

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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö
- apulaispäälikkö, kenraalimajuri Ilkka Laitinen, sisäministeriö, Rajavartiolaitos
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Anneli Puura-Märkälä, ulkoasiainministeriö
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus
- tulosalueen johtaja Kukka Kruger, Maahanmuuttovirasto
- hallitusneuvos Matti Piispanen, Turvallisuukskomitea

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Jussi Halla-aho
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut samansisältöisessä asiassa E 46/2015 vp lausunnon HaVL 9/2015 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

EU:n sisäisiä siirtoja koskeva päätösehdotus (COM(2015) 451 final) ja OSA-neuvostossa 22.9.2015 hyväksytty päätös (12098/2015) koskevat yhteensä 120 000:ta 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 siirrettyksi muihin jäsenmaihiin, 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 maahantuloon liittyvää hätätilannemekanismia. Ehdotuksen mukaan näitä olisivat sellaisista alkuperämaista tulevat hakijat, joiden kansainvälisen suojelun hakemusten hyväksymisaste EU:ssa on yli 75 prosenttia.

Väliaikaiseksi tarkoitettua järjestelyä sovellettaisiin käytännössä ainakin kansainvälistä suojelua tarvitseviin syyrialaisiin ja eritrealaisiin, jotka ovat saapuneet Italiaan tai Kreikkaan 24 kuukauden kuluessa päätöksen voimaantulosta tai enintään kuusi kuukautta ennen päätöksen voimaantuloa. 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.

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 jäsenmaihiin 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2015 vp

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 allokoitavista 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 perusteel-
la. Lykkäys voi koskea jäsenvaltiolle päätöksessä allokoituja hakijoita 30 prosenttiin saakka. Ko-
missio 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 mahdolli-
suus lähettää yhteysvirkamies Italiaan ja Kreikkaan. Nämä osallistuisivat siirtomenettelyn täytän-
töönpanoon. 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 suoje-
luaseman mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä valtiossa, johon hänet on siirretty ja jossa hä-
nelle on myönnetty kansainvälistä suojelua.

Ehdotuksen johdannossa viitataan Dublin-asetuksen mukaisiin oikeudellisiin ja menettelyllisiin
takeisiin. Ehdotuksen mukaan oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan siirtopäätöksen osalta olisi
vain perusoikeuksien turvaamisessa. 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 poissulkemis-
lausekkeita.

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

Valtioneuvoston kanta

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

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

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2015 vp

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotus

Komissio on antanut 13.5.2015 Euroopan muuttoliikeagendan, jossa komissio esittelee toimenpiteitä, joilla muuttoliikkeen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin voidaan komission mukaan vastata EU:ssa nyt ja tulevaisuudessa. Strategiassa korostetaan tarvetta löytää Euroopan laajuisia ratkaisuja, koska jäsenvaltiot eivät pysty yksinään vastaamaan muuttoliikkeeseen tehokkaasti. EU tarvitsee uuden lähestymistavan, jossa käytetään kaikkia käytettävissä olevia politiikkoja ja työkaluja. Strategiaan sisältyy sekä välittömiä toimenpiteitä humanitaaristen kriisien varalle että rakenteellisia toimia muuttoliikkeen paremmaksi hallitsemiseksi kuin myös pidemmän aikavälin toimenpiteitä. Hallintovaliokunta on antanut muuttoliikeagendasta lausuntonsa HaVL 6/2015 vp.

Komissio on sittemmin julkaissut 9.9.2015 uudet ehdotukset, jotka ovat osa toukokuussa julkaistun muuttoliikeagendan täytäntöönpanoa (ns. toinen toimenpidepaketti). Hallintovaliokunta on antanut samassa asiassa, joka nyt on käsiteltävänä U-asiana, 18.9.2015 lausuntonsa (HaVL 9/2015 vp), joka on käsitelty kiireellisyyden vuoksi valiokunnassa ennakkokäsittelyssä valtioneuvoston E-kirjeen pohjalta (E 46/2015 vp). Suuri valiokunta on hyväksynyt asiassa eduskunnan kannan 18.9.2015. Neuvottelut on saatettu päätökseen EU-tasolla 22.9.2015.

Koska asia E 46/2015 vp koskee lainsäädännön alaan kuuluvaa asiaa, siitä on tullut antaa U-kirjelmä, vaikka neuvottelut on jo aiemmin saatettu loppuun. Kysymys on uusista toimenpiteistä saman hätätilamekanismin nojalla, jonka mukaisista toimenpiteistä on sovittu aiemmin kuluvana vuonna Italiassa ja Kreikassa turvapaikkahakemuksen jättäneiden henkilöiden siirtämiseksi EU:n sisällä (HaVL 5/2015 vp ja HaVL 8/2015 vp).

Laajamittainen ja ennen näkemätön muuttoliike

Euroopan unionin alueelle on kohdistunut vuoden 2015 aikana laajamittainen ja aiemmin kokematon muuttoliike. Turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut voimakkaasti yli 1,2 miljoonaan ja Suomessakin ennen näkemätön 30 000 turvapaikanhakijan määrä on ylittynyt. Laajamittainen maahantulo liittyy ensisijaisesti niihin olosuhteisiin, jotka lähtömaissa ja lähtöalueilla vallitsevat: konflikteihin ja kriiseihin, ihmisoikeusloukkauksiin ja väkivaltaan sekä työttömyyteen ja toimeentulomahdollisuuksien puuttumiseen. On tärkeää, että kansainvälinen yhteisö ja EU Suomi

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2015 vp

mukaan lukien pyrkivät vaikuttamaan käytettävissä olevin eri keinoin näihin olosuhteisiin, jotta ihmiset voisivat elää kotimaissaan ilman kansainvälisen suojelun tarvetta. Vaikka lähtömaiden olosuhteiden paraneminen on olennaista, se on haasteellista merkittävässä määrin muun muassa sen johdosta, että kansainvälinen yhteisö on ainakin toistaiseksi osoittautunut voimattomaksi katkaisemaan väkivallan käyttöä konfliktialueilla.

Valiokunta korostaa, että muuttoliike on globaali ilmiö, johon tarvitaan globaaleja ratkaisuja. Unionin osalta valiokunta painottaa, että sen alueelle suuntautuva hallitsematon muuttoliike aiheuttaa jäsenvaltioille yhä kasvavia ongelmia, joiden hallitsemiseksi tarvitaan yhteisiä unionitason toimenpiteitä. Valiokunta edellyttää määrätietoista, vaikuttavaa sekä tehokkaasti toimeenpantavia toimia kaikilla politiikkasektoreilla, jotta muuttoliike saadaan hallintaan. Hallintovaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä useita maahanmuuttoon liittyviä unioniasioita, kuten E 26/2015 vp (EU:n toimintasuunnitelma ihmissalakuljetuksen torjumiseksi), E 54/2015 vp (Muuttoliikkeen hallinta — EU:n taloudelliset toimet) ja E 56/2015 vp (Palauttamista koskeva EU:n toimintaohjelma).

Yhteisesti on tärkeää löytää toimivia ratkaisuja muuttoliikkeen johdosta ja sen hallitsemiseksi senkin vuoksi, että maahanmuuton arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa entisestään, mikäli vakauteen, toimeentuloon, väestön kasvuun tai ilmastomuutoksen haasteisiin ei kyetä onnistuneesti vastaamaan.

Esillä olevaan tilapäiseen hätätilamekanismiin liittyen on syytä todeta, että aiemmin kuluvana vuonna hyväksytyn ensimmäisen hätätilamekanismin käyttöönottoa koskevan päätöksen (SEUT 78 artiklan 3 kohta) perusteella Suomi on käynnistänyt omalta osaltaan turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot ottamalla vastaan turvapaikkamenettelyä varten 49 eritrealaista 21.10.2015. Tilapäisen hätätilamekanismin käyttöönotossa on kuitenkin ilmennyt ongelmia, ja sisäisten siirtojen toimeenpano näyttää etenevän jäsenmaissa hitaasti. Esimerkiksi Hotspot-toimintamallin toimeenpano on viivästynyt Kreikassa.

Tilapäisen hätätilamekanismin laajentaminen

Komission ehdotuksessa neuvoston päätökseksi on kysymys uusista toimenpiteistä saman hätätilamekanismin nojalla, jonka mukaisista toimenpiteistä on aiemmin päätetty neuvostossa Italiasa ja Kreikassa turvapaikkahakemuksen jättäneiden henkilöiden siirtämiseksi EU:n sisällä. Komissio on ehdotuksessaan katsonut, että lisätoimenpiteiden käyttöönotto Italian ja Kreikan hyväksi on perusteltua ja oikeutettua em. maihin kohdistuvan jatkuvan muuttoliikepaineen vuoksi. Komission esitys vastaa muilta osin siirtoprosessi mukaan lukien pitkälti aiempaa komission Italiaa ja Kreikkaa koskenutta esitystä.

Hallintovaliokunta viittaa esillä olevassa asiassa U 16/2015 vp lausuntoonsa HaVL 9/2015 vp asiassa E 46/2015 vp ja uudistaa mainitussa lausunnossa esitetyn myös tässä yhteydessä, jotta valiokunnan lausunto tulee dokumentoiduksi myös käsiteltävän asian yhteydessä, johon se varsinaisesti kuuluu.

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2015 vp

Lopuksi

Käsitteltävä asia — neuvoston päätös — on luonteeltaan, kuten edellä on todettu, sellainen, että se edellyttää eduskunnalle annettavaa U-kirjelmää. Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena menettelyä, jossa erityisessä kiiretilanteessa annetaan ensin valtioneuvoston selvitys E-kirjeen muodossa ja sitten erikseen U-kirjelmä. Tällöin on kuitenkin myös ensi vaiheessa välttämätöntä noudattaa käytännössä samoja menettelytapoja kuin U-asiassa. Sellaista menettelyä valiokunta sen sijaan ei pidä asianmukaisena, että E-kirjekin jätetään antamatta tällaisessa asiassa ennen neuvostokäsittelyä, jossa on tarkoitus tehdä päätös unionitasolla. Tällainen menettely merkitsisi asiattonta erikoisvaliokunnan lausuntomenettelyn sivuuttamista. Asiassa E 46/2015 vp hallintovaliokunta on saanut lopulta valiokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan aktiivisuudella E-kirjeen sisäministeriön myötävaikutuksella, vaikka valiokunnan saaman tiedon mukaan valtioneuvoston kanslian puolella virkamiestasolla ei ole pidetty aineiston toimittamista asiassa erikoisvaliokunnalle tarpeellisenä.

Valiokunta viittaa vielä eduskunnassa noudatettuun suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien vuorovaikutukseen perustuvaan unioniasioden käsittelytapaan ja EU-vaikuttamisselvitykseen, jonka otsikkona on "Nollatoleranssi eduskunnan laiminlyöntiin" (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009). Julkaisusta ilmenee, että eduskunnalle annettavissa U- ja E-selvityksissä tapahtuu liian usein laiminlyöntejä: muistiot toimitetaan eduskuntaan liian myöhään, ja joissakin tapauksissa selvitykset ovat jääneet kokonaan toimittamatta. Laiminlyönnit eduskuntayhteistyössä saattavat kertoa muistakin vakavista puutteista hankkeen hoitamisessa. Laiminlyöntien toistuminen ja niiden käsittely eduskunnassa ovat tehneet eduskunnan ja valtioneuvoston EU-asioita koskevasta vuorovaikutuksesta menettelykeskeisen, vaikka järjestelmän tarkoituksena pitäisi olla EU-asioden asiasisältöä koskeva vuoropuhelu ja yhteistoiminta. Hallintovaliokunta korostaa, ettei erikoisvaliokunnan työ pääty vain unioniasian käsittelyyn, vaan se kohtaa unioniasioden kansallisessa toimeenpanossa muun muassa direktiivien implementoituihin ja asetusten kansalliseen soveltamiseen liittyvät haasteet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd

Valiokunnan lausunto HaVL 19/2015 vp

jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto