Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp– U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp, U 37/2016 vp

Suuri valiokunta

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

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

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

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

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vastaanottodirektiivi)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaiset kirjelmät U 31/2016 vp (Dublin-järjestelmä), U 34/2016 vp (menettelyasetus), U 35/2016 vp (määritelmäasetus), U 36/2016 vp (asetus uudelleensijoittamisesta) ja U 37/2016 vp (vastaanottodirektiivi).

Asiat U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp on lähetetty hallintovaliokuntaan ja asiat U 31/2016 vp ja U 35/2016 vp myös perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten suurelle valiokunnalle. Lisäksi suuri valiokunta lähetti asian U 37/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Jatkokirjelmä U 31/2016 — UJ 33/2016 vp lähetettiin mahdollisia toimenpiteitä varten hallintovaliokuntaan ja perustuslakivaliokuntaan.

Asiantuntijat

Suuri valiokunta on kuullut kokonaisuudesta sisäministeri Paula Risikkoa ministerin antaessa selvityksen EU-tason neuvottelutilanteesta (Euroopan unionin neuvoston kokous 13.—14.10.2016 (Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto).

Valmis
5.0

Viitetiedot

Asiaa on käsitelty suuren valiokunnan työjaostossa.

Suuri valiokunta on saanut asioista U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp ja U 37/2016 vp lausunnot hallintovaliokunnalta (HaVL 34/2016 vp, HaVL 35/2016 vp, HaVL 36/2016 vp, HaVL 37/2016 vp ja HaVL 38/2016 vp) ja perustuslakivaliokunnalta (PeVL 34/2016 vp ja PeVL 43/2016 vp).

Suuri valiokunta on saanut jatkokirjelmästä U 31/2016 vp — UJ 33/2016 vp lausunnon hallintovaliokunnalta (HaVL 42/2016 vp). Lisäksi suuri valiokunta on saanut jatkokirjelmästä perustuslakivaliokunnalta pöytäkirjakannanoton (PeVP 95/2016 vp, 15.11.2016, 3 §). Kannanoton mukaan perustuslakivaliokunta päätti, ettei se ryhdy käsittelemään jatkokirjelmää. Kannanotossaan perustuslakivaliokunta toteaa, että jatkokirjelmän kantaosassa ei ole täysin asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 34/2016 vp esittämiä näkökohtia. Valiokunta korostaa, että hallituksen tulee neuvotteluissa edistää myös perustuslakivaliokunnan esittämiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia täysimääräisesti. Erityisesti valiokunta toistaa seuraavan kantansa: Nyt ehdotetussa sääntelyssä tulee valiokunnan käsityksen mukaan huolehtia siitä, etteivät palauttamista koskevat säännökset muodostu sillä tavoin ehdottomiksi, että ne estäisivät hakijoiden tilanteen yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun huomioon ottamisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että myös asetuksessa ehdotettua automaattista jakomekanismia tulee tarkastella näiden seikkojen kannalta.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotukset säädöspaketiksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamisesta

Komissio antoi 4 päivänä toukokuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan ensimmäisen säädöspaketin, jonka keskeinen osa on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston 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, jäljempänä Dublin-asetus).[1]

1 Muut ensimmäiseen säädöspakettiin kuuluvat säädösehdotukset koskivat Eurodac-sormenjälkirekisteriä (KOM (2016) 272 lopullinen) ja EU:n turvapaikkavirastoa (KOM (2016) 271 lopullinen). Eurodac-järjestelmää on tarkoitus kehittää siten, että sitä voidaan käyttää laajemmin muuttoliikkeeseen liittyviin päämääriin, kuten palauttamisen helpottamiseen ja luvattoman maahantulon torjumiseen. Euroopan unionin turvapaikkaviraston perustamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on tehostaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja toimintaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston tekemän työn pohjalta. Suuri valiokunta yhtyi näiden ehdotusten osalta hallintovaliokunnan lausunnoissa (HaVL 31/2016 vp ja HaVL 33/2016 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 33/2016 vp) täsmennettyyn valtioneuvoston kirjelmissä U 29/2016 vp ja U 30/2016 vp esitettyyn kantaan 30.9.2016 antamillaan lausumilla (SuVEK 74/2016 vp, SuVEK 87/2016 vp). Nämä lainsäädäntöehdotukset eivät näin ollen ole nyt annettavan suuren valiokunnan lausunnon kohteena.

Toinen säädöspaketti yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamisesta annettiin 13 päivänä heinäkuuta 2016. Seuraavat ehdotukset kuuluvat tähän kokonaisuuteen: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (KOM(2016) 466 lopullinen, jäljempänä määritelmäasetus) sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi; ehdotus asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (KOM(2016) 467 lopullinen, jäljempänä menettelyasetus); ehdotus kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetun direktiivin uudelleen laatimiseksi (KOM(2016) 465 lopullinen, jäljempänä vastaanottodirektiivi) sekä ehdotus asetukseksi unionin uudelleensijoittamista koskevien puitteiden luomiseksi (KOM(2016) 468 lopullinen, jäljempänä uudelleensijoittamisasetus).

Tässä lausunnossa on esitetty komission ehdotuksien ja valtioneuvoston kantojen pääkohdat. Niiden yksityiskohdat käyvät ilmi valtioneuvoston asianomaisista selvityksistä U 31/2016 vp (Dublin-asetus), U 34/2016 vp (Menettelyasetus), U 35/2016 vp (Määritelmäasetus), U 36/2016 vp (Uudelleensijoittamisasetus) ja U 37/2016 vp (Vastaanottodirektiivi).

U 31/2016 vp, UJ 33/2016 vp — Dublin asetus

Komissio esittää merkittäviä muutoksia voimassa olevaan Dublin-asetukseen (EU) N:o 604/2013. Pyrkimyksenä on helpottaa vastuuvaltion (jäsenvaltio, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä) määrittämistä ja estää väärinkäytöksiä sekä edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Komissio on ehdotuksessaan pitänyt lähtökohtana ja vahvistanut nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden säilyttämistä, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen.

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteet pysyisivät entisinä: turvapaikkahakemus tutkitaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Perusperiaatetta vahvistettaisiin säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Itse vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi. Lisäksi vastuuvaltiolle esitetään lisättäväksi velvollisuus ottaa takaisin kansainvälisen suojelun saaja, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella.

Ehdotukseen sisältyy myös ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen. 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 maksimi-

kantokyky ja 3) kantokyvyn ylittävän hakijamäärän siirtämiseen jäsenvaltioihin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä jää alle oman viitearvon.

U 34/2016 vp — Menettelyasetus

Ehdotuksella pyritään varmistamaan nopea ja tehokas menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetuksen muotoon, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi monelta osin. Myös turvallisia maita koskevia käsitteitä ja menettelyjä pyritään yhdenmukaistamaan ja yksinkertaistamaan. Turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Myös turvallisten alkuperämaiden määrittäminen yhdenmukaistettaisiin. Ehdotus sisältää myös säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Tehostamisen ohella korostetaan hakijan oikeusturvatakeita menettelyn kuluessa. Myös muutoksenhakua koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

U 35/2016 vp — Määritelmäasetus

Komissio ehdottaa, että määritelmädirektiivi muutetaan asetukseksi, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Määritelmäasetusta koskevalla ehdotuksella komissio pyrkii entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.

Asetuksessa asetetaan standardit henkilöiden määrittämiseksi kansainvälisen suojelun saajiksi ja määritetään sisältö myönnettävälle suojelulle. Ehdotukseen ei enää sisälly mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua. Jäsenvaltiot voivat ottaa asetuksessa säädetyn ohella käyttöön kansallisia välineitä, mutta vain tavalla, joka ei heikennä asetuksen soveltamista.

Perheenjäsenyys laajenisi komission ehdotuksessa koskemaan myös perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltion alueelle.

Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavalla on velvollisuus pysyä siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt hänelle kansainvälistä suojelua. Lisäksi komissio ehdottaa pitkään oleskelleita koskevan direktiivin (2003/109/EY) muuttamista siten, että viisivuotisjakso, jonka jälkeen kansainvälistä suojelua saava olisi oikeutettu pitkään oleskelleen oleskelulupaan, alkaisi alusta aina, kun henkilön todetaan oleskelevan ilman oleskeluoikeutta muussa kuin hänelle kansainvälistä suojelua myöntäneessä jäsenvaltiossa.

U 36/2016 vp — Uudelleensijoittamisasetus

Ehdotuksella uudelleensijoittamisasetukseksi pyritään parantamaan suojelun tarpeessa olevien ihmisten laillista ja turvallista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja vähentämään laajamittaista laitonta maahantuloa sekä yhtenäistämään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamiskäytännöt luomalla toiminnalle yhteiset säännöt. Ehdotuksen mukaan tällä tavalla EU kantaa osaltaan vastuuta maailman pakolaistilanteesta.

Ehdotus sisältää uudelleensijoitettavien henkilöiden valintaa koskevat kriteerit. Vastaavalla tavalla ehdotuksessa määritellään poissulkemiskriteerit. Asetuksessa säädettäisiin myös 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.

U 37/2016 vp — Vastaanottodirektiivi

Komissio pyrkii ehdotuksella kolmeen tavoitteeseen. Ehdotuksen tarkoituksena on 1) vähentää hakijoiden edelleen liikkumista, 2) yhdenmukaistaa vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja 3) lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisnäkymiä. Ehdotus vastaanottodirektiiviksi rakentuu nykyisen vastaanottodirektiivin pohjalle.

Valtioneuvoston kanta

U 31/2016 vp — Dublin-asetus

Valtioneuvosto kannattaa komission lähestymistapaa vahvistaa nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevia perusteita. Valtioneuvosto kannattaa myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä. Edelleen liikkumista ensimmäisestä tulomaasta ja suojelua jo antaneesta jäsenmaasta on rajoitettava nykyistä tehokkaammin.

Valtioneuvosto katsoo, että 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. Kehitettäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille. Suhteettoman turvapaikanhakijamäärän 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.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp

Valtioneuvosto toteaa U-kirjelmässään U 31/2016 vp, että se ottaa kantaa komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lukien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa.

U 31/2016 vp — UJ 33/2016 vp

Valtioneuvosto toteaa, että muuttoliikepaineen aiheuttamaa taakkaa jäsenvaltioille voidaan jakaa muun muassa antamalla taloudellista tukea tai resurssi- ja asiantuntijakontribuutioilla. Jäsenvaltioiden solidaarisuusvelvoitetta ei kuitenkaan voi hoitaa pelkästään näillä keinoilla, jos maahanmuuton määrä saa aikaan ylivoimaisen paineen jossakin jäsenvaltiossa ja/tai aiheuttaa vakavaa häiriötä koko EU:lle. Jäsenvaltioiden on tällaisessa tilanteessa yhdessä päätetyn mukaisesti osallistuttava turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin. Mikäli jäsenvaltio haluaisi korvata osan sisäisten siirtojen velvoitteestaan muilla toimilla, esimerkiksi sitoutumalla rahallisiin korvauksiin tai muihin kontribuutioihin, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan ja konkretian tasoltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisten siirtojen aiheuttamaa taakkaa. Kaikkien jäsenvaltioiden oikeasuhtainen osallistuminen taakanjakoon tulee varmistaa.

Valtioneuvoston mukaan Suomi kantaa oman vastuunsa ja edellyttää, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon kriisitilanteessa myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. Valtioneuvosto on suhtautunut varauksellisesti esityksiin, joilla on pyritty luomaan pysyviä, jäsenvaltioita sitovia turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen järjestelyjä. Sen sijaan valtioneuvostolle sopii eteneminen kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopiman taakanjaon pohjalta. Pohdittaessa, sisällytettäisiinkö taakanjakoa koskevat määräykset osaksi uudistettavaa Dublin-asetusta vai vaihtoehtoisesti omaksi sääntelyinstrumentikseen, valtioneuvosto on avoin erilaisille lainsäädäntöteknisille ratkaisuvaihtoehdoille. Valtioneuvosto muodostaa kantansa tähän osana neuvoteltavaa kokonaisratkaisua. Jatkotyön pohjaksi komission tulisi esittää lainsäädäntöehdotuksen rinnalla konkreettinen malli, miten uudistettua taakanjakoa tultaisiin käytännössä soveltamaan.

U 34/2016 vp — Menettelyasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti ehdotukseen myönteisesti mm. sen vuoksi, että sillä pyritään yksinkertaistamaan ja virtaviivaistamaan turvapaikkamenettelyä. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat esimerkiksi nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä samalla, tehokkaalla tavalla. Esimerkiksi turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttäminen ja pyrkimys niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen on erittäin tärkeää turvapaikkamenettelyn väärinkäytön torjunnan kannalta.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta määrittää ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat unionin tasolla. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita. Valtioneuvosto katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimattajättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. On perusteltua, että velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä on menettelyyn liittyviä seurauksia. Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevien säännösten

tarkentamiseen ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen tulee pyrkiä. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua ennen muutoksenhakuvaihetta eduskunnan kesällä 2016 hyväksymällä lainmuutoksella.

U 35/2016 vp — Määritelmäasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa. On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen. Jäsenvaltioille komission ehdotuksessa esitetty velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan päätöskäytäntöön pyrittäessä. Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Erilaisten perheenjäsenen määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia. Määritelmäasetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Heidän edelleen liikkumistaan jäsenvaltiosta toiseen pyritään vähentämään muuttamalla pitkään oleskelleita koskevan direktiivin säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

U 36/2016 vp — Uudelleensijoittamisasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen ja sen tavoitteisiin, kuten siihen, että EU:n alueelle kohdistuvan laittomien maahantulijoiden paineen tulee vähentyä ja että on päästävä hallitumpaan, ennakoitavampaan ja humanitaarisempaan maahantuloon. Samalla autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pakolaisia ja vähennetään heidän tarvettaan turvautua salakuljettajien ja rikollisjärjestöjen apuun EU:n alueelle pääsemiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa uudelleensijoittamisen lisäämistä unionin alueella ja sen vakiinnuttamista myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole juurikaan harjoitettu. Myös komission pyrkimys kannustaa uudelleensijoittamispolitiikallaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä on kannatettava. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä eikä jäsenvaltioita velvoiteta uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä. Valtioneuvosto ei kannata ehdotuksen mukaista tuen maksamista jatkossa vain EU:n uudelleensijoittamistoiminnalle, sillä se vähentää käytännössä jatkossa kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta.

U 37/2016 vp — Vastaanottodirektiivi

Valtioneuvosto kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumisen vähentäminen. Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite, eivätkä sen edistämiseksi ehdotetut muutokset pääosin edellytä suuria toimenpiteitä Suomessa. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistaminen on perusteltua. Valtioneuvosto toteaa kuitenkin, että ehdotukseen sisältyvään edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei valmistelun tässä vaiheessa ole vielä mahdollista ottaa kantaa. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotettuun perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia, ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Johdanto

Suuren valiokunnan lausunnon keskeisenä kohteena ovat komission antamat säädösehdotukset yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Valiokunta ottaa näihin säädösehdotuksiin ja valtioneuvoston ehdotuksia koskeviin neuvottelutavoitteisiin kantaa jäljempänä otsikon "Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan säädöskokonaisuuden arviointi" alla. Ennen lainsäädäntöehdotusten käsittelyä valiokunta tarkastelee myös yleisemmällä tasolla sekä ehdotusten taustoja että EU-tason muita muuttoliikettä koskevia toimia.

Komission lainsäädäntöehdotusten taustoista

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan komissio perustelee esityksiään keskeisesti sillä, että kansainvälistä suojelua hakevien ja muiden vapaan liikkuvuuden piiriin kuulumattomien henkilöiden laajamittainen ja paikoin hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle ja edelleen liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja johtanut sisärajatarkastuksien käyttöönottoon Schengen-alueella. Komission mukaan tämän tilanteen edessä on käynyt selvästi ilmi, että Euroopan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan rakenteissa on merkittäviä heikkouksia. Se on myös heikentänyt turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia ja oikeusturvaa turvapaikkaprosesseissa.

Myös suuri valiokunta katsoo, että EU:ssa tarvitaan yhteisiä ratkaisuja, jotta nykymuotoiseen muuttoliikkeeseen löydetään kestäviä ja toimivia ratkaisuja. Valiokunta arvioi, ettei järjestelmän tosiasiallinen toimimattomuus ole johtunut vain vuonna 2015 voimistuneesta muuttoliikkeestä, vaan myös jo useita vuosia sitten todetuista rakenteellisista puutteista. Myös eräiden jäsenvaltioiden toiminta säädöksiä sovellettaessa ja niitä toimeenpantaessa on ollut puutteellista. Tosiasia onkin, ettei ainakaan vielä nykyisin voida tosiasiassa puhua yhteisestä järjestelmästä, koska säännösten noudattamisessa ja niiden käytännön soveltamisessa on jäsenmaiden välillä suuriakin eroja.

Suuri valiokunta pitää valitettavana, että EU-tasolla päätetyistä lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä huolimatta yhtenäisen turvapaikkajärjestelmän rakentaminen on tosiasiassa edennyt varsin hitaasti. Valiokunta muistuttaa, että jo Suomen puheenjohtajuuskaudella vuonna 1999 hyväksytyn monivuotisen sisäasioiden toimintaohjelman, Tampereen ohjelman, tavoitteisiin on kuulunut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luominen.

Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että säädöstason toimien lisäksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaa parannetaan samanaikaisesti vahvistamalla ja varmistamalla kaikkien jäsenvaltioiden sitoutuminen yhteisesti sovittujen säädösten soveltamiseen ja niiden täysimääräiseen toimeenpanoon. Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttaminen edellyttää myös ulkorajavalvonnan vahvistamista. Myönteisenä edistysaskeleena onkin pidettävä sitä, että eurooppalaisen raja- ja merivartioston, jonka keskeisimpänä tehtävänä on varmistaa yhdessä jäsenmaiden kanssa EU:n ulkorajojen toimivuus, perustamisesta päästiin sopuun syksyllä 2016. Tämä virasto aloitti toimintansa kuluvan vuoden lokakuussa, ja sen on tarkoitus saavuttaa täysi valmius nopeaan toimintaan ja palautuksiin vuoden 2016 loppuun mennessä.[2]

Yleistä muuttoliikkeeseen vastaamisesta

Kuten suuren valiokunnan asiantuntijakuulemisissa (suuren valiokunnan työjaoston 3.6.2016 järjestämä kuuleminen maahanmuuton juurisyistä ja maahanmuuttopolitiikan vaihtoehdoista) on tuotu esille, nykymuotoinen talouden kehitykseen, ilmastonmuutokseen, liikenteen ja viestinnän globalisaatioon sekä lähialueiden sotiin ja epävakauteen kytkeytyvä pakolaisuus ja muu muuttoliike globaalina ilmiönä ei katoa tulevina vuosikymmeninä, eikä ilmiöön voida myöskään kattavasti vaikuttaa pelkästään EU-tason politiikan ja hallinnon välinein.

Suuri valiokunta toteaa, että komission nyt käsiteltävänä olevat EU:n turvapaikkapolitiikkaa koskevat ehdotukset onkin nähtävä osana toimenpiteiden kokonaisuutta, jolla EU pyrkii omalta osaltaan vastaamaan sekä välittömiin että pitkän aikavälin pakolaisuudesta ja siirtolaisuudesta johtuvien muuttovirtojen hallintaan liittyviin haasteisiin. EU:n ulkorajojen turvaamisen ja Schengen-alueen eheyden ja toimintakyvyn kannalta on keskeistä, että EU:lla on jatkossa oikeaan tilannearvioon perustuva, aikaisempaa parempi valmius ennakoida ja päivittää välineitään muuttovirtojen hallinnan parantamiseksi.

Suuri valiokunta katsoo, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän lujittamisen, palauttamisasteen ja takaisinottojärjestelmien toimivuuden parantamisen sekä muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumisen lisäksi on tärkeätä kehittää laillisia, järjestäytyneitä ja turvallisia väyliä EU:hun sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa tai jotka voivat osaltaan edistää EU:n talouden kehitystä. Valiokunta muistuttaa, että maailmassa on konfliktien ja vainon vuoksi pakenemaan joutuneita ihmisiä enemmän kuin koskaan sitten toisen maailmansodan. Suurin osa maailman pakolaisista asuu kehitysmaissa. Onkin välttämätöntä, että myös EU kantaa kansainvälisen vastuunsa maailman pakolaistilanteesta.

2 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1624, annettu 14 päivänä syyskuuta 2016, Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta.

Suuri valiokunta toteaa, että EU:n ja jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvapaikkapoliittiset toimet EU:n sisällä ja sen ulkopuolella ovat suoraan sidoksissa toisiinsa kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Valiokunta katsoo, että pakolaistilanteeseen vastaaminen, Schengen-alueen eheyden ja toimivuuden turvaaminen sekä Eurooppaan suuntautuvien maahantulovirtojen hallitseminen ja EU:n ulkorajojen suojaaminen voi toteutua tuloksellisesti vain, jos muuttoliikeilmiötä tarkastellaan laajasta ja kokonaisvaltaisesta näkökulmasta ja EU:n turvapaikkapolitiikkaa ja muita muuttoliikettä koskevia järjestelyjä kehitetään yhtenä kokonaisuutena.

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU on pyrkinyt tiivistämään yhteistyötä keskeisten kolmansien maiden, kuten Turkin, kanssa.

Valtioneuvoston selvityksestä (Valtioneuvoston E-kirjelmä E 58/2016 vp komission tiedonannosta uudesta kumppanuuskehyksestä kolmansien maiden kanssa muuttoliikeagendalla) käy ilmi, että komissio valmistelee tällä hetkellä usean lähtö- ja kauttakulkumaan kanssa solmittavia nk. kumppanuuskehyksiä, joilla pyritään erilaisin toimin (mm. EU:n kehitys-, kauppa- ja naapurustopolitiikkaan perustuvien kannustimien kytkeminen kumppanimaiden toimien tuloksellisuuteen) sekä vahvistamaan kumppanuusmaiden yhteistyöhalukkuutta EU:n muuttoliikettä koskevien tavoitteiden saavuttamisessa että edistämään lähtö- ja kauttakulkumaiden alueellista vakautta sekä taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Valiokunta pitää lähestymistapaa perusteltuna ja katsoo, että työtä kumppanuuskehysten osalta tulee jatkaa. On tärkeää vastata kattavasti muuttoliikkeen taustalla oleviin juurisyihin. Lähtömaiden elinolosuhteiden kohentaminen on tässä ratkaisevassa merkityksessä.

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan (Valtioneuvoston E-selvitys asiassa E 100/2016 vp komission kolmannesta seurantaraportista EU-Turkki-julkilausuman toimeenpanossa) myös EU-Turkki-yhteistyö on tuottanut tuloksia maahantulon hillitsemisessä Turkista. Valtioneuvoston mukaan kestävien tulosten aikaansaaminen edellyttää kuitenkin, että EU ja Turkki jatkavat sovittujen linjausten toimeenpanoa.

Suuri valiokunta yhtyy näihin edellä esitettyihin valtioneuvoston arvioihin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota myös valiokunnalle asian E 64/2016 vp (valtioneuvoston E-selvitys EU:n ja Turkin välinen turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevasta sopimuksesta) asiantuntijakuulemisissa esitettyihin vakaviin huoliin Turkin demokratiakehityksestä, kansalaisvapauksien tilasta, sananvapaus- sekä muusta ihmisoikeustilanteesta ja pakolaisten asemasta, mikä voi aiheuttaa EU:lle merkittäviä oikeudellisia ja muita haasteita, joilla voi olla vaikutusta myös sovittujen linjausten toimeenpanoon. Myös valiokunta ilmaisee huolensa Turkin demokratian ja ihmisoikeuksien tilasta ja pitää tärkeänä, että EU-tasolla on oltava valmius tarvittaessa mukauttaa toimintalinjaansa muuttuneiden olosuhteiden edellyttämällä tavalla.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan säädöskokonaisuuden arviointi

Yleistä

Suuri valiokunta yhtyy erikoisvaliokuntien lausuntojen mukaisesti ja lausuntojen yksityiskohtaisiin perusteluihin viitaten valtioneuvoston kantoihin asioissa U 31/2016 vp, UJ 33/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp

Suuri valiokunta toteaa, että hallintovaliokunta (HaVL 34/2016 vp, HaVL 35/2016 vp, HaVL 36/2016 vp, HaVL 37/2016 vp, HaVL 38/2016 vp, HaVL 42/2016 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 34/2016 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 95/2016 vp, 15.11.2016, 3 §) ovat lausunnoissaan yksityiskohtaisesti arvioineet komission turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevia säädösehdotuksia omilla toimialoillaan, eikä näitä havaintoja ole tässä lausunnossa enää tarpeen toistaa. Valiokunta pidättäytyykin omassa lausunnossaan arvioimaan yleisellä tasolla valtioneuvoston U-kirjelmissä esittämiä keskeisiä neuvottelutavoitteita ja ehdotusten jatkokäsittelyä EU-tasolla ohjaavia reunaehtoja.

Keskeisistä neuvottelutavoitteista

Järjestelmän selkeys ja toimivuus. Kuten hallintovaliokunta toteaa, uuden eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen yhden keskeisimmistä tavoitteista tulee olla se, että järjestelmä takaa yhdessä sovitun mukaisen suojelun sitä tarvitseville kaikissa jäsenvaltioissa (HaVL 34/2016 vp). Turvapaikkajärjestelmän on oltava selkeä ja toimiva. Toimivassa yhteisessä ja yhtenäisessä turvapaikkajärjestelmässä myös ulkorajojen valvonta on aukotonta, maahan saapuvat henkilöt tunnistetaan ja rekisteröidään nopeasti, hakemusten käsittely on tehokasta, hakijoiden oikeudet ja velvollisuudet määritellään yksiselitteisesti, turvapaikanhakijoiden liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen ei ole sallittua, vapaaehtoiselle paluulle on toimivat puitteet, palautus- ja takaisinottojärjestelyt ovat toimivia kolmansien maiden kanssa ja kansainvälistä suojelua saavien kotoutumiseen panostetaan kunnolla.

Dublin-järjestelmään esitettävät muutokset (U 31/2016 vp, UJ 33/2016 vp). Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission esityksen erityisenä tavoitteena on nykyistä yksiselitteisemmin määrittää yksi ainoa jäsenvaltio, joka vastaa tietyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, varmistaa oikeudenmukainen vastuunjako jäsenvaltioiden välillä ja ehkäistä väärinkäytöksiä ja hakijoiden edelleen liikkumista EU:ssa erityisesti asettamalla hakijoille selkeästi velvollisuus tehdä hakemuksensa jäsenvaltiossa, johon he ovat ensiksi tulleet, ja pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan.

Hallintovaliokunnan tavoin suuri valiokunta pitää perusteltuna komission esittämää lähestymistapaa vahvistaa nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevia perusteita sekä tehostaa ja selkeyttää vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä. Myös suuri valiokunta tukee komission ehdotuksen tavoitteita siitä, että turvapaikkahakemus tutkitaan myös vastaisuudessa vain yhdessä jäsenvaltiossa ja että vastuuvaltiona on ja pysyy yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. (HaVL 34/2016 vp)

Suuri valiokunta toteaa, että valtioneuvosto ei ole asian käsittelyn tässä vaiheessa ottanut suoraan kantaa komission esittämään jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuusvelvoitteeseen, joka toteutettaisiin automaattisen jakomekanismin keinoin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asian neuvostokäsittelyssä ei ole edetty tämän kysymyksen osalta. Yleisenä neuvottelulinjauksenaan valtioneuvosto kuitenkin toistaa jatkokirjelmässään U 31/2016 vp — UJ 33/2016 vp aikaisemman linjauksensa siitä, että se suhtautuu varauksellisesti sellaisiin esityksiin, joilla pyritään luomaan pysyviä, jäsenvaltioita sitovia turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen järjestelyjä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asiassa tulisi edetä kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopiman taakanjaon pohjalta. Suuri valiokunta pitää linjausta perusteltuna.

Valtioneuvoston kantaan yhtyen suuri valiokunta toteaa yleisenä arvionaan, että yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee muuttaa niin, ettei mikään jäsenvaltio - ulkorajavaltio tai esimerkiksi jokin hakijoiden suosima kohdevaltio — joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Kuten hallintovaliokunta huomauttaa, myös Suomi voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi (HaVL 34/2016 vp). Kehitettäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille. Suhteettoman turvapaikanhakijamäärän tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta katsoo, ettei jäsenvaltioiden solidaarisuusvelvoitetta voi kuitenkaan hoitaa pelkästään edellä mainituilla keinoilla, jos maahanmuuton määrä saa aikaan ylivoimaisen paineen jossakin jäsenvaltiossa ja/tai aiheuttaa vakavaa häiriötä koko EU:lle. Jäsenvaltioiden on tällaisessa tilanteessa yhdessä päätetyn mukaisesti osallistuttava turvapaikanhakijoiden sisäisiin siirtoihin. Mikäli jäsenvaltio haluaa korvata osan velvoitteestaan muilla toimilla, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan ja konkretian tasoltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisten siirtojen aiheuttamaa taakkaa. Kaikkien jäsenvaltioiden oikeasuhtainen osallistuminen taakanjakoon tulee varmistaa. Kuten valtioneuvosto toteaa jatkokirjelmässään U 31/2016 vp — UJ 33/2016 vp, kaikkien jäsenvaltioiden on osallistuttava taakanjakoon kriisitilanteessa myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. Tältä osin hallintovaliokunta tähdentää järjestelmän toimivuuden turvaamiseksi, ettei esimerkiksi rahasuorituksilla voi vapautua kuin korkeintaan rajoitetusti ottamasta vastaan turvapaikanhakijoita (HaVL 42/2016 vp).

Lisäksi suuri valiokunta kiinnittää asian arvioinnissa huomiota perustuslakivaliokunnan asiaa U 31/2016 vp ja jatkokirjelmää UJ 33/2016 vp koskeviin valtiosääntöisiin arvioihin (PeVL 34/2016 vp ja PeVP 95/2016 vp, 15.11.2016, 3 §).

Jatkokirjelmää (UJ 33/2016 vp) koskevassa kannanotossaan perustusvaliokunta korostaa, että hallituksen tulee neuvotteluissa edistää perustuslakivaliokunnan esittämiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia täysimääräisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 34/2016 vp) perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (lausunnossaan PeVL 34/2016 vp valiokunta viittasi lausuntoihin PeVL 24/2016 vp ja PeVL 34/2016 vp). Nyt ehdotetussa sääntelyssä tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan huolehtia siitä, etteivät palauttamista ja jakomekanismia koskevat säännökset muodostu sillä tavoin ehdottomiksi, että ne estäisivät hakijoiden tilanteen yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun huomioon ottamisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on lisäksi syytä varmistua siitä, ettei sääntely muodostu perustuslain 16 ja 19 §:ssä turvattujen oikeuksien (oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja eksistenssiminimi) kannalta ongelmalliseksi. (PeVL 34/2016 vp)

Turvapaikkamenettelyä, aseman määrittelyä ja vastaanotto-olosuhteita koskevat esitykset (U 34/2016 vp, U 35/2016 vp ja U 37/2016 vp). Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission tavoitteena on uudistaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän osa-alueita niin, että järjestelmä ta-

kaisi riittävät ja asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet kaikkialla EU:ssa, olisi tehokas, vähentäisi kannustimia edelleen liikkumiseen, tunnistaisi nopeasti sellaisten henkilöiden hakemukset, jotka eivät ole oikeutettuja suojeluun ja varmistaisi tehtyjen päätösten laadukkuuden, jotta kansainvälistä suojelua tarvitsevat sitä saavat. Komission mukaan turvapaikkamenettelyjä on erityisesti pyrittävä nopeuttamaan ja lähentämään toisiinsa, kansainvälistä suojelua saaviin henkilöihin sovellettavia menettelyjä ja oikeuksia koskevia sääntöjä on yhdenmukaistettava ja vastaanotto-olosuhteita on mukautettava, jotta turvapaikkajärjestelmää voidaan yhdenmukaistaa mahdollisimman pitkälle kaikissa jäsenvaltioissa.

Hallintovaliokunnan tavoin suuri valiokunta tukee komission menettely- ja määritelmäasetusehdotuksen sekä vastaanottodirektiiviehdotuksen tavoitteita yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden turvapaikka-asioita koskevaa päätöksentekoa, käsitteitä, toimintatapoja ja säädöspohjaa. Vaikka tapauskohtaisen päätöksentekovallan on myös jatkossa säilyttävä kansallisella viranomaisella, on tärkeätä luoda yhteisiä kriteerejä, joilla kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt voidaan tunnistaa sekä selkeyttää, nopeuttaa ja tehostaa jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyjä ja yhtenäistää jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteita. (HaVL 35/2016 vp, HaVL 36/2016 vp, HaVL 37/2016 vp)

Suuri valiokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin myös sellaisia EU-lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäiseminen mm. turvapaikanhakijoiden vastuiden ja velvoitteiden selkeällä määrittelyllä. Valiokunta kannattaa sellaisia EU:n lainsäädännöllisiä toimia, joilla rajoitetaan kansainvälistä suojelua hakevien liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Määritelmäasetuksessa on myös perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. On myös tärkeätä kehittää yhteistä järjestelmää siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen.

Vastaavasti komission ehdottamia pääperiaatteita, joilla ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat määritetään unionin tasolla, on syytä tukea. Valtioneuvoston lailla valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä neuvottelutavoitteena varmistaa se, että kansallisella tasolla säilyy jatkossakin mahdollisuus turvallisten maiden määrittelyyn.

Myös muihin valtioneuvoston neuvotteluille asettamiin reunaehtoihin on syytä yhtyä. Näin ollen jäsenvaltiolla tulee jatkossakin olla mahdollisuus poistaa maasta turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö tutkimattajättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Ottaen huomioon vallitseva kansallinen oikeustila ja käytänteet hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua ei myöskään tule laajentaa koskemaan koko turvapaikkaprosessia eikä perheenjäsenen määritelmää laajentaa komission esittämällä tavalla.

Suuri valiokunta korostaa lopuksi, että edellä mainittujen lainsäädäntöehdotusten arvioinnissa on otettava huomioon asiaan liittyvät valtiosääntöiset näkökohdat. Määritelmäasetusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta mm. korostaa, että asetuksen jatkovalmistelussa on erityisesti huolehdittava, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet (PeVL 43/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi sekä se, että sääntely täyttää täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset, muodostuvat erityisen merkittäviksi ottaen huomioon sen, että nykyinen direktiivisääntely ehdotetaan korvattavaksi asetuksella. Asetukseen ei enää otettaisi direktiiviin sisältyvää säännöstä, jonka nojalla jäsenvaltio voisi myöntää EU-sääntelyä edullisempaa kohtelua. Asetus muodostaisi näin ollen pääosin sekä vähimmäis- että enimmäistason suojelulle. Asia on merkityksellinen myös sen vuoksi, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (lausunnossaan PeVL 43/2016 vp valiokunta viittasi lausuntoihin PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Esitys uudelleensijoittamiseksi (U 36/2016 vp): Suuri valiokunta katsoo, että komission esitys uudelleensijoittamisesta on nähtävä edellä mainittuja esityksiä täydentävänä ja niiden tavoitteita tukevana toimena. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta tukee uudelleensijoittamista koskevan esityksen tavoitteita vähentää EU:n alueelle kohdistuvaa laittomien maahantulijoiden painetta, estää salakuljettajia hyötymästä tilanteesta ja päästä hallitumpaan, ennakoitavampaan ja samalla humanitaariset tarpeet paremmin huomioivaan maahantuloon.

Kuten hallintovaliokunta toteaa, komission esityksen tavoitetta lisätä uudelleensijoittamista unionin alueella ja vakiinnuttaa toiminta myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu, on syytä tukea. Myös komission pyrkimys kannustaa uudelleensijoittamispolitiikallaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä on kannatettavaa. (HaVL 38/2016 vp)

Keskeisiksi uudelleensijoittamisasetusta koskevia neuvotteluja ohjaaviksi reunaehdoiksi valtioneuvosto asettaa sen, että Suomen tulee jatkossakin voida päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä eikä jäsenvaltioita velvoiteta uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, ettei uudelleensijoittamisehdotuksen mukaista tuen maksamista kytketä vain EU:n uudelleensijoittamistoimintaan, koska se vähentää käytännössä jatkossa kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta. Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa myös tältä osin perusteltuna.

Muita ehdotusten jatkovalmistelussa huomioitavia seikkoja

Suuri valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on perustuslain 96 §:n 2 momentin nojalla velvollinen antamaan suurelle valiokunnalle kaikki eduskunnan valtaoikeuksien kannalta oleelliset tiedot lainsäädäntöehdotuksia koskevien neuvottelujen etenemisestä, valtioneuvoston kantojen täsmentymisestä vielä avoinna oleviin kysymyksiin ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Suuri valiokunta tulee erikoisvaliokuntien valmistelun pohjalta kehittämään ja tarkentamaan kantojaan neuvottelujen edetessä.

Suuri valiokunta kiinnittää myös valtioneuvoston vakavaa huomiota perustuslakivaliokunnan arvioon perus- ja ihmisoikeusnäkökulman vahvistamisen tarpeesta asian jatkovalmistelussa.

Arvioidessaan Dublin-järjestelmän uudistusta koskevaa valtioneuvoston U-kirjelmää (U 31/2016 vp) ja määritelmäasetusta koskevaa U-kirjelmää (U 35/2016 vp) perustuslakivaliokunta korostaa lausunnoissaan (PeVL 34/2016 vp ja PeVL 43/2016 vp) valtioneuvoston kirjelmissä esitettyä pe-

rusteellisemman ja avoimemman perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä ehdotuksien jatkovalmistelussa. Suuri valiokunta yhtyy näihin arvioihin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota mm. siihen, että ehdotukset ovat osa varsin laajaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista. Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, PeVL 32/2014 vp). Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että valtioneuvoston on syytä arvioida turvapaikkajärjestelmän uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on myös syytä pyrkiä vaikuttamaan siten, että vastaavanlainen arviointi suoritetaan EU:n toimesta (PeVL 34/2016 vp, PeVL 43/2016 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä perusteluosassa esitetyin huomioin.

Helsingissä 16.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne-Mari Virolainen kok
varapuheenjohtaja Anne Louhelainen ps
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Simon Elo ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Leppä kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Juha Pylväs kesk
varajäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Suomen lainsäädäntö on palautettava tasolle, jossa kaikkien turvapaikanhakijoiden oikeudet on taattu riittävällä tasolla. Kaikki ne Euroopan komission ehdotukset, jotka parantavat turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä ihmisoikeuksia, suojelua ja oikeusturvaa, ovat kannatettavia.

Pakolaisuuden taustalla ovat usein sodat ja kriisit, ihmisoikeustilanne ja luonnonkatastrofit. Sodan ja vainon takia pakenevia on enemmän kuin koskaan toisen maailmansodan jälkeen. Suurin osa pakolaisista asuu kehitysmaissa ja kriisien lähimaissa. Pakolaisuuden ratkaisemiseksi on puututtava sen juurisyihin, missä Suomen ja EU:n on välttämättä otettava nykyistä suurempi rooli. Kontrollin lisääminen ja ihmisoikeuksien rajoittaminen ei ratkaise ongelmia kestävällä tavalla. Konfliktien ennalta ehkäisemiseksi ja rauhanomaiseksi ratkaisemiseksi on välttämättä lisättävä kehitysyhteistyötä ja siviilikriisinhallintaa.

Suomen tulee ajaa koko unioniin korkeaa yhtenäistä tasoa turvapaikkamenettelyn, vastaanotto-olojen, aseman määrittelyn, kotoutumisen tukemisen, perhe-elämän suojan ja oikeuksien kannalta. Kannustimet ja korkeiden standardien tehokas toimeenpano jäsenvaltioissa vähentäisivät turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen tarvetta sanktioita paremmin.

Epäonnistuneeksi osoittautunut Dublin-järjestelmä on korvattava pysyvällä, kaikkia jäsenmaita koskevalla mekanismilla, jolla turvapaikanhakijat sijoitetaan jäsenmaihin. Järjestelmän tulee kattaa merkittävä osuus turvapaikanhakijoista. Mekanismin piirissä olevia pakolaisia ei tule laskea kiintiöpakolaisten kiintiöön, eikä sen tule vaikuttaa EU-maiden tukeen vakiintuneelle UNHCR:n uudelleensijoitusohjelmalle.

Jäsenmaiden menettelyjen yhdenmukaistaminen ei saa tarkoittaa alimman yhteisen nimittäjän hakemista, jossa turvapaikanhakijoiden oikeuksia rajoitetaan niin paljon kuin mahdollista. Erityisesti palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatteen noudattaminen tulee varmistaa. Olemassa olevia perus- ja ihmisoikeus- sekä tietosuojaa koskevia periaatteita ei tule heikentää. Turvapaikanhakijoille on taattava kunnollinen oikeusapu.

Suojelun tarpeen arvioinnin tulee aina huomioida kunkin hakijan yksilöllinen tilanne, eikä pohjautua ns. turvallisten maiden listauksen laajentamiseen. Mahdolliset EU:n yhteiset turvallisten maiden listat tulee pitää suppeina, eikä niitä tule kansallisilla listoilla tarpeettomasti laajentaa. Ei ole kestävää politiikkaa käännyttää pakolaisia ihmisoikeuksia kovin ottein polkevaan, itsevaltaiseen ja Syyrian sotaan sekaantuneeseen Turkkiin. Vähemmistöjen vainoa ja poliittisen opposition tukahduttamista ei voi hyväksyä EU:n ja Turkin välisen pakolaissopimuksen hintana.

Turvapaikanhakijoilla tulee olla oikeus liikkua EU:n sisällä ilman sanktioita. Ei tule rangaista ihmisiä, jotka pakenevat epäinhimillisiä olosuhteita, systemaattisia puutteita turvapaikkamenettelyissä ja vastaanotto-olosuhteissa tai ihmisoikeusloukkauksia, joiden vuoksi Suomikin on keskeyttänyt siirrot eräisiin jäsenvaltioihin.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 1

Turvapaikanhakijoiden säilöönottoa ei tule laajentaa nykyisestä, ja sen vaihtoehtoja on edistettävä. Säilöönotto rankaisevana toimena, ilman aitoa menettelyllistä tarkoitusta, loukkaa turvapaikanhakijan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen kohtuuttomasti. Lasten säilöönotto tulisi kieltää.

Asumisvelvollisuus turvaamistoimena ja tiiviisti tapahtuva ilmoittautumisvelvollisuus puuttuvat liikkumisvapauteen kotiarestia ja säilöönottoa muistuttavalla tavalla. Erityisesti syrjäisistä vastaanottokeskuksista poistuminen ilmoittautumisten välillä ei ole käytännössä mahdollista, jolloin kyse voi olla tosiasiallisesti säilöönotosta.

Perheenjäsenyyden ulottaminen koskemaan lähisukulaisia ja lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioon saapumisen välillä muodostettuja perheitä on kannatettavaa. Näin jopa vuosia kestäneen, usein hakijan toiveista riippumattoman odottelun aikana solmitut perhesuhteet otetaan huomioon perheenjäseniä määriteltäessä.

Pakolaisuus ei ratkea kontrollia lisäämällä. Lähtemään pakotetut ihmiset joutuvat käyttämään usein hengenvaarallisia laittomia reittejä nimenomaan siksi, että laillisia reittejä ei ole käytettävissä. Ihmisarvoista pakolaispolitiikkaa olisi helpottaa laillisia reittejä ylläolevilla ehdotuksilla, kuten perheenyhdistämistä helpottamalla ja inhimillisellä uudelleensijoittamisella kiintiöiden ja jakomekanismien avulla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta hyväksyy edellä eriävän mielipiteen perusteluosassa esitetyn kannan.

Helsingissä 16.11.2016

Paavo Arhinmäki vas

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Syyrian sota on YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n mukaan pahin humanitaarinen kriisi toisen maailmansodan jälkeen. Vuosia jatkuneet sotatoimet Euroopan lähialueilla ovat aiheuttaneet sen, että Eurooppaan on viime vuosina kohdistunut suuri muuttoliike, joka on tuonut ilmi myös EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän heikkoudet ja johon Euroopan komissio pyrkii vastaaman yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista koskevalla säädöspaketilla.

Eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän on perustuttava yhteisesti sovittuihin sääntöihin ja oikeudenmukaiseen vastuunjakoon sekä varmistettava turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen kaikkialla Euroopassa. Myös turvallisten ja laillisten maahantuloväylien luominen Eurooppaan on ensisijaisen tärkeää.

Muuttoliikkeen taustalla oleviin juurisyihin on pyrittävä vastaamaan kattavasti ja parannettava elinolosuhteita turvapaikanhakijoiden lähtömaissa. Tätä tavoitetta eivät kuitenkaan tue kansallisella tasolla tehdyt merkittävät leikkaukset kehitysapuun ja kansalaisjärjestöjen toimintaan sekä kriisinhallintaan. Tämän vuoksi Suomen toimintalinjan on tuettava laajasti nyt käsillä olevia EU-tason aloitteita muuttoliikkeen hallinnassa.

Dublin-järjestelmän uudistamisen yhteydessä Euroopan komissio on esittänyt automaattista turvapaikanhakijoiden jakomekanismia, jos johonkin EU-jäsenvaltioon kohdistuu merkittävä muuttoliikepaine. Suomen on valmistauduttava ja vaikutettava EU:ssa siihen, että tarvittaessa on valmius ottaa käyttöön sitovat kiintiöt turvapaikanhakijoiden sijoittamiseksi ja toimivan eurooppalaisen ratkaisun löytämiseksi. Vapaaehtoiset toimet eivät tähän mennessä ole olleet riittäviä, sillä viime vuonna sovittuja turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja ei ole saatu toimimaan EU-tasolla eikä kaikkien jäsenvaltioiden sitoutuminen asiaan ole ollut riittävää.

Vaikka komission ehdottamilla EU:n lainsäädännöllisillä toimilla voidaan tarvittaessa rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevien liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, on samalla huomioitava turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien ja oikeusturvan sekä kansainvälisten sopimusten velvoitteiden toteutuminen. Tämä tavoite tulisi ottaa paremmin huomioon Suomen neuvottelutavoitteissa.

Suomen toimintalinjan tulee tukea myös komission ehdotuksia turvapaikkaprosessin sujuvoittamisesta ja nopeuttamisesta. Samalla hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua on laajennettava komission ehdotuksen mukaisesti koskemaan koko turvapaikkaprosessia, jotta kunkin turvapaikanhakijan henkilökohtainen tilanne ja suojeluntarve pystytään selvittämään ja oikeusturva takaamaan.

Suomi on nostanut Syyrian sodan vuoksi pakolaiskiintiötä tilapäisesti ja hyvin maltillisesti vuosina 2014 ja 2015. Kansallisen pakolaiskiintiön käyttö on irrotettava komission ehdottamasta EU:n uudelleensijoittamiskehyksestä. Suomen neuvottelutavoitteena on oltava, että kansallista pakolaiskiintiötä ei tule käyttää EU:n uudelleensijoittamiskehyksen mukaisiin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden sijoittamisiin.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 2

Muutosesitykset lausuntoluonnokseen:

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että että suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan eriävän mielipiteen perusteluissa esitetyin muutoksin.

Helsingissä 16.11.2016

Tytti Tuppurainen sd
Jukka Gustafsson sd
Timo Harakka sd
Sanna Marin sd

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Yleistä

Maailmaa on kohdannut ennenäkemättömän laaja humanitäärinen kriisi, kun yli 65 miljoonaa ihmistä on joutunut lähtemään pakolaiseksi ja etsimään turvaa sodalta tai muulta vainolta. Pieni osa näistä ihmisistä on pyrkinyt Eurooppaan turvaan. Nykyinen EU:n Dublin-järjestelmä ei toimi, sillä vastuuta ihmisten hädästä ei voi jättää vain EU:n ulkorajavaltioiden harteille. Komissio onkin antanut ehdotuksia säädöspaketiksi yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamisesta.

Valiokunnassa on käyty kuuleminen EU-Turkki-sopimuksesta. Sopimus on ongelmallinen, sillä se perustuu Turkista meren yli Kreikan saariin saapuvien pakolaisten palautuksiin. Vastavuoroisesti otetaan jokaista palautettua syyrialaista vastaan yksi Syyrian pakolainen Turkin leireiltä. YK:n pakolaisjärjestö ja Amnesty ovat arvostelleet sopimusta: kun rajat laitetaan kiinni ja tehdään joukkopalautuksia, se loukkaa ihmisten oikeutta hakea turvapaikkaa. Turvapaikanhakijoilla on oikeus paeta sotaa ja vainoa sekä hakea turvapaikkaa YK:n pakolaissopimuksen perusteella.

Turkin kyky käsitellä turvapaikkahakemuksia on koetuksella. Valiokuntakuulemisessa on noussut esiin huolestuttava kuva Turkin ihmisoikeustilanteesta, journalistien työn ja sananvapauden rajoittamisesta, tutkijoiden ja tuomareiden irtisanomisista sekä pakolaisten asemasta. Vähemmistöjen ihmisoikeudet eivät ole Turkissa turvatut ja lapsityövoiman käyttö on yleistä. EU ei voi sysätä humanitäärisen kriisin hoitoa Turkin harteille.

Sopimuksen vaikutukset ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta on selvitettävä läpinäkyvästi ja perusteellisesti niin kansallisella kuin EU-tasollakin ja tämän perusteella uudelleen arvioitava asia. Sama koskee myös muita Euroopan unionin niin kutsuttuja kumppanuussopimuksia kolmansien maiden kanssa, jotka rakentuvat samalle logiikalle.

Olosuhteet Euroopan rajoilla, kuten Makedonian ja Kreikan saarilla olevissa vastaanottokeskuksissa, ovat kaaosmaiset ja epäinhimilliset. Ihmisten on vaikeaa päästä turvaan kriisimaista, ja laillisten reittien puute lisää ihmissalakuljetusta.

EU-jäsenmailta on edellytettävä turvapaikanhakijoiden solidaarista vastuunjakoa Välimeren humanitäärisen kriisin pysäyttämiseksi. On luotava laillisia reittejä muun muassa kasvattamalla yhteisesti pakolaiskiintiöitä ja helpottamalla perheenyhdistämistä sekä ottamalla käyttöön humanitäärisiä viisumeja. Se auttaa kaikkein haavoittuvimpia pääsemään turvaan, kuten naisia, lapsia ja vammaisia.

Kannatamme Euroopan unionin turvapaikkasääntelyn yhtenäistämistä. Tällä hetkellä jäsenmaiden käytännöt ovat hyvin kirjavia ja meneillä on turvapaikanhakijoiden oikeuksien polkemiseen monin paikoin johtanut kehitys, jossa kilpaillaan sillä, mikä jäsenmaa on kaikkein vähiten vetovoimainen. Komission turvapaikkapaketti sisältää kuitenkin myös monia huolestuttavia elementtejä, jotka voivat johtaa vakaviin heikennyksiin turvapaikanhakijoiden suojassa. Emme siksi kan-

nata muun muassa rankaisemiseen perustuvaa lähestymistapaa. Tarpeita uudelleenliikkumiseen sen sijaan aidosti vähentäisi se, että turvapaikanhakijoiden oikeudet ja perhesiteet otettaisiin paremmin huomioon. Tämä on keskeistä myös kotoutumisen näkökulmasta.

Seuraavassa otetaan kantaa yksityiskohtaisemmin komission muuttoliikepaketin esityksiin.

Dublin U 31/2016 vp

Vaikka ehdotetussa Dublin-järjestelmässä on uusi vastuunjakomekanismi, se ei tarkoita merkittävästi solidaarisempaa vastuunjakoa. Uusi järjestelmä perustuu pikemminkin ajatukselle, jolla käytännössä pyritään siirtämään vastuuta pakolaisista yhä enenevissä määrin kolmansille valtioille. Myös unionin reuna-alueilla, kuten Suomella, säilyisi ensisijainen vastuu, ja on epäselvää, miten niin kutsuttu hätätilamekanismi käytännössä toimisi, erityisesti ottaen huomioon nykyisten sisäisten siirtojen ongelmat. Jo tällä hetkellä maailman pakolaisista 86 % on kehitysmaissa. Tilanne on kestämätön. On myös epärealistista, että ulkorajavaltiot kantavat suhteettoman vastuun prosessista. Tämä on jo nyt osoittautunut toimimattomaksi ja aiheuttaa vakavaa inhimillistä kärsimystä.

Jotta humanitaariseen kriisiin EU:n rajoilla voidaan vastata asianmukaisesti ja vastuuta jakaa jäsenvaltioiden kesken reilusti, on asiaa lähestyttävä uudesta näkökulmasta. Nykyisen toimimattoman Dublin-järjestelmän tilalle on luotava pikaisesti pysyvä ja sitova jakomekanismi, jonka avulla turvapaikanhakijat jaetaan oikeudenmukaisesti jäsenvaltioihin. Tulevan järjestelmän on perustuttava solidaarisuudelle, tasapuolisemmalle vastuunjaolle, sitovuudelle ja turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien täysimääräiseen kunnioittamiseen. Punitatiivisen lähestymistavan sijaan turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa eri maihin tulisi myös lähtökohtaisesti huomioida ihmisten olemassa olevat siteet, kuten yhteisö tai sukulaiset jossain maassa. Turvapaikanhakijoille tarvitaan nopea, yksilöllinen ja oikeudenmukainen turvapaikanhakuprosessi menettelyllisine takeineen, jossa on mahdollisuus perheenyhdistämiseen. Samojen periaatteiden on koskettava kaikkia hakijoita, eikä vain niitä, joilla on ilmeinen suojelun tarve. Lisäksi on luotava laillisia reittejä.

Lisäksi valtioneuvoston tulee huomioida täysimääräisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 34/2016 vp esittämät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat.

Menettelyasetus U 34/2016 vp

Turvapaikanhakijoita tulee kohdella oikeudenmukaisesti ja jokaisen suojeluntarve on tutkittava. Tehokkaat ja nykyistä nopeammat prosessit ovat kaikkien kannalta järkeviä, mutta ne on tehtävä oikeudenmukainen kohtelu turvaten. Toisin kuin komissio esittää, emme kannata eurooppalaisia emmekä kotimaisia listauksia ns. turvallisista maista, joihin ihmiset voitaisiin palauttaa massakäsittelyillä tai sillä tavoin nopeutetulla käsittelyllä, että yksilöllinen arviointi vaarantuu. Mitään maata ei voi määritellä turvalliseksi kaikille ihmisille, vaan oikeuden suojeluun on lähdettävä aina kyseisen ihmisen turvallisuustilanteesta, ei maan yleisestä tilanteesta. Yksilöllinen suojeluntarve on aina selvitettävä huolellisesti, eikä turvapaikanhakijoiden oikeutta myöhemmin muuttaa maasta toiseen tule poistaa. Turvallisia maita koskevia säännöksiä ehdotetaan menettelyasetuksella selkiinnytettäväksi. Mikäli EU-tasoisia turvallisten maiden listoja otetaan käyttöön, on niiden soveltamisessa varmistettava myös yksilöllisistä syistä johtuvat poikkeukset. Vähintään tuli-

si torjua komission esitys, jonka mukaan turvallisesta kolmannesta maasta tullut hakija tulee voida poistaa maasta tutkimattajättämispäätöksen jälkeen ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin kiellä täytäntöönpanoa. Vastustamme ankarille rankaiseville toimille rakennettua järjestelmää, koskee tämä sitten esimerkiksi edelleen liikkumista tai menettelyjä. Turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa eri maihin tulee huomioida ihmisten olemassa olevat siteet, kuten yhteisö tai sukulaiset.

Kannatamme, toisin kuin valtioneuvosto, komission ehdotusta, jolla hakijan oikeusturvatakeita menettelyn kuluessa parannetaan. Komission ehdotus siitä, että hakijalla olisi oikeus saada ilmaista oikeusapua jo ennen muutoksenhakuvaihetta, on tärkeä ja kannatettava tästä näkökulmasta. Valtioneuvosto on kulkenut juuri päinvastaiseen suuntaan poistamalla ilmaisen oikeusavun turvapaikkapuhuttelussa ja rajannut turvapaikanhakijoiden valitusmahdollisuuksia. Komissio kiinnittää esityksessään huomiota turvapaikanhakijoiden oikeusturvan sujuvaan järjestämiseen. Valtioneuvoston ja hallintovaliokunnan lausunnon turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoittamista korostava kanta on ristiriidassa paitsi komission esityksen myös yleisesti sujuvan ja oikeudenmukaisen turvapaikkamenettelyn varmistamisen kanssa.

Määritelmäasetus U 35/2016 vp

Komissio esittää, että kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumista pyritään estämään rangaistuksen uhalla. Tämä ei huomioi kansainvälistä suojelua saaneiden tarpeita esimerkiksi perhesiteiden tai työmahdollisuuksien näkökulmasta. Turvapaikanhakijoiden oikeutta myöhemmin muuttaa maasta toiseen ei saa poistaa. Emme myöskään kannata pakollista säännöllistä uudelleenarvioimista, sillä se johtaisi suojelutason laskuun, vaikeuttaisi kotouttamista ja lisäisi merkittävästi hallinnollista taakkaa.

Turvapaikanhakijoiden sijoittamisessa eri maihin tulee lähtökohtaisesti huomioida ihmisten olemassa olevat siteet, kuten yhteisö tai sukulaiset jossain maassa. Vastustamme edelleen liikkumisen sanktioimista. Ne eivät huomioi sitä, miksi ihmiset pyrkivät liikkumaan. Ongelmallista on myös taloudellisten ja sosiaalisten etujen mahdollinen kohtuuton sanktioiminen. Hyvää on se, että komission esityksessä vahvistetaan tietojen antamista koskevia sääntöjä.

Kannatettava on myös komission esitys, että perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennetaan koskemaan lähisukulaiset sekä lähtömaasta lähtemisen ja jäsenmaahan saapumisen välillä muodostetut perheet. Toisin kuin valtioneuvosto, kannatamme laajennusta. Jos perheen määritelmä pidetään ennallaan, mutta ehdotetut sanktiot tulevat voimaan, järjestelmä tulee johtamaan epäinhimillisiin ja kestämättömiin tilanteisiin, joissa esimerkiksi sisarukset tai lähtömaasta lähtemisen jälkeen perustetut perheet joutuisivat olemaan pitkään erossa toisistaan. Tällä tavoin nimenomaan kestävästi yhtenäistettäisiin järjestelmää ja vähennettäisiin aidosti ihmisten tarvetta liikkua maasta toiseen.

Komission ehdotuksessa udelleentarkasteluaikoja esitetään lyhemmiksi kuin Suomessa nykyään, mihin suhtautumme kriittisesti. Se heikentää mahdollisuuksia kotoutua.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 3

Asetus uudelleensijoittamisesta U 36/2016

Nykyistä pakolaiskriisiä kärjistää se, että Eurooppaan on kovin vaikea päästä laillisesti kriisimaista. Tämä pakottaa ihmiset turvautumaan ihmissalakuljettajiin ja vaarallisiin reitteihin. Tämä on kestämätön tilanne, josta on päästävä eroon. Euroopalla on kansainvälinen vastuu ottaa vastaan turvapaikanhakijoita, eikä se saa estää laillisia keinoja saapua alueelleen. Uudelleensijoittaminen on tärkeä tapa luoda turvallisia ja laillisia reittejä. Kannatamme pakolaisille tarjottavien uudelleensijoituspaikkojen lisäämistä Euroopan unionin alueella. Jäsenmaiden tulee sopia pysyvät kiintiöt ja jakomekanismi, jolla pakolaiset sijoitetaan eri puolille Eurooppaa. Nyt maailman pakolaisista 86 % on kehitysmaissa. Tilanne on kestämätön. Kiintiöiden tulee olla niin suuria, että EU kantaa reilun osansa pakolaisista ja niillä pystytään vastaamaan turvapaikanhakijoiden määrään. Kiintiöiden suuruutta voidaan aina tarpeen mukaan vaihdella tarpeesta riippuen, mutta itse kiintiöjärjestelmän tulee olla pysyvä.

EU:n sisäiset turvapaikanhakijakiintiöt eivät myöskään poista nyt käytössä olevan kiintiöpakolaisjärjestelmän tarvetta, vaan sitä tulisi merkittävästi kasvattaa, jotta maailmanlaajuiseen kasvavaan pakolaisten avuntarpeeseen voidaan oikeudenmukaisesti ja uskottavasti vastata. Kaikkien EU-maiden tulee osallistua turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen. Jos jokin maa kieltäytyy kiintiöistä tai ei ota hakijoita vastaan, tälle tulee kohdistaa sanktioita.

EU-tasoiset turvapaikanhakijakiintiöt eivät ole peruste sulkea rajoja. Komission esitys päinvastoin sitoo huolestuttavalla tavalla uudelleensijoituksen kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön kannustimeksi, jonka tarkoituksena on rajoittaa turvapaikanhakijoiden pääsyä Eurooppaan. Uudelleensijoittamisen tulee olla yksi käytettävistä turvallisista ja laillisista reiteistä pakolaisten auttamiseksi, samalla kun myös muita turvallisia ja laillisia reittejä, kuten mahdollisuutta perheenyhdistämiseen, edistetään.

Niille perheille, joiden osalta EU-lainsäädännön asettamat perheenyhdistämisen edellytykset täyttyvät, tulisi turvata maahanpääsy perheenyhdistämisen avulla. Tämä on uudelleensijoittamista täydentävä keino, eikä näiden turvallisten reittien, uudelleensijoittamisen ja perheenyhdistämisen käytön tulisi rajoittaa toisiaan.

Vainoa, sotia ja konflikteja pakenevien oikeutta hakea turvapaikkaa ja päästä oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn ja nauttia kansainvälistä suojelua ei voi asettaa riippuvaiseksi keinoista, joilla hakijat saapuvat jäsenvaltioihin. Omatoimisesti turvapaikanhakijoina EU:n alueelle saapuneita henkilöitä ei pidä rangaista estämällä tällaisten henkilöiden uudelleensijoittaminen. Ehdollistaminen ylipäänsä on ongelmallista ihmisoikeusnäkökulmasta.

Positiivista on haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten aseman korostaminen.

Pakolaisaseman perusteet täyttäville henkilöille tulee kaikissa tilanteissa tunnustaa täysimääräinen pakolaisasema siihen liitettyine oikeuksineen, kuten oikeus perheenyhdistämiseen. On huolestuttavaa, että komission ehdotus ei näytä edellyttävän pakolaisaseman myöntämistä uudelleensijoittamisen kautta vastaanotetuille henkilöille, vaan mahdollistaa myös toissijaisen suojeluaseman käytön tässä yhteydessä.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2016 vp
Eriävä mielipide 3

Vastaanottodirektiivi U 37/2016 vp

Liikkumisvapautta tulisi tarkastella turvapaikanhakijoiden oikeuksista ja tarpeista käsin. Jos edelleen liikkumisen tarvetta halutaan vähentää, tulisi huomioida ihmisten olemassa olevat siteet, kuten yhteisö tai sukulaiset jossain maassa.

Kannatamme tavoitteita nopeuttaa ja tehostaa vastaanottotarpeen arviointia. Asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuutta tulee tarkastella turvapaikanhakijoiden oikeuksista käsin.

Positiivista komission esityksessä on, että perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennetaan koskemaan lähisukulaiset sekä lähtömaasta lähtemisen ja jäsenmaahan saapumisen välillä muodostetut perheet. Toisin kuin hallitus, kannatamme laajennusta, jossa myös sisarukset sekä lähtömaasta lähtemisen ja jäsenmaahan saapumisen välillä muodostetut perheet laskettaisiin ydinperheeksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon Suomen neuvottelutavoitteina.

Helsingissä 16.11.2016

Johanna Karimäki vihr
Pekka Haavisto vihr
Eva Biaudet r

ERIÄVÄ MIELIPIDE 4

Perustelut

Kristillisdemokraatit voivat muilta osin yhtyä Suuren valiokunnan lausuntoon, mutta ovat huolissaan siitä, että valtioneuvoston kannanmuodostus on edelleen kesken Dublin-järjestelmään esitettävien muutosten osalta (U 31/2016 vp).

Siksi esitän valiokunnan lausutoa muutettavaksi siten, että Suomen tulee vastustaa komission esittämää automaattista jakomekanismia turvapaikanhakijoiden siirtämisestä EU-jäsenmaasta toiseen ja siitä johtuvaa Dublin-järjestelmään esitettävää muutosta. Automaattisen jakomekanismin hyväksyminen on toimivallan siirto maahanmuuttopolitiikassa jäsenmailta komissiolle. Lisäksi esitetyn mukaan komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksen, jossa täsmennettäisiin solidaarisuusmekanismin käytön käytännön yksityiskohdat.

Esitetty malli on omiaan heikentämään velvoitteita ja kannusteita hallita maahantulijoiden virtaa siirtämällä painetta muille jäsenvaltioille. Erityisesti tämä koskettaa tilannetta, jolloin laskennallisen viitearvon täyttyminen lähestyy.

Automaattisen jakomekanismin toimenpiteiden oikeusperustaa ja oikeasuhtaisuutta sekä menettelyn synnyttämän mahdollisen riskin ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan ja vakavan rikollisuuden lisääntymisen suhteen ei myöskään ole riittävästi selvitetty.

Esitykseen sisältyy lisäksi mahdollisuus jäsenvaltiolle olla osallistumatta korjausmekanismiin 12 kuukauden ajan, jos se suorittaa ns. 250 000 euron solidaarisuusmaksun yhtä hakijaa kohden niille jäsenvaltioille, jotka määritettiin vastuullisiksi käsittelemään siirretyt hakemukset. Kyseinen esitys on erittäin merkillinen, koska jäsenmaa maksaisi tulevaisuudessa siitä, etteivät kaikki maat kykene noudattamaan Dublin-säännöstön perusperiaatetta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

> että suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan eriävän mielipiteen perusteluissa esitetyin muutoksin.

Helsingissä 16.11.2016

Sari Essayah kd