

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisten toimenpiteiden perustamisesta kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi (U 16/2015 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 24/2015 vp — U 16/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnot HaVL 5/2015 vp, HaVL 8/2015 vp, HaVL 9/2015 vp ja HaVL 19/2015 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

SEUT 78 (3) artiklan pohjalta neuvosto hyväksyi syyskuussa 2015 kaksi päätöstä Italian ja Kreikan hyväksi toteutettavien, kansainvälistä suojelua koskevien väliaikaisten toimenpiteiden käyttöön ottamiseksi. Neuvoston päätöksen EU/2015/1523 mukaan 40 000 turvapaikanhakijaa siirretään Italiasta ja Kreikasta muihin jäsenvaltioihin. Neuvoston päätöksen EU/2015/1601 mukaan puolestaan 120 000 turvapaikanhakijaa siirretään Italiasta ja Kreikasta tai muista sellaisista jäsenvaltioista, jotka ovat joutuneet hätätilanteeseen, muihin jäsenvaltioihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2016 vp

Ensin mainitussa päätöksessä 1 369 ja viimeksi mainitussa päätöksessä 4 358 turvapaikanhakijaa on allokoitu siirrettäväksi Italiasta ja Kreikasta Ruotsiin.

Päätöksen EU/2015/1601 4 artiklan 3 kohdan 2 alakohdan mukaan jäsenvaltio voi informoida komissiota ja neuvostoa siitä, että sitä on kohdannut vastaavanlainen hätätilanne (jonka on aiheuttanut kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo). Komission tulee arvioida tilanne ja tehdä tarvittavat esitykset neuvostolle. Neuvosto voi komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia konsultoituaan hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen valtion hyväksi. Tällaisiin toimenpiteisiin voi tarvittaessa kuulua kyseisen jäsenvaltion em. päätöksissä säädettyihin siirtoihin osallistumisen keskeyttäminen ja mahdollisia korvaavia toimenpiteitä Italialle ja Kreikalle.

Neuvoston päätösten EU/2015/1523 ja EU/2015/1601 9 artikloiden mukaan jäsenvaltion joutuesssa hätätilaan, jonka aiheuttaa kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo, neuvosto voi komission ehdotuksen perusteella ja Euroopan parlamenttia kuultuaan hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen jäsenvaltion hyväksi SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tällaisiin toimenpiteisiin voi tarvittaessa kuulua kyseisen jäsenvaltion tässä päätöksessä säädettyihin siirtoihin osallistumisen keskeyttäminen ja mahdollisia korvaavia toimenpiteitä Italialle ja Kreikalle.

Ruotsi ilmoitti kirjeellä 15.11.2015 komissiolle kohdanneensa päätöksen EU/2015/1601 4 artiklan 3 kohdan mukaisen hätätilan ja pyysi siirtomekanismin muuttamista hyväkseen. Ruotsi pyysi kirjallisesti 8.12. em. kahden neuvoston päätöksen mukaisten velvollisuuksiensa lykkäämistä.

Komission esityksen mukaan Ruotsissa on hätätilanne, joka on aiheutunut kolmansien maiden kansalaisten äkillisestä joukoittaisesta maahantulosta. Ruotsiin on vuonna 2015 tullut eniten turvapaikanhakijoita EU:ssa väestön määrään suhteutettuna. Ruotsin tilanne on ongelmallinen myös siksi, että alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden määrät ovat lisääntyneet merkittävästi, kun joka neljäs turvapaikanhakija kertoo olevansa yksintullut alaikäinen. Ruotsin maahanmuuttotilanne on ainutlaatuinen EU:ssa ja edellyttää väliaikaisia toimia Ruotsin siirtomekanismin liittyvien velvoitteiden lykkäämiseksi sekä tarvittaessa Ruotsin tukemista operationaalisesti.

Päätöksellä lykätään Ruotsin sisäisiin siirtoihin liittyviä velvoitteita vuoden ajaksi. Päätösesitys tarkoittaa käytännössä edellä mainitun, Ruotsille kahdessa sisäisiä siirtoja koskeneessa neuvoston päätöksessä allokoitujen hakijamäärän siirtojen lykkäämistä Ruotsiin vuodelta siltä osin, kuin siirtoja ei ole vielä toteutettu. Päätös mahdollistaa myös operationaalisen tuen antamisen Ruotsille tarvittaessa EASON tai muiden relevanttien EU-virastojen koordinoimana. Ruotsin tulee kuukauden kuluessa päätöksen voimaan tulosta esittää tiekartta, jossa selvitetään konkreettiset vaiheet Ruotsin turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmien tehokkuuden varmistamiseksi sekä sisäisten siirtojen toteuttamiseksi lykkäyksen jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

Ruotsin turvapaikanhakijataakka on viime aikoina ollut moninkertainen suhteessa muihin jäsen maihin. Ruotsin vaikea tilanne on kiistaton ja se on tunnustettava. Se on konkreettinen osoitus sii-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2016 vp

tä, että myös kohdemaat, eli muutkin kuin etulinjan maat ulkorajoilla, voivat ajautua kestäättömään tilanteeseen. Myös kohdemaiden huolet on otettava EU:ssa tarkasteluun.

Suomi pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että neuvosto tekisi syyskuun päätöstä täydentävän päätöksen, jolla Ruotsin hyväksi otettaisiin käyttöön kansainvälisen suojelun alalla toteutettavia väliaikaisia toimenpiteitä.

Suomenkin on jatkossa punnittava hätätilamenettelyn soveltamisen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia varautuaksemme tilanteeseen, jossa Suomella olisi tarve pyytää sisäisiä siirtoja tai velvollisuuksien lykkäämistä alueeltaan.

Kukin jäsenmaa on ensisijaisesti itse vastuussa maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiensä kehittamisestä siten, että järjestelmät ovat toimintakykyisiä myös lisääntyneiden maahanmuuttopaikoiden alla.

Kyseiseen komission ehdotukseen ei sisälly mahdollisuutta siirtää turvapaikanhakijoita Ruotsista muihin jäsenmaihiin. Suomi voi hyväksyä komission esityksen neuvoston päätökseksi Ruotsia koskevista väliaikaisista toimenpiteistä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionin neuvosto on syyskuussa 2015 tehnyt SEUT 78 (3) artiklan nojalla kaksi niin sanottuun hätätilamekanismiin perustuvaa määräaikaista päätöstä. Ensimmäisessä päätöksessä (EU/2015/1523) on päätetty siirtää yhteensä 40 000 turvapaikanhakijaa Italiasta ja Kreikasta muihin jäsenvaltioihin (HaVL 5/2015 vp ja HaVL 8/2015 vp). Jälkimmäisessä päätöksessä (EU/2015/1601) on kysymys puolestaan siitä, että edellä mainitun lisäksi Italiasta ja Kreikasta siirretään yhteensä 120 000 turvapaikanhakijaa muihin jäsenvaltioihin (HaVL 9/2015 vp ja HaVL 19/2015 vp). Hätätilanteella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että unionin jäsenvaltioon on kohdistunut kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo. Sisäisten siirtojen avulla on tarkoitus jakaa jäsenmaiden taakkaa hyväksytyn laskentakaavan mukaisesti siirtämällä Italiasta ja Kreikasta turvapaikanhakijoita ja heitä koskeva päätöksenteko sekä siitä johtuvat jatkotoimenpiteet muihin jäsenmaihiin. Ruotsiin on laskentakaavan pohjalta allokoitu tehtyjen päätösten perusteella siirrettäväksi yhteensä 5 727 turvapaikanhakijaa edellä mainituista maista.

Ruotsi on joulukuussa 2015 pyytänyt komissiolta mainittujen kahden neuvoston päätöksen toimeenpanon lykkäämistä osaltaan sen vuoksi, että maata itseään on kohdannut hätätilamekanismin tarkoittama kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo ja että Ruotsiin on tullut väestöön suhteutettuna eniten turvapaikanhakijoita Euroopan unionissa vuonna 2015.

Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi voi hyväksyä käsiteltävänä olevan komission esityksen neuvoston päätökseksi Ruotsia koskevista väliaikaisista lykkäävistä toimenpiteistä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan. Samalla valiokunta toteaa, että hätätilamekanismiin perustuvien turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen toimeenpano on toistaiseksi kyetty toteuttamaan varsin vaatimattomasti. Siirrot ovat saadun selvityksen mukaan tähän mennessä koskettaneet vain vä-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2016 vp

häisiä määriä turvapaikanhakijoita ja kohdistuneet vain pieneen osaan vastaanottavia maita. Käytettävissä olevan tiedon perusteella ongelmat liittyvät osin vaikeuksiin löytää Italiasta ja Kreikasta siirrettäviä turvapaikanhakijoita, mikä johtuu muun muassa ulkorajavalvonnan puutteista kyseisissä maissa ja siitä, ettei laittomia rajanylittäjiä sen vuoksi ole rekisteröity tai kyetty rekisteröimään turvapaikanhakijoina. Sen sijaan suuria määriä laittomia maahantulijoita on hajaantunut eri puolille Eurooppaa ilman, että heidän henkilöllisyytensä tai olinpaikkansa on viranomaisten tiedossa.

Osaksi ongelmat liittyvät siirtojen käytännön toteuttamiseen muun muassa sen vuoksi, että osa jäsenvaltioista ei ole suostunut osallistumaan mekanismin toimeenpanoon.

Syntyneen maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi unionissa on tehty monia päätöksiä. Kauttaaltaan ongelmana on ollut se, ettei tehtyjä päätöksiä ole pantu jäsenmaissa täytäntöön ja ettei myöskään jo aiemmin hyväksyttyjä maahantulo- ja rajavalvonnan keskeisiä perusnormeja noudateta asianmukaisesti. Viimeksi mainituista seikoista voi tässä yhteydessäkin mainita esimerkkinä ulkorajan valvonnan laiminlyönnit ja ulkorajan vuotaminen eteläisessä Euroopassa vastoin Schengenin rajasäännösten velvoitteita. Tilanteessa, jossa jäsenmaiden tulisi toimia yhtenäisesti, ne ovat erimielisiä seurauksin, että maahanmuuttokriisi näyttää pahenevan edelleen. Käytettävissä olevan tiedon perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, ettei myöskään hätätilamekanismin perusteella tehtyjen päätösten toimeenpanolle ole syntyneessä laajalle levinneessä maahanmuuttokriisissä ja ottaen huomioon mekanismin luonne asianmukaisia edellytyksiä.

Valiokunta pitää joka tapauksessa — etenkin kesän lähestyessä — välttämättömänä, että EU ja sen jäsenmaat kykenevät keskenään yhteisin toimenpitein sekä yhteistyössä kansainvälisen yhteisön ja muiden toimijoiden kanssa tekemään tarvittavat lisäpäätökset ja panemaan ne toimeen maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi. Tässä tilanteessa tarvitaan komission puolelta kattavaa tilannearviota myös kansallisten parlamenttien arvioitavaksi. Mahdollista on, että tällaista analyysia sisältyy lähiaikoina annettavaan Dublin III -asetuksen muutosehdotukseen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2016 vp

jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto