

EUN 18/2015 vp

Sisäministeriö

PERUSMUISTIO

SM2015-00136

MMO Mikkola Tero(SM)

12.06.2015

E 18/2015

Asia

OSA; komission ehdotus EU:n sisäisten siirtojen toteuttamiseksi

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 16.06.2015 - 16.06.2015

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 on saatettu poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjeellä 5.6.2015 (E 18/2015 vp). Eduskunnalle annetaan pikimmiten U-kirjelmä.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen, mikä on Suomen toiminnan lähtökohta, josta pidetään kiinni. Suomi on suhtautunut varauksellisesti aiempiin esityksiin, joilla on pyritty luomaan pysyviä sisäisten siirtojen järjestelyjä.

Neuvosto voi kuitenkin perussopimuksen mukaan komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa kyseisessä jäsenvaltiossa hätätilanteen.

Nyt komissio on tehnyt ehdotuksen sisäisistä siirroista liittyen Italian ja Kreikan tilanteeseen. Komission ehdottama neuvoston päätös tehdään määräenemmistöllä (perussopimuksen 78(3) artikla).

Suomi edellyttää, että tällaiset perussopimuksen mahdollistamat väliaikaiset toimenpiteet ovat poikkeuksellisia, ajallisesti ja määrällisesti rajattuja sekä selkeästi perusteltuja, varsinkin hätätilanteen määrittelyn osalta.

Kukin jäsenmaa on ensisijaisesti itse vastuussa maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmiensä kehittämistä siten, että järjestelmät ovat toimintakykyisiä myös lisääntyneiden maahanmuuttopaineiden alla. Käyttöön otettaviin väliaikaisiin toimenpiteisiin tulee kuulua myös sellaisia Italiaan ja Kreikkaan kohdistuvia velvoitteita, joilla voidaan varmistaa se, että maat saattavat maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmänsä toimiviksi.

Kun neuvosto käsittelee esitystä, Suomi korostaa kaikissa vaiheissa vapaaehtoisuutta pääperiaatteena.

Jos neuvosto kuitenkin määränemmistöllä päättää sisäisiä siirtoja koskevan hätätilamekanismin käyttöönotosta, Suomi sopeuttaa itseään koskevat henkilömäärät omaan kiintiöpakolaismääräänsä niin, että vuosittainen kiintiöpakolaisten sekä oleskeluluvan saaneiden sisäisesti siirrettyjen turvapaikanhakijoiden yhteinen kokonaismäärä säilyy viime vuosien kiintiöpakolaismäärän tasolla. Näin toimittaessa päätökset eivät aiheuta Suomelle merkittäviä lisäkustannuksia.

Näillä edellytyksillä ja näistä lähtökohdista Suomi on valmis käsittelemään komission esitystä neuvoston päätökseksi Italiaa ja Kreikkaa koskevista väliaikaisista toimenpiteistä.

Ehdotuksen käsittelyssä tulee ratkaista seuraavat kysymykset:

Toimenpide oikeasuhtainen: 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.

Määräaikainen hätätilaratkaisu: Toimenpide koskee turvapaikanhakijoiden siirtämistä kahden vuoden aikana.

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

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

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

Toimien resursointi ja rahoitus: 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.

Siirtojen toteuttamisvaikeudet: 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.

Tehokkaampi yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä: On huomattava, että komissio pyrkii ehdotuksellaan myös edistämään Italian ja Kreikan omien järjestelmien kuntoon saamista (edellyttää tiekartan laatimista, raportointia) ja sormenjälkien 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).

Kun neuvosto aikanaan tekee ratkaisuaan neuvotteluissa muokatusta päätösesityksestä, määrittelee Suomi oman kantansa sekä toimintatapansa mahdollisessa äänestyksessä maan kokonaisedun pohjalta.

Pääasiallinen sisältö

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.

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.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaan liittyvästä Euroopan muuttoliikestrategiasta on keskusteltu Euroopan parlamentissa 20.5.2015.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 5.6.2015 ja 12.6.2015.

E-kirje 18/2015 vp eduskunnalle 5.6.2015.

EU-jaosto 6 (suppea kokoonpano) kirjallinen menettely 3.6.2015.

Eduskuntakäsittely

Hallintovaliokunta 10.6.2015.

Suuri valiokunta 12.6.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

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

Kansallisten taloudellisten vaikutusten tarkka arviointi on hankalaa ja riippuu monesta eri tekijästä. Mikäli lähtökohta on, että Suomi vastaanottaisi noin 800 turvapaikanhakijaa ja pääsemme vaikuttamaan siihen milloin ja minkä kokoisina ryhminä heidät otetaan vastaan, sekä saadaan tätä prosessia varten koulutettu lisäresurssi (13 käsittelijää/6 kk = 700 000€) nettokustannukset olisivat noin 4,5 miljoonan euron luokkaa.

Toisessa ääripäässä nettokustannukset 800 turvapaikanhakijan vastaanotosta nousevat enimmillään 24 miljoonaan euroon, mikäli vastaanottaminen tapahtuu EU-järjestelyistä johtuen hallitsemattomasti ja turvapaikanhakijoiden käsittelyajat venyvät koko mekanismin voimassaolon pituisiksi (2 vuotta).

Kustannuslaskelmissa on otettu huomioon komissiolta saatava 4,8 miljoonan euron korvaus, kun jokaisesta vastaanotetusta turvapaikanhakijasta saa 6000 euron kertakompensaation

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

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

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 suojele, laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, rajavalvonta, turvapaikka
Hoitaa	SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, PLM, STM, TEM, TULLI, VNK
