

Asia

OSA; komission ehdotukset EU:n sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen toteuttamiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 13.5.2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta (COM(2015) 240 final). Komissio antoi toukokuun lopussa muuttoliikeagendassa mainitut erilliset ehdotukset EU:n sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen toteuttamiseksi. Poliittinen keskustelu muuttoliikeagendasta ja siihen liittyvistä konkreettisista ehdotuksista käydään OSA-neuvostossa 16.6.2015. Muuttoliikekeskustelua jatketaan Eurooppa-neuvostossa 25. - 26.6.2015.

Jotta Suomi voi osallistua asiasta käytävään keskusteluun ja vaikuttaa mahdollisesti tehtävien ratkaisujen sisältöön, on tärkeää saada muodostettua Suomen kannat ennen 16.6. pidettävää OSA-neuvostoa.

Aikataulusyistä asia saatetaan poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä, vaikka asian luonne ja taloudelliset vaikutukset edellyttäisivät U-kirjelmän antamista eduskunnalle.

Suomen kanta

Sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus

Unionin on toimittava päättäväisesti Välimeren alueen laittomien muuttovirtojen hallitsemiseksi. Turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen. Vaikka lähtökohta on, että jokainen valtio itse päättää sisäisistä siirroista, kolmansien maiden kansalaisten äkillisen joukoittaisen maahantulon aiheuttama hätätilanne voi kuitenkin edellyttää poikkeuksellisten ratkaisujen tekemistä ja perussopimuksessa tarkoitetun hätätilamekanismin käyttöönottamista määrääjäksi. Italiaan ja Kreikkaan kohdistuva poikkeuksellinen maahanmuuttopaine aiheuttaa tällä hetkellä myös merkittävän paineen maiden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmille, joka uhkaa omalta osaltaan unionin sisäistä turvallisuutta. Ehdotuksen käsittelyssä tulee ratkaista seuraavat kysymykset:

Tulisi saada tarkemmat perustelut sille, miten perussopimuksen hätätilamekanismin kriteerit äkillisestä joukoittaisesta maahantulosta ja hätätilanteesta Italian ja Kreikan kohdalla täyttyvät ja onko siirrettäväksi ehdotettu turvapaikanhakijoiden määrä (40 000)

oikeassa suhteessa tilanteeseen, jonka perusteella maiden hyväksi suoritettaisiin toimenpiteitä.

Lähtökohtanamme on, että väliaikainen toimenpide koskisi turvapaikanhakijoiden siirtämistä kahden vuoden aikana.

Kaikki sisäisiin siirtoihin liittyvät käsittelyt tulee hoitaa siten, että kansallisten viranomaisten toimivaltaa myöntää oleskeluoikeus ulkomaalaiselle ei neuvoston mahdollisella päätöksellä siirretä muiden jäsenmaiden viranomaisille.

Kohderyhmän rajaus 15.4.2015 jälkeen tullessiin ja järjestelmän käynnistämisen jälkeen tuleviin on merkittävä. Sitä tulisi tarkastella mahdollisen veto vaikutuksen kannalta. Kohderyhmän rajaus tulevien kahden vuoden aikana tuleviin merkinnee myös sitä, että ei ole tarkkaa tietoa siitä, mihin kansalaisuusryhmiin toimenpide kohdistuisi.

Mahdollisen päätöksen tulee täyttää ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamisen vaatimukset. Sen vuoksi menettelyllisiä takeita ja oikeussuojakeinoja koskevat kysymyksiin tulee saada selkeät vastaukset. Keskeinen kysymys on, olisiko menettely sen kohteena oleville henkilöille vapaaehtoinen.

Mahdollisten menettelyiden tulisi olla hyvin toimivia ja tarkoituksenmukaisia. Kansainvälisen suojelun määrittely koostuu kolmesta verrattain paljon voimavaroja vaativasta osasta: henkilöllisyyden selvittäminen, vastuuvaltion määrittäminen ja sisällöllinen kansainvälisen suojelun hakemuksen tutkiminen. Tulisi tietää, mitä ehdotuksen alustava käsittely tarkoittaa näihin nähden (ml. rahoituskysymykset) kansallisella ja EU-tasolla.

Edelleen liikkumisen torjunta on iso haaste, jonka osalta ehdotukseen tulisi saada täydennystä. Tähän liittyvät kysymykset henkilölle annettavista eduista ja oikeuksista, jos hän ei noudata siirtopäätöstä, ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet ja vastuut valvoa liikkumisen estämistä.

On huomattava, että komissio pyrkii ehdotuksellaan myös edistämään Italian ja Kreikan omien järjestelmien kuntoon saamista (edellyttää tiekartan laatimista, raportointia) ja sormenjalkien ottamista (vain henkilöt, joilta on otettu sormenjäljet, voivat olla siirron kohteena). Näillä toimilla edesautetaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimivuutta ja unionin turvallisuutta (tiedämme, keitä alueelle saapuu).

Uudelleensijoittamista koskeva suositus

Suomen näkemyksen mukaan yksi keskeinen tapa auttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevia on uudelleensijoittaminen pakolaiskiintiössä. Uudelleensijoittaminen on kestävä tapa vaikuttaa globaalin pakolaistilanteen lievittämiseen, ja se tarjoaa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville turvallisen mahdollisuuden saapua EU:n alueelle.

Suomi kannattaa komission ehdottamaa suositusta ja sen tavoitetta lisätä EU:hun uudelleensijoitettavien määrää.

Suomen osuus uudelleensijoitettavista kiintiöpakolaisista on ollut viime vuosina merkittävästi suurempi kuin jäsenmaiden keskimäärin. Ehdotetun suosituksen tulee johtaa uudelleensijoitettavien lukumäärän tasaisempaan jakautumiseen jäsenmaiden kesken.

Vuosittaisen pakolaiskiintiön koko ja kohdentaminen tulee jatkossakin päättää kansallisesti. Suomi pitää tärkeänä UNHCR:n kokemuksen ja asiantuntemuksen hyödyntämistä uudelleensijoittamisen yhteydessä.

Pääasiallinen sisältö

Sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus

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.

Turvapaikanhakijoita tuli viime vuonna Kreikkaan 9 430 ja Italiaan 64 625. Ehdotuksen perusteluissa on kerrottu myös laittomasti tulleiden määrät, joka luku mahdollisesti sisältää 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 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen joukoittaiseen maahantuloon liittyvää hätätilannemekanismia. Ehdotuksen mukaan näitä olisivat sellaisista alkuperämaista tulevat hakijat, joiden kansainvälisen suojelun hakemusten hyväksymisprosentti EU:ssa on yli 75 %.

Väliaikaiseksi tarkoitettua järjestelyä sovellettaisiin käytännössä kansainvälistä suojelua tarvitseviin syyrialaisiin ja eritrealaisiin, jotka ovat saapuneet Italiaan tai Kreikkaan 15.4.2015 jälkeen tai saapuvat näihin maihin järjestelmän käynnistämisen jälkeen. Komissio ehdottaa alustavaa hakemusten käsittelyä (initial processing) ennen siirtopäätöksen tekemistä. 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 Roomaan ja Ateenaan. 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 paluudirektiivin nojalla. Johdannon 30

kappaleen mukaan asianomaisella olisi periaatteessa oikeus kansainvälisen suojeluaseman mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä valtiossa, johon hänet on siirretty.

Johdannon 28 kohdassa viitataan Dublin-asetuksen mukaiseen oikeudellisiin ja menettelyllisiin takeisiin. Siinä sanotaan myös, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan siirtopäätöksen osalta olisi vain perusoikeuksien turvaamisen osalta. Perusteluiden perusoikeuksia koskevassa kappaleessa puolestaan puhutaan palautuskiellosta ja siitä että henkilö pääsisi asianmukaisen vastaanoton piiriin. 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 240 000 000 euron lisäkustannukset. Komissio huomauttaa mahdollisuudesta käyttää ehdotettua järjestelmää myös muiden jäsenvaltioiden kohdalla Italian ja Kreikan kaltaisen maahantulotilanteen kohdatessa niitä.

Uudelleensijoittamista koskeva suositus

Uudelleensijoittamista koskeva suositus (C(2015) 3560/2) koskisi yhteensä 20 000 EU:n ulkopuolella oleskelevaa UNHCR:n määritelmän mukaisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä seuraavien kahden vuoden aikana. EU:n sisäisten siirtojen tapaan myös nämä henkilöt osoitettaisiin eri jäsenmaille edellä mainittujen kriteereiden mukaan suhteutetun jakoperusteen mukaisesti.

Suomen osuus olisi ehdotuksen mukaan 293 henkilöä eli 1,46 prosenttia jäsenmaiden vastaanottamasta kokonaismäärästä. Assosioituneiden maiden mahdollisella osallistumisella uudelleensijoittamiseen olisi hienoinen vaikutus jäsenmaiden välisiin jako-osuuksiin. Ehdotuksen hyväksymisellä ei olisi suoraa vaikutusta eduskunnan valtion talousarvioesityksen yhteydessä vuosittain vahvistamaan kansalliseen pakolaiskiintiöön, vaan tähän sovittamista koskevat esitykset ja päätökset voidaan tehdä kansallisesti.

Uudelleensijoittaminen tapahtuisi EU:n voimassa olevan ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kysymykseen tulevat henkilöt valittaisiin EU:n alueellisten suojelu- ja kehitysohjelmien (RDPP) toimeenpanoalueelta eli Pohjois-Afrikan, Lähi-idän ja Afrikan sarven alueelta. Uudelleensijoittamisen toteutuksessa hyödynnettäisiin UNHCR:n kokemusta ja asiantuntemusta. Komission on määrä ohjata hankkeeseen 50 miljoonaa euroa neuvoston ja parlamentin asetuksessa 516/2014 määritellyn unionin uudelleensijoittamisohjelman mukaisesti. Lisäksi EASO antaisi toiminnallista tukea etenkin niille maille, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta uudelleensijoittamisesta, ja seuraisi uudelleensijoittamisen toimeenpanoa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen oikeusperustaksi SEUT 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.

Uudelleensijoittamista koskevan komission suosituksen perustana on SEUT 292 artiklan neljäs virke, jonka mukaan komissio antaa suosituksia.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaan liittyvästä Euroopan muuttoliikestrategiasta on keskusteltu Euroopan parlamentissa 20.5.2015.

Kansallinen valmistelu

EU-jaosto 6 (suppea kokoonpano) kirjallinen menettely 3.6.2015. EU-ministerivaliokunta ja E-kirje eduskunnalle 5.6.2015.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 240 000 000 euron lisäkustannukset.

EU tukisi jäsenvaltioita 6 000 eurolla jokaista siirrettävää turvapaikanhakijaa kohden. Sisäisistä siirroista Suomelle arvioidaan aiheutuvan vajaan 800 turvapaikanhakijan vastaanottamisesta kahden vuoden aikana enimmillään noin 24 miljoonan euron nettokustannukset.

Uudelleensijoittamista koskeva suositus

Komission on määrä ohjata hankkeeseen 50 miljoonaa euroa neuvoston ja parlamentin asetuksessa 516/2014 määritellyn unionin uudelleensijoittamisohjelman mukaisesti. Komission suosituksen vaikutukset EU:n talousarvioon ovat vielä epäselvät.

Komission esityksen mukainen 293 kiintiöpakolaisen vastaanotto tarkoittaa vuositasolla noin 3,5 milj. euron lisämenoa valtion talousarviomomentilla 32.70.30 *Valtion korvaukset kunnille*. Vuoden 2015 talousarviossa on varauduttu 1 050 kiintiöpakolaisen vastaanottoon; mikäli kiintiötä nostetaan, tämä edellyttää eduskunnalta uutta päätöstä lisätalousarviossa. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016 - 2019 ei ole varauduttu ehdotetusta päätöksestä mahdollisesti aiheutuviin kansallisiin lisämenoihin.

Tulee selvittää ehdotuksen vaikutukset kotouttamiskustannuksiin ja viranomaisten hallinnollisiin kustannuksiin sekä ehdotuksen suhde vuosittaiseen pakolaiskiintiöön, jonka eduskunta päättää vuosittain valtion talousarviossa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus

Komissio antoi 27.5.2015 vuoden 2016 talousarvioesityksen (SEC (2015) 240 final) ja siihen liittyvän ehdotuksen joustovälineen käyttöön otosta Italian ja Kreikan hyväksi kansainvälisen suojelun alalla toteuttavia väliaikaisia toimenpiteitä varten (COM (2015) 238 final). Talousarvioesityksessä ehdotetaan kohdennettavaksi 150 milj. euroa sitoumuksina vuonna 2016 sisäisiä siirtoja koskevan päätösehdotuksen toimenpiteiden toteuttamiseen. Samalla sitoumuksiin tarvittavien määrärahojen kattamiseksi otettaisiin käyttöön joustovälineestä yhteensä 124 milj. euroa.

EU:n talousarvioesitykseen ja siihen liittyviin muihin esityksiin käsitellään ja niihin otetaan kantaa omassa prosessissaan. Suomen kanta nyt käsiteltävänä olevaan asiaan sekä EU:n talousarvioesitykseen ja siihen liittyvään ehdotukseen joustovälineen käyttöön otosta on tarpeen sovittaa yhteen.

Asiakirjat

COM(2015) 286
C(2015) 3560/2

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tero Mikkola, sisäministeriö./MMO, tero.mikkola@intermin.fi, puh 050 396 0163
Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö./MMO, annikki.vanamo-alho@intermin.fi, puh. 050 399 9336
Kalle Kekomäki, sisäministeriö./KVY, kalle.kekomaki@intermin.fi, puh. 050 359 6996
Päivi Pietarinen, VNK, paivi.pietarinen@vnk.fi, puh. 050 464 6695
Timo Makkonen, OM, timo.makkonen@om.fi, puh. 0295 150 230
Kirsti Vallinheimo, VM, kirsti.vallinheimo@vm.fi, puh. 0295 530 076
Juha-Pekka Suomi, TEM, juha-pekka.suomi@tem.fi, puh. 0295 047 122

EUTORI-tunnus

EU/2015/1000

Liitteet

Viite

Asiasanat	kansainvälinen suojelu, maahanmuutto, muuttoliike, pakolaiset, turvapaikka, turvapaikanhakijat
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, TPK, VNK
