

U 14/2015 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 9 päivänä syyskuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta sekä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivä kesäkuuta 2103 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 muuttamisesta.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 2015

Sisäministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
23.9.2015

EU/2015/1358

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI KRIISITILANTEEN SIIRTOMEKANISMISTA**

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 13 päivänä toukokuuta 2015 tiedonannon Euroopan muuttoliikeagendasta [COM(2015) 240 final]. Osana muuttoliikeagendan toimeenpanoa komissio on 9 päivänä syyskuuta 2015 antanut muuttoliikeagendaan liittyvän, useita ehdotuksia ja tiedonantoja sisältävän toisen toimeenpanopaketin. Toimeenpanopaketin sisältämistä asiakirjoista tässä kirjelmässä käsitellään ehdotusta neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta sekä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 muuttamisesta.

2 Pääasiallinen sisältö

Niin kutsuttuun Dublin-asetukseen ehdotetaan lisättäväksi kappale kriisimekanismista: Komissio voi päättää hakijoiden siirtämisestä toiseen jäsenmaahan delegoidulla säädöksellä. Edellytyksenä mekanismin käyttöön ottamiselle olisi, että Dublin-asetuksen soveltaminen on vaarassa hakijoiden suuresta määrästä johtuneen äärimmäisen turvapaikkajärjestelmää kohdanneen paineen vuoksi. Tilanteen tulisi olla niin vakava, että se aiheuttaisi maalle erittäin suuria paineita siitä huolimatta, että maan turvapaikkajärjestelmä on EU-säännösten mukaisessa kunnossa. Arviota tehtäessä otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakeneiden kokonaismäärä ja laittomien maahantulojen määrä päätöksen hyväksymistä edeltävien kuuden kuukauden aikana, sekä näiden määrien lisäys verrattuna edeltävän vuoden vastaavaan ajanjaksoon. Lisäksi vertaillaan EU:n keskiarvioihin viimeisten 18 kuukauden hakemusmääriä asukasta kohden siirrosta hyötyvässä jäsenvaltiossa.

Komissio saisi toimivallan määrätä, kuinka monta henkilöä siirretään jäsenvaltiosta toiseen. Siirrettävien määrä ei saa ylittää 40 % päätöstä edeltävien kuuden kuukauden aikana tehdyistä turvapaikkahakemuksista kyseessä olevissa jäsenmaassa. Komission tulee ottaa huomioon kansainvälistä suojelua hakevien määrän asukasta kohden siirrosta hyötyvässä jäsenvaltiossa, jäsenmaan vastaanotto-kyky ja jäsenvaltion osallistumisen vastuunjakoon aikaisemmin sekä se, missä määrin jäsenvaltio on hyötynyt aiemmista EU:n solidaarisuustoimista. Komissio päättäisi myös mekanismin soveltamisen ajanjakson.

Jakoavain muodostuisi neljästä tekijästä: väestö 40 %, bruttokansantuote 40 %, turvapaikanhakijoiden keskiarvo viimeiseltä viideltä vuodelta 10 %, työttömyysaste 10 %.

Komission päätös tulee voimaan vain, jos Euroopan parlamentti tai neuvosto ei ole kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta ilmaissut vastustavansa sitä, tai jos nämä molemmat elimet ovat ennen mainitun määräajan päättymistä ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät vastusta säädöstä.

Mekanismiin sisältyisi mahdollisuus sisäisten siirtojen välttämiseen. Jäsenvaltio voi poikkeuksellisessa tilanteessa ilmoittaa, ettei se pysty ottamaan vastaan ehdotettua määrää, osittain tai kokonaan. Komissio voi vapauttaa jäsenvaltion vastaanottovelvollisuudesta vuodeksi. Jos jäsenvaltio vapautettaisiin kokonaan sisäisistä siirroista, se joutuisi antamaan rahoitusapua 0.002 % bruttokansantuotteesta. Jos se saisi osittaisen vapautuksen, rahasuoritus alenisi vastaavasti.

Ehdotuksen mukaan mekanismia voitaisiin soveltaa kansalaisuuksiin, joiden kohdalla turvapaikkahakemusten hyväksymisprosentti on vähintään 75. Yksinkertaisella hakijoiden siirtoprosessilla pyritäisiin varmistamaan hakijoiden siirtäminen nopeasti jäsenvaltiosta toiseen. Monet menettelyt olisivat samanlaiset kuin hätätilamekanismeissa. Esimerkiksi siirtävä jäsenvaltio määrää ketä siirretään. Vastaanottava jäsenvaltio voi kieltäytyä vain kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen perusteella tai poissulkemislausekkeiden perusteella. Jäsenvaltiot nimeävät kansallisen yhteyspisteen. Esitys antaa siirron kohteena oleville hakijoille erityisiä takeita; hakijoilla olisi oikeus saada tietoa siirtoprosessista, siirtopäätöksessä tulisi yksilöidä siirron kohdevaltio ja hakijoilla olisi oikeus tulla siirretyiksi perheenjäsentensä kanssa samaan jäsenvaltioon. Myös lapsen etu otetaan huomioon Dublin-asetuksen mukaisesti.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 e kohtaa, joka koskee perusteita ja menettelyitä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemiseksi. Käytännössä ehdotuksella tarkoitetaan toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto voi hyväksyä vain väliaikaisia toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Ehdotetun oikeusperustan asianmukaisuutta tulee selvittää tarkemmin.

Komission mukaan ehdotuksella pyritään varmistamaan Dublin-järjestelmän asianmukainen soveltaminen kriisitilanteissa sekä ratkaisemaan ongelma kolmansien maiden kansalaisten siirtymisestä jäsenvaltiosta toiseen. Komission mukaan EU:n toimenpiteet tällä alalla ovat välttämättömiä yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteiden mukaisesti. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa näitä tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla. Ehdotuksen toissijaisuutta ja suhteellisuutta tulee tarkastella lisää.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komissio katsoo ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, koska muun muassa ehdotuksella varmistetaan kyseisten henkilöiden pääsy turvapaikkamenettelyyn ja taataan pääsy sellaiseen jäsenvaltioon, joka voi tarjota heille asianmukaiset vastaanotto-olosuhteet ja kotouttamismahdollisuudet. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ehdotus on samankaltainen kuin sisäisiä siirtoja koskevat jo hyväksytyt hätätilamekanismit, joten ehdotus on lähtökohtaisesti niiden mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteen siirtomekanismi ei vaikuta EU:n talousarvioon.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa erittäin vaikeaa. Komission ehdotuksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, milloin ja kuinka paljon hakijoita jäsenvaltioiden välillä siirrettäisiin. Esimerkiksi tuhannen hakijan vastaanottokulut hakemusten käsittelyn aikana

olisivat yhteensä noin 7,5 miljoonaa euroa, jos hakemukset käsiteltäisiin kuudessa kuukaudessa. Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden asuinkunnille maksettava kotoutumislain mukainen korvaus tuhannesta kansainvälistä suojelua saaneesta olisi noin 8,5 miljoonaa euroa vuodessa kolmen vuoden ajan. Osaan hakemuksista tehtäisiin kielteisiä päätöksiä, jolloin kuntakorvaukset jäisivät siltä osin pois. Kustannuksia syntyisi siinä tapauksessa muutoksenhausta ja maasta poistamisesta.

Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän liittyy kysymys oikeusperustan asianmukaisuudesta.

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

Komission 9. syyskuuta 2015 antamaa ehdotusta on käsitelty lyhyesti puheenjohtajan ystävien (turvapaikka) kokouksessa 17.9.2015.

Komission ehdotusta on käsitelty EU-jaosto 6:n kokouksessa 21 päivänä syyskuuta ja kirjallisessa menettelyssä (suppea kokoonpano) 23.9.2015.

Asiaa ei ole aikaisemmin käsitelty eduskunnassa.

8 Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen.

Valtioneuvosto tulee tarkentamaan myöhemmin kantaansa tähän komission esitykseen kriisitalanteen siirtomekanismista.