

U 10/2015 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisten toimenpiteiden perustamisesta kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä toukokuuta 2015 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisten toimenpiteiden perustamisesta kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä syyskuuta 2015

Sisäministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI VÄLIAIKAISTEN TOIMENPITEIDEN PERUSTAMISESTA KANSAINVÄLISEN SUOJELUN ALALLA ITALIAN JA KREIKAN TUKEMISEKSI**

**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 13 päivänä toukokuuta 2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final). Osana muuttoliikeagendan toimeenpanoa komissio on 27 päivänä toukokuuta 2015 tehnyt neljä esitystä koskien EU:n sisäisiä siirtoja, uudelleensijoittamista, toimintasuunnitelmaa ihmissalakuuljettajien torjumiseksi ja ohjeita sormenjalkien ottamiseksi. Näistä tässä kirjelmässä käsitellään ehdotusta EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi (COM(2015) 286 final).

Aikataulusyistä asia on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi jo aikaisemmin E-kirjeellä (E 18/2015 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 5 päivänä kesäkuuta 2015, sekä E-jatkokirjeellä, joka on toimitettu eduskunnalle 30 päivänä kesäkuuta 2015.

**2 Pääasiallinen sisältö**

EU:n sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus (COM(2015) 286 final) koskee yhteensä 40 000 Italiassa ja Kreikassa turvapaikkahakemuksen jättänyttä henkilöä seuraavien kahden vuoden aikana. Komission perustelu esitykselle on helpottaa huomattavaa turvapaikanhakijapainetta Italiassa ja Kreikassa.

Kansainvälistä suojelua haki viime vuonna Kreikassa 9 430 ja Italiassa 64 625 henkilöä. Ehdotuksen perusteluissa on kerrottu myös laittomasti maahan tulleiden määrät, jotka mahdollisesti sisältävät kansainvälistä suojelua hakeneet. Vuonna 2014 Italiaan saapui laittomasti yli 170 000 kolmansien maiden kansalaista ja Kreikkaan yli 50 000 tällaista henkilöä. Johdannon mukaan Kreikassa oli viime vuonna 30 505 syyrialaista laittomasti.

Komission ehdotuksen mukaan Italian ja Kreikan hätätilanteen vaatimien EU:n sisäisten siirtojen yhteydessä sovellettaisiin ensimmäisen kerran Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen joukoittaiseen maahantuloon liittyvää hätätilanmekanismia. Ehdotuksen mukaan näitä olisivat sellaisista alkuperämaista tulevat hakijat, joiden kansainvälisen suojelun hakemusten hyväksymisaste EU:ssa on yli 75 prosenttia.

Väliaikaisesti tarkoitettua järjestelyä sovellettaisiin käytännössä kansainvälistä suojelua tarvitseviin syyrialaisiin ja eritrealaisiin, jotka ovat saapuneet Italiaan tai Kreikkaan päätöksessä määriteltävän 24 kuukauden ajanjakson aikana. Sisäiset siirrot toteutettaisiin käytännössä jäsenmaiden nimeämien kansallisten yhteyspisteiden ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kautta Euroopan unionin säännösten sekä kunkin jäsenmaan kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukaisesti.

Henkilömäärä jaettaisiin jäsenmaiden kesken väkilukuun, bruttokansantuotteeseen, turvapaikkahakemusten ja uudelleensijoitettujen pakolaisten määrään sekä työttömyysasteeseen

suhteutetun jakoperusteen (distribution key) mukaisesti. Italiaa koskevan jakoperusteen mukaan Suomelle osoitettaisiin 475 henkilöä eli 1,98 prosenttia yhteensä 24 000 siirrettävästä henkilöstä. Kreikkaa koskevan jakoperusteen mukaan Suomelle osoitettaisiin 317 henkilöä eli samoin 1,98 prosenttia yhteensä 16 000 siirrettävästä henkilöstä. Suomelle osoitettavien siirtojen kokonaismäärä olisi näin ollen 792 henkilöä. Vastaanottaville jäsenvaltioille annettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kautta kertaluontoinen 6 000 euron tuki kutakin niiden alueelle siirrettyä henkilöä kohden neuvoston ja parlamentin asetuksen 516/2014 mukaisesti.

Jäsenvaltiot nimeäisivät kontaktipisteet. Lisäksi ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lähettää yhteysvirkamies Italiaan ja Kreikkaan. Siinä todetaan, että nämä auttaisivat tiedonvaihdossa ja ehdokkaiden nimeämisessä. Italia tai Kreikka tekisi siirtopäätöksen. Artiklan 6.5 mukaan laittomasti edelleen liikkunutta kehoitetaan palaamaan välittömästi oikeaan jäsenmaahan. Johdantokappaleen mukaan asianomaisella olisi periaatteessa oikeus kansainvälisen suojeluaseman mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä valtiossa, johon hänet on siirretty.

Johdannossa viitataan Dublin-asetuksen mukaisiin oikeudellisiin ja menettelyllisiin takeisiin. Siinä sanotaan myös, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan siirtopäätöksen osalta olisi vain perusoikeuksien turvaamisen osalta. Artiklan 6.4 mukaan asianomaiselle annetaan tiedoksi kirjallinen päätös siirtämisestä määrättyyn maahan.

Jäsenvaltio voisi kieltäytyä vastaanottamasta henkilöä vain kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen perusteella.

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 240 miljoonan euron lisäkustannukset. Komissio huomauttaa mahdollisuudesta käyttää ehdotetun kaltaista järjestelmää myös muiden jäsenvaltioiden kohdalla Italian ja Kreikan kaltaisen maahantulotilanteen kohdassa niitä.

### **3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Komissio ehdottaa sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan siinä tapauksessa, että kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Komission ehdotuksen tavoitteena on väliaikaisten toimenpiteiden perustaminen kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi, jotta näiden olisi mahdollista toimia tehokkaalla tavalla niiden alueelle tällä hetkellä kohdistuvan huomattavan, näiden maiden turvapaikkajärjestelmiä rasittavan kolmansien maiden kansalaisten tulijamäärän kanssa. Komissio katsoo, että tilanne vaatii unionin toimivallan käyttämistä SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

### **4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin**

Väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisessa tulee ehdotuksen mukaan ottaa huomioon etenkin selkeästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden perusoikeudet, kuten kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltäminen, oikeus turvapaikkaan, suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa sekä lapsen oikeudet ja lapsen etu erityisesti Euroopan perusoikeuskirjan mukaisesti. Lisäksi ehdotuksessa mainitaan velvoittavina tiedonsaantioikeus sekä oikeus perheyhteyden säilyttämiseen sisäisten siirtojen yhteydessä.

## **5 Ehdotuksen vaikutukset**

Ehdotuksen mukaiset toimenpiteet olisivat väliaikaisia. Päätöksen mukaisissa siirroissa poiketaan Euroopan parlamentin ja Euroopan neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 13 artiklan 1 kohdan säännöstä, jonka perusteella Italia ja Kreikka muutoin olisivat vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisesta. Samoin poiketaan tilapäisesti menettelyistä, mukaan lukien määräajoista, joista säädetään asetuksen artikloissa 21, 22 ja 29. Sisäisiä siirtoja koskeva päätös velvoittaa kaikilta osiltaan Suomea, ja sen kanssa ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö on jätettävä soveltamatta.

Kansallisten taloudellisten vaikutusten tarkka arviointi on vaikeaa, koska siihen vaikuttavat monet vielä avoinna olevat tekijät. Kustannuksiin vaikuttavat ennen muuta Suomeen siirrettävien määrä, mutta myös muun muassa hakijoiden tausta, siirtojen käytännön toteutus, hakemusten käsittelynopeus ja myönteisten päätösten osuus. Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu olettaen, että Suomeen siirrettäisiin noin 800 täysi-ikäistä turvapaikanhakijaa.

Noin 800 turvapaikanhakijan hakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa maksaisi noin 2 miljoonaa euroa, jos virastoon palkattaisiin 13 käsittelijän lisäresurssi (lisäresurssin osuus kustannuksista noin 700 000 euroa), jolloin päätökset olisi mahdollista tehdä kuudessa kuukaudessa. Hakijoiden vastaanottokulut hakemusten käsittelyn aikana olisivat yhteensä noin 6,8 miljoonaa euroa. Kun otetaan huomioon EU:n 4,8 miljoonan euron kertakompensaatio Suomelle (6 000 euroa kutakin siirrettävää hakijaa kohti), kustannukset olisivat yhteensä noin 4 miljoonaa euroa. Jos päätöksenteon lisäresurssia ei ole käytettävissä ja käsittelyaika venyy esimerkiksi kahdeksi vuodeksi, vastaavat kustannukset ovat noin 24 miljoonaa euroa.

Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden asuinkunnille maksettava kotoutumislain mukainen korvaus noin 800 kansainvälistä suojelua saaneesta olisi vajaa 7 miljoonaa euroa vuodessa kolmen vuoden ajan. Osaan hakemuksista tehtäisiin kuitenkin kielteisiä päätöksiä, jolloin kuntakorvaukset jäisivät siltä osin pois. Kustannuksia syntyisi siinä tapauksessa muutoksenhausta ja maasta poistamisesta.

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 240 miljoonan euron lisäkustannukset.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

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

## **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

## U 10/2015 vp

Komissio antoi toukokuun 2015 lopussa Euroopan muuttoliikeagendassa mainitut erilliset ehdotukset EU:n sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen toteuttamiseksi. Poliittinen keskustelu muuttoliikeagendasta ja siihen liittyvistä konkreettisista ehdotuksista on käyty OSA-neuvostossa 16 päivänä kesäkuuta 2015. Keskustelua sisäisistä siirroista on osana muuttoliikekeskustelua jatkettu Eurooppa-neuvostossa 25 ja 26 päivänä kesäkuuta 2015. Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin Italian ja Kreikan vaikean maahanmuuttopaineen helpottamiseksi 40 000 turvapaikanhakijan siirtäminen muihin jäsenvaltioihin. Eurooppa-neuvosto edellytti, että sisäisistä siirroista tehtävä neuvoston päätös tulee hyväksyä nopeasti ja tarkemmasta jäsenvaltiokohtaisesta jaosta tulee sopia jäsenmaiden kesken heinäkuun 2015 aikana.

Asiaa on käsitelty epävirallisessa OSA-neuvoston kokouksessa 9 ja 10 päivänä heinäkuuta 2015. Ylimääräisessä OSA-neuvoston kokouksessa 20 päivänä heinäkuuta 2015 sisäministerit sopivat Kreikasta ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin kahden vuoden aikana Kreikasta ja Italiasta siirrettävien henkilöiden lukumäärästä. Kokouksessa saavutettiin yhteisymmärrys yhteensä 32 256 henkilön siirtämisestä. Lopuista maakohtaisista turvapaikanhakijamääristä on tarkoitus päättää vuoden 2015 loppuun mennessä. Suomen kahdelle vuodelle jaettava osuus on yhteensä 792 henkilöä.

Euroopan muuttoliikeagendasta on keskusteltu Euroopan parlamentissa 20 päivänä toukokuuta 2015. Euroopan parlamentti käsittelee mietintöään sisäisistä siirroista täysistunnonaan 8 ja 9 päivinä syyskuuta 2015.

Sisäisiä siirtoja ja uudelleensijoittamista koskevat ehdotukset on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-jaosto 6:ssa (suppea kokoonpano) 3 päivänä kesäkuuta 2015. Asiaa on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 5 päivänä kesäkuuta 2015, 12 päivänä kesäkuuta 2015, 24 päivänä kesäkuuta 2015 ja 1 päivänä heinäkuuta 2015. Asia on viety raha-asiainvaliokuntaan 1.7.2015. Asiaa koskeva E-kirje (18/2015 vp) toimitettiin eduskunnalle 5 päivänä kesäkuuta 2015. E-jatkokirje on annettu eduskunnalle 30 päivänä kesäkuuta 2015.

Eduskunnassa asiaa on käsitelty hallintovaliokunnassa 10 päivänä kesäkuuta 2015 ja suuresa valiokunnassa 12 päivänä kesäkuuta 2015, 24 päivänä kesäkuuta 2015, 1 - 3 päivänä heinäkuuta 2015 (kirjallinen menettely), 7 päivänä heinäkuuta 2015 ja 17 päivänä heinäkuuta 2015 (kirjallinen menettely).

### **8 Valtioneuvoston kanta**

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen, mikä on valtioneuvoston toiminnan lähtökohta, josta pidetään kiinni. Suomi on suhtautunut varauksellisesti esityksiin, joilla on pyritty luomaan pysyviä sisäisten siirtojen järjestyjä.

Neuvosto voi kuitenkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa kyseisessä jäsenvaltiossa hätätilanteen. Valtioneuvosto edellyttää, että tällaiset perussopimusten mahdollistamat väliaikaiset toimenpiteet ovat poikkeuksellisia, ajallisesti ja määrällisesti rajattuja sekä selkeästi perusteltuja, varsinkin hätätilanteen määrittelyn osalta.

## U 10/2015 vp

Nyt komissio on tehnyt ehdotuksen sisäisistä siirroista liittyen Italian ja Kreikan tilanteeseen. Komission ehdottama neuvoston päätös tehdään määränemmistöllä (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 78(3) artikla).

Eurooppa-neuvostossa (25 ja 26 päivänä kesäkuuta 2015) sovitun mukaisesti kahden vuoden aikana etulinjassa olevista jäsenvaltioista Italiasta ja Kreikasta siirretään tilapäisesti ja poikkeuksellisesti muihin jäsenvaltioihin 40 000 selvästi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä, ja kaikki jäsenvaltiot osallistuvat tähän.

Valtioneuvosto on edellyttänyt, että ehdotuksen käsittelyssä tulee kiinnittää huomioita seuraaviin kysymyksiin:

- Määräaikaisuus
- Kansallista toimivaltaa ei siirretä
- Vetotekijät huomioitava
- Ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen
- Toimien resursointi ja rahoitus
- Siirtojen käytännön toteuttaminen
- Tehokkaampi yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Siirrettävien henkilöiden lukumäärää koskevien neuvottelujen suhteen Suomi on katsonut, että alkuperäinen komission esittämä lukumäärä 792 voisi olla hyvä lähtökohta. Heinäkuussa on katsottu, että Suomi voisi tilanteen vaatiessa suostua siirtämään Italiasta ja Kreikasta noin 800 turvapaikanhakijaa kahden vuoden aikana.

Kukin jäsenmaa on ensisijaisesti itse vastuussa maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiensä kehittämisestä siten, että järjestelmät ovat toimintakykyisiä myös lisääntyneiden maahanmuuttopaineiden alla. Käyttöön otettaviin väliaikaisiin toimenpiteisiin tulee kuulua myös sellaisia Italiaan ja Kreikkaan kohdistuvia velvoitteita, joilla voidaan varmistaa se, että maat saattavat maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmänsä toimiviksi.

Kun neuvosto käsittelee esitystä, valtioneuvosto korostaa kaikissa vaiheissa vapaaehtoisuutta pääperiaatteena.

Näillä edellytyksillä ja näistä lähtökohdista valtioneuvosto voi hyväksyä komission esityksen neuvoston päätökseksi Italiaa ja Kreikkaa koskevista väliaikaisista toimenpiteistä.