

U 16/2015 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 9 päivänä syyskuuta 2015 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisten toimenpiteiden perustamisesta kansainvälisen suojelun alalla Italian ja Kreikan tukemiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 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 9 päivänä syyskuuta 2015 antanut toisen täytäntöönpanopakettin, johon sisältyy useita uusia konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Tässä kirjelmässä käsitellään ehdotusta EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi (COM(2015) 451 final) sekä neuvoston päätöstä siinä muodossa kuin se hyväksyttiin OSA-neuvostossa 22.9.2015.

Aikataulusyistä asia on saatettu eduskunnan käsiteltäväksi jo aikaisemmin E-kirjeellä (E 46/2015 vp), joka on toimitettu eduskunnalle 18 päivänä syyskuuta 2015.

2 Pääasiallinen sisältö

EU:n sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus (COM(2015) 451 final) ja OSA-neuvostossa 22.9.2015 hyväksytty päätös (12098/2015) koskevat yhteensä 120 000 ensisijaisesti Italiassa ja Kreikassa turvapaikkahakemuksen jättänyttä henkilöä seuraavien kahden vuoden aikana. Komissio katsoo, että lisätoimenpiteiden käyttöönotto Italian ja Kreikan hyväksi on perusteltua ja oikeutettua em. maihin kohdistuvan jatkuvan muuttoliikepaineen vuoksi. Komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyi toimenpiteiden käyttöönotto myös Unkarin hyväksi, mutta Unkarin ilmoitettua, että se ei halua hyödyntää mahdollisuutta saada turvapaikanhakijoita sisäisesti siirretyksi muihin jäsen maihin, päätösesitystä muutettiin tältä osin.

Kansainvälistä suojelua hakevien määrä on noussut sekä Italiassa että Kreikassa viime vuodesta. Yhteensä 39 183 henkilöä haki kansainvälistä suojelua Italiasta tammi-heinäkuussa 2015, mikä on 27 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna vastaavana ajanjaksona. Kreikassa hakijamäärät ovat vastaavana ajanjaksona kasvaneet 30 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna, sillä kansainvälistä suojelua on tammi-heinäkuussa hakenut 7 475 henkilöä. Ehdotuksen perusteluissa on kerrottu myös laittomasti maahan tulleiden määrät, jotka mahdollisesti sisältävät kansainvälistä suojelua hakeneet. Alkuvuoden 2015 aikana Italiaan on saapunut laittomasti noin 116 000 kolmansien maiden kansalaista ja Kreikkaan yli 211 000 tällaista henkilöä. Laittomia rajanylityksiä kohdistui Kreikkaan pelkästään heinä-elokuussa 2015 yhteensä 137 000.

Komission ehdotuksen mukaan Italian ja Kreikan hätätilanteen vaatimien EU:n sisäisten siirtojen yhteydessä sovellettaisiin samaa mekanismia kuin aiemmassa Italian ja Kreikan hyväksi tehdyssä päätöksessä eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua kolmansien maiden kansalaisten äkilliseen joukoittaiseen maahan-tuloon liittyvää hätätilannemekanismia. Ehdotuksen mukaan näitä olisivat sellaisista alkupe-rämaista tulevat hakijat, joiden kansainvälisen suojelun hakemusten hyväksymisaste EU:ssa on yli 75 prosenttia.

Väliaikaiseksi tarkoitettua järjestelyä sovellettaisiin käytännössä ainakin kansainvälistä suoje-lua tarvitseviin syyrialaisiin ja eritrealaisiin, jotka ovat saapuneet Italiaan tai Kreikkaan 24 kuukauden kuluessa päätöksen voimaan tulosta tai enintään kuusi kuukautta ennen päätöksen voimaantuloa. Sisäiset siirrot toteutettaisiin käytännössä jäsenmaiden nimeämien kansallisten yhteyspisteiden ja Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) kautta Euroopan unio-nin säännösten sekä kunkin jäsenmaan kansallisen lainsäädännön ja toimintamallien mukai-sesti.

U 16/2015 vp

Komissio ehdottaa, että Italiasta siirrettäisiin 15 600 henkilöä ja Kreikasta 50 400 henkilöä. Lisäksi ehdotukseen sisältyy 54 000 henkilön suuruinen osuus, joka jaetaan ensisijaisesti Italian ja Kreikan hyväksi edellä mainittujen lukujen suhteessa vuoden kuluttua päätöksen voimaantulosta. Komissio seuraa kuitenkin jatkuvasti jäsenmaihin suuntautuvien kolmansien maiden kansalaisten aiheuttamia muuttovirtoja ja voi tehdä neuvostolle vuoden sisällä päätöksen voimaantulosta esityksiä päätöksen muuttamiseksi tavalla, joka ottaa huomioon kentällä vallitsevan tilanteen sekä jäsenvaltioon kohdistuvan paineen. Myös jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle siihen kohdistuvasta vastaavasta hätätilasta.

Suomelle osoitetaan siirtojen ensivaiheessa Italiasta 304 ja Kreikasta 982 eli yhteensä 1 286 hakijaa. Ylijäävä 54 000 hakijan osuus jaetaan jäsenmaiden kesken vuoden kuluttua päätöksen voimaantulosta lähtökohtaisesti päätöksen liitteissä mainituissa, ensivaiheessa toteutettavien siirtojen jäsenvaltiokohtaisten lukumäärien suhteessa. Lähtökohtaisesti Suomen osuus olisi näin ollen yhteensä noin 2 400 hakijaa. Komissio tekee neuvostolle esityksen jäsenmaille allokointavista lukumääristä. Tilapäinen hätätilamekanismi olisi voimassa kaksi vuotta.

Vastaanottaville jäsenvaltioille annettaisiin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahas-
ton (AMIF) kautta kertaluontoinen 6 000 euron tuki kutakin niiden alueelle siirrettyä henkilöä kohden neuvoston ja parlamentin asetuksen 516/2014 mukaisesti. Myös Italia ja Kreikka saisivat siirrettyä henkilöä kohden vähintään 500 euron suuruisen korvauksen.

Päätökseen sisältyy mahdollisuus lykätä hakijoiden siirtoa johonkin jäsenvaltioon tilapäisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa. Neuvosto päättää lykkäyksestä komission ehdotuksen perusteella. Lykkäys voi koskea jäsenvaltiolle päätöksessä allokoituja hakijoita 30 prosenttiin saakka. Komissio voi myös esittää jäsenvaltiolle allokoitujen, vielä siirtämättä olevien hakijoiden siirtoa koskevien määräaikojen pidentämistä enintään 12 kuukaudella päätöksen voimassaoloajan yli.

Jäsenvaltiot nimeäisivät kontaktipisteet. Lisäksi ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lähettää yhteysvirkamies Italiaan ja Kreikkaan. Nämä osallistuisivat siirtomenettelyn täytäntöönpanoon. Italia ja Kreikka tekisivät siirtopäätöksen. Ehdotuksen mukaan laittomasti edelleen liikkunutta kehoitettaisiin palaamaan välittömästi oikeaan jäsenmaahan. Jäsenvaltion tulee ottaa hänet vastaan viipymättä. Johdannon mukaan asianomaisella olisi oikeus kansainvälisen suojeluaseman mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä valtiossa, johon hänet on siirretty ja jossa hänelle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Ehdotuksen johdannossa viitataan Dublin-asetuksen mukaisiin oikeudellisiin ja menettelyllisiin takeisiin. Ehdotuksen mukaan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan siirtopäätöksen osalta olisi vain perusoikeuksien turvaamisen osalta. Edelleen ehdotuksen mukaan asianomaiselle annettaisiin tiedoksi kirjallinen päätös siirtämisestä määrättyyn maahan.

Jäsenmaa voisi kieltäytyä vastaanottamasta henkilöä vain kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen perusteella tai kun on vakavia syitä soveltaa kansainvälisen suojelun poissulkemislausekkeita.

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 780 miljoonan euron lisäkulut. Ehdotuksessa huomautetaan mahdollisuudesta toteuttaa tilapäisiä toimia myös muiden jäsenvaltioiden kohdalla Italian ja Kreikan kaltaisen maahantulotilanteen kohdatessa niitä.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa päätöksen 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.

U 16/2015 vp

Oikeusperusta vastaa komission keväällä esittämän hätätilamekanismin oikeusperustaa ja on valtioneuvoston arvion mukaan asianmukainen.

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 toimivaltaa SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Väliaikaisia toimenpiteitä koskeva neuvoston päätös ottaa huomioon perusoikeudet sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteet. Päätöksessä korostetaan lisäksi erityisesti lapsen edun ensisijaisuutta päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä. Hakijoita koskevat sekä ennen siirtoja että niiden toteuttamisen jälkeen myös direktiivien 2013/32/EU (turvapaikkamenettelydirektiivi) ja 2013/33/EU (vastaanottodirektiivi) mukaiset oikeudet ja takuut, mukaan lukien heidän erityiset vastaanotto- ja menettelylliset tarpeensa. Jäsenvaltioiden tulee päätöksen mukaan varmistaa, että päätöksen soveltamisalaan kuuluvat perheenjäsenet siirretään saman jäsenvaltion alueelle. Lisäksi mainitaan velvoittavana tiedonsaantioikeus.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen mukaiset toimenpiteet olisivat väliaikaisia eivätkä aiheuttaisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotuksen mainitaan aiheuttavan EU:n talousarvioon yhteensä 780 miljoonan euron lisäkustannukset. Käytettävissä ei ole komission EU-budjettiin liittyviä ehdotuksia siitä, miten rahoitus hoidetaan. Jos EU-budjetin rahoitus hoidettaisiin joustovälineellä, se tarkoittaisi lisäkustannuksia Suomelle. Suomen maksuosuus uudesta 780 miljoonan euron rahoituksesta olisi 1,6 % eli noin 12,5 miljoonaa euroa, joka jakaantuisi ainakin vuosille 2016 ja 2017.

Noin 2 400 turvapaikanhakijan hakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa maksaisi noin 2,6 miljoonaa euroa, jos virastoon palkattaisiin 39 käsittelijän lisäresurssi. Hakijoiden vastaanottokulut hakemusten käsittelyn aikana olisivat yhteensä noin 18 miljoonaa euroa, jos hakemukset käsiteltäisiin kuudessa kuukaudessa. Kun otetaan huomioon EU:n 14,4 miljoonan euron kertakompensaatio Suomelle (6 000 euroa kutakin siirrettävää hakijaa kohti), kustannukset olisivat yhteensä noin 6,2 miljoonaa euroa. Jos päätöksenteon lisäresurssia ei ole käytettävissä ja käsittelyaika venyy esimerkiksi kahdeksi vuodeksi, vastaavat kustannukset ovat noin 57,6 miljoonaa euroa.

Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen. Kansainvälistä suojelua saaneiden asuinkunnille maksettava kotoutumislain mukainen korvaus noin 2 400 kansainvälistä suojelua saaneesta olisi noin 20 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.

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

Komissio antoi ehdotuksen EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi syyskuun 2015 alussa. Poliittinen keskustelu ehdotuksesta on käyty OSA-neuvostossa 14 päivänä syyskuuta 2015.

Ehdotuksesta on keskusteltu Euroopan parlamentissa 17 päivänä syyskuuta 2015.

U 16/2015 vp

Sisäisiä siirtoja koskeva ehdotus on käsitelty EU-jaosto 6:ssa (laaja kokoonpano) 21 päivänä syyskuuta 2015 ja kirjallisessa menettelyssä (suppea kokoonpano) 23 päivänä syyskuuta 2015. Asiaa on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 11 päivänä syyskuuta 2015 ja 18 päivänä syyskuuta 2015. Asiaa koskeva E-kirje (46/2015 vp) toimitettiin eduskunnalle 18 päivänä syyskuuta 2015.

Eduskunnassa asiaa on käsitelty hallintovaliokunnassa 18 päivänä kesäkuuta 2015 ja suuressa valiokunnassa 11 päivänä syyskuuta 2015 ja 18 päivänä syyskuuta 2015.

8 Valtioneuvoston kanta

Unionin alueelle suuntautuva hallitsematon muuttoliike aiheuttaa jäsenvaltioille yhä kasvavia ongelmia, joiden hallitsemiseksi tarvitaan yhteisiä unionitason toimenpiteitä.

Suomi edellyttää määrätietoisia, vaikuttavia ja tehokkaasti toimeenpantavia toimia kaikilla poliittikkasektoreilla, jotta muuttoliike saadaan unionin alueella hallintaan.

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen.

Sisäisesti siirrettävien turvapaikanhakijoiden kokonaismäärän tulee olla suhteessa niiden valtioiden tilanteeseen, joiden hyväksi järjestelyt tehdään. Mahdollisesti sovittavien taakanjakotoimenpiteiden rinnalla tulee Italiaan ja Kreikkaan kohdistaa velvoitteet, joilla valtiot saattavat turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmänsä nopeasti toimiviksi.

Suomi on valmis osallistumaan kaikkien jäsenvaltioiden yhdessä sopimaan taakanjakoon ja kantamaan oman osuutensa yhdessä sovitun mukaisesti.