

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä) (U 31/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 12/2017 vp — U 31/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- maahanmuuttojohtaja Tuomo Kurri, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Maahanmuuttovirasto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 34/2016 vp ja HaVL 43/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Puheenjohtajan uusi kompromissiehdotus solidaarisuudesta ja taakanjaosta perustuu edelleen kolmivaiheiseen etenemiseen muuttoliikepaineisiin vastaamiseksi. Keskeistä on kokonaisvaltaisen lähestymistapa muuttoliikkeen hallintaan. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista tavoitellaan yhdessä muiden uudistusten kanssa.

Näistä tärkeimpiä ovat ulkorajojen valvonta, muuttoliikevirtojen hallinta EU:n ulkopuolella, pa-luupolitiikan vahvistaminen ja sisärajavalvonnan käyttöönoton rajoittaminen kestoltaan rajattui-

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

hin poikkeustapauksiin. Tavoitteena on vähentää laittomia maahantulijavirtoja pysyvästi ja ehkäistä kriisitilanteita ennalta. Jäsenmaiden edellytetään tekevän kaikkensa kriisien estämiseksi. EU:n muuttoliiketoimien tehostamista jatketaan, keskittyen etenkin edelleenliikkumisen rajoittamiseen, nopeisiin palautuksiin, turvallisten maiden käsitteiden selkeyttämiseen ja vahvennettuun tukeen palautusmenettelyille.

Ensimmäisessä vaiheessa vallitsevat normaalit olosuhteet, jolloin sovellettaisiin nykyisestä tehostettua Dublin-järjestelmää osana vahvistettua ja tehokkaasti toimeenpantua maahanmuutto- ja turva-paikkajärjestelmää. Keskeistä olisi jatkuva muuttoliikevirtojen ja jäsenmaiden muuttoliiketilanteen seuranta. Jäsenmaihiin voitaisiin jo tässä vaiheessa kohdistaa tukitoimia, jotta ulkorajavalvonnassa ja maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin voitaisiin puuttua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja estää kriisitilanteet ennakolta.

Toisen vaiheen olosuhteet olisivat erittäin vaikeat, ja muuttoliikepaineen kohteena olevaan jäsenmaahan voitaisiin kohdistaa lisää tukitoimia. Komission olisi käynnistettävä tukitoimien tarpeen arviointi, jos jäsenmaahan olisi saapunut 150 % sen osuutta (nk. jakoavaimen perusteella jäsenmaalle jaettu määrä, ks. tekstissä myöhemmin) vastaavista turvapaikanhakijoista. Arviossa tarkasteltaisiin, tarvitseeko jäsenmaa sisäisten siirtojen lisäksi muuta apua. Arvio olisi laadittava kahden viikon kuluessa jäsenmaan osuuden ylittymisestä. Komission olisi kahden viikon kuluessa arvion laatimisesta tehtävä automaattisesti ehdotus neuvoston päätökseksi sisäisistä siirroista.

Jäsenmaa voisi myös pyytää komissiolta apua jo ennen kuin 150 % sen osuudesta on täyttynyt. Komission olisi tehtävä arvio neljän viikon kuluessa pyynnöstä ja tällöin arvioitaisiin, ovatko sisäiset siirrot tarpeen. Lisäksi tarkasteltaisiin muiden tukitoimien tarvetta. Komission tulisi kahden viikon kuluessa arvion laatimisesta päättää, tekeekö se ehdotuksen neuvoston päätökseksi sisäisistä siirroista. Kummassakin tilanteessa arviomenettelyn käynnistäminen edellyttäisi paitsi jäsenmaan osuuden ylittymistä, myös sitä, että tulijoiden määrä ylittää 0,05 % ko. jäsenmaan väkiluvusta.

Puheenjohtajan kompromissin lähtökohtana on mahdollisimman oikeudenmukainen taakanjakomekanismi, jossa määriteltäisiin jäsenmaakohtaiset osuudet. Jäsenmaan osuus tarkoittaisi sitä turvapaikanhakijoiden määrää, josta jäsenmaa on vastuussa. Se perustuisi jakoavaimeen, jossa sekä yksittäisen jäsenmaan BKT:tä että väestömäärää verrattaisiin koko EU:n vastaaviin lukuihin, kumpaakin 50 %:n painoarvolla. Tätä yksittäisen jäsenmaan vastuuta turvapaikanhakijoista (nk. jakoavain) verrattaisiin koko EU:n turvapaikanhakijamäärään. Prosessi olisi läpinäkyvä ja perustuisi yksiselitteisiin tilastollisiin lukuihin, jolloin jäsenmaiden keskinäinen vastuu turvapaikanhakijoiden määrästä olisi oikeasuhtainen.

Alustavien laskelmien perusteella Suomen osuudeksi muodostuisi noin 1,5 % koko EU:n turvapaikanhakijamäärästä. Esimerkiksi vuonna 2015 Suomen osuus olisi ollut noin 19 000 turvapaikanhakijaa ja vastaavasti 150 % osuudesta vajaat 29 000 turvapaikanhakijaa. Kun Suomeen saapui vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa, olisi heistä arviolta 13 000 tullut sisäisesti siirrettäviksi.

Kansallinen osuus suhteutetaan aina koko EU:n laajuiseen turvapaikanhakijamäärään. Siten jos Suomeen kohdistuisi huomattava turvapaikanhakijamäärä ulkorajoillamme, mutta muualla

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

EU:ssa turvapaikanhakijamäärät olisivat tavanomaisella tasolla, käynnistettäisiin sisäiset siirrot Suomesta jo selkeästi pienemmillä turvapaikanhakijamäärillä kuin koko EU:n laajuudessa muuttoliikekriisissä.

Ehdotetun mallin perusteella esimerkiksi kuluvan vuoden EU:n laajuiset turvapaikanhakijamäärät eivät muodostaisi perustetta sisäisille siirroille minkään jäsenmaan osalta.

Edellä mainitut laskelmat perustuvat käytettävissä oleviin epävirallisiin tietoihin, jotka tarkentuvat valmistelun kuluessa.

Puheenjohtajan ehdottaman mallin mukaan komission annettua ehdotuksen neuvoston päätöksen, jäsenmaiden tulisi kahden viikon kuluessa vapaaehtoisesti ilmaista, millaisen kontribuution ne haluavat tehdä. Jos kontribuutioista päästäisiin yhteisymmärrykseen, neuvoston päätös hyväksyttäisiin määräenemmistöllä. Jos yhteisymmärrystä ei saavutettaisi, alkaisi uusi kahden viikon määräaika. Päätös sisäisistä siirroista tehtäisiin määräajan kuluessa soveltaen käännettä määräenemmistöpäätöksentekoa. Sovellettaessa tätä menettelyä käsittelyssä oleva ehdotus hyväksytään, ellei jäsenmaiden määräenemmistö vastusta sitä.

Ehdotuksen mukaan kaikkiaan EU:ssa voitaisiin kalenterivuoden aikana siirtää sisäisesti enintään 200 000 henkilöä. Turvallisten alkuperämaiden luetteloissa olevien maiden kansalaisia ei siirrettäisi. Jäsenmaasta, johon tukitoimet kohdistuvat, siirrettäisiin turvapaikanhakijoita muihin jäsenmaihiin niin kauan, kun sinne saapuneiden hakijoiden määrä on yli 100 % ko. jäsenmaan kantokyvystä. Siirrot voisivat jatkua, kunnes EU:n laajuinen enimmäismäärä (200 000) olisi saavutettu.

Poikkeustilanteiden taakanjakomenettelyssä solidaarisuutta osoittavalla jäsenmaalla olisi aina velvoite ottaa vastaan sisäisinä siirtoina vähintään 50 % sen vastuulle kuuluvista turvapaikanhakijoista (nk. jakoavaimen perusteella). Sen sijaan loput sisäisistä siirroista (enintään 50 %) olisi mahdollista kattaa maksamalla 60 000 euroa jokaista turvapaikanhakijaa kohti, jota ko. jäsenmaa ei vastaanota. EU puolestaan maksaisi jäsenmaalle korvauksen jokaista sisäisesti siirrettyä turvapaikanhakijaa kohti yhteensä 60 000 euroa viiden vuoden kuluessa.

Jos jäsenmaa ottaisi vastaan minimimäärän sisäisistä siirroista (50 %), ei syntyisi rahansiirtoa. Tällöin jäsenmaa saisi 60 000 euron korvauksen laskennallisesti yhtä suuresta henkilömäärästä (50 %) kuin se maksaisi EU:lle siirtämättä jääneistä turvapaikanhakijoista (50 %).

Uusi järjestely merkitsisi huomattavaa EU:n varojen käyttöä muuttoliikkeen hallintaan. Vuositasolla tämä tarkoittaisi enimmillään 12 miljardin euron sitoumusta EU:n budjetista.

Riippuen apua saavan jäsenmaan tarpeista, voisi solidaarisuutta osoittavan jäsenmaan olla mahdollista myös lähettää EU-virastojen palvelukseen yksi asiantuntija yhtä sisäisesti siirtämättä jäävää turvapaikanhakijaa kohti. Asiantuntija lähetettäisiin yhdeksi vuodeksi.

Kolmannessa vaiheessa kyse olisi erittäin vakavasta kriisitilanteesta. Jos jonkin jäsenmaan turvapaikkajärjestelmään kohdistuisi edelleen ylivoimaisia paineita huolimatta toteutetuista tukitoimista ja EU:n laajuinen enimmäismäärä sisäisille siirroille olisi saavutettu, asia saatettaisiin Eu-

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

rooppa-neuvoston käsittelyyn. Se voisi linjata tarvittavista poikkeuksellisista lisätoimista, kuten EU:n laajuisen sisäisten siirtojen enimmäismäärän nostamisesta. Myös nykyisin Eurooppa-neuvosto voi antaa poliittista ohjausta yksimielisillä kannanotoillaan.

Valtioneuvoston kanta

Muuttoliikkeen hallintaa EU:ssa ollaan tehostamassa laajalla toimenpidekokonaisuudella. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen on osa näitä tehostamistoimia. Tärkeimpiä keinoja ovat EU:n ulkorajavalvonnan vahvistaminen, laittomasti maahan tulleiden nopea tunnistaminen ja rekisteröinti, edelleen liikkumisen tehokas rajoittaminen sekä pikaiset palautukset kolmansien maihin, erityisesti EU:n yhteiseen turvallisten alkuperämaiden luetteloon perustuen. Tarkka ja ajantasainen tilannekuva sekä tieto EU:n alueella tehdyistä turvapaikkahakemuksista ovat osaltaan perustana järjestelmän toimivuudelle.

Puheenjohtajan ehdottama lähtökohta, jossa Dublin-järjestelmä perustuu ensimmäisen tulomaan vastuuseen ja jossa järjestelmän toimintaa tehostetaan nykyisestä, on kannatettava.

Puheenjohtajan ehdottama poikkeustilanteiden taakanjakomenettely voitaisiin ottaa käyttöön vain yksiselitteisten ehtojen täyttyessä ja olisi vasta viimesijainen, erityinen keino auttaa ylivoimaisen maahanmuuttopaineen kohteeksi joutunutta jäsenmaata ja jakaa sen taakkaa nopeasti. Toisin kuin nykytilanteessa tämä toteutettaisiin tavalla, jonka olisimme itse etukäteen hyväksyneet.

Näillä toimilla on tarkoitus tukea etenkin EU:n ulkorajamaita. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajamaana tai turvapaikanhakijoiden suosimana viimesijaisena kohdemaana joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi. Nyt esitetyn viimesijaisen taakanjakomenettelyn käynnistäminen ei edellyttäisi koko EU:n laajuista muuttoliikepainetta, vaan yksittäiseenkin jäsenmaahan kohdistuva ylivoimainen paine voisi käynnistää taakanjaon poikkeusmenettelyn.

Ehdotukseen on liitetty kaikki Suomen tavoittelemat keskeiset toimet muuttoliikkeen hallitsemiseksi (toimiva ulkorajavalvonta, tulijoiden rekisteröinti, edelleen liikkumisen rajoittaminen ja tehokkaat palautukset). Suomi edellyttää, että kaikki nämä toimet ovat tehokkaassa käytössä, ennen kuin taakkaa voidaan ryhtyä jakamaan sisäisiin siirtoihin.

Etenkin palautuksia on tehostettava ja EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden ja turvallisten kolmansien maiden luettelo hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti. Puheenjohtajan lähestymistapa, jossa solidaarisuutta voidaan osoittaa monin keinoin, mukaan lukien taloudellinen tuki ja asiantuntijakontribuutiot, mutta jossa ylivoimaisen muuttoliikepaineen tilanteessa jäsenmaan on kannettava taakkaa myös osallistumalla sisäisiin siirtoihin, on Suomen tavoitteiden mukainen. Suomi kantaa oman vastuunsa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiota osallistuvat taakanjakoon myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista.

Puheenjohtajan ehdotukseen on sisällytetty sekä positiivinen että negatiivinen taloudellinen kannustin sisäisiin siirtoihin. Kannustinjärjestelmä toimisi kaksisuuntaisesti siten, että omasta osuudesta täysimääräisesti sisäisiin siirtoihin vastaavat jäsenmaat saisivat huomattavan taloudellisen kompensaation, kun taas velvoitteensa kokonaan tai osittain laiminlyöivät jäsenmaat joutuisivat

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

samansuuruiseen (60 000 euroa/hlö) taloudelliseen vastuuseen. Toteutuessaan kannustinjärjestelmä merkitsisi huomattavaa EU:n varojen käyttöä muuttoliikkeen hallintaan. Tämä tulisi toteuttaa määrärahojen uudelleenkohdennuksin, ei EU:n budjettia kasvattamalla.

Neuvoteltaessa mistä tahansa tulevasta taakanjakomallista Suomelle on keskeistä, että se vastaisi joukoittaisen maahantulon kohteeksi joutuvan yksittäisen jäsenmaan tarpeisiin nopealla tavalla ja turvaisi erityisesti EU:n ulkorajamaiden asemaa. Suomella on kokemusta sekä joukoittaisesta maahantulosta että ulkorajalle kohdistuvasta yllättävästä maahantulopaineesta vuosina 2015—2016.

Kuten hallitusohjelmassa todetaan, turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen. Eteneminen puheenjohtajan kompromissiehdotuksen pohjalta mahdollistaisi poikkeustilanteissa sovellettavan nopean taakanjaon tavalla, jonka olisimme itse etukäteen hyväksyneet.

Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee selvittää poikkeustilanteiden taakanjakomenettelyn toimivuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvät kysymykset. Poikkeustilanteiden päätöksenteon tulisi ensisijassa perustua yhdessä sopimiseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä oleva Dublin-asetusehdotus on osa lainsäädäntöehdotusten kokonaisuutta, jolla pyritään luomaan yhtenäinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (Common European Asylum System). Valiokunta on antanut Dublin-asetuksen muuttamiseen liittyen aiemmin kaksi lausuntoa (HaVL 34/2016 vp ja HaVL 42/2016 vp). Dublin-järjestelmä koskee etenkin turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenmaan määrittelyä. Perusperiaate on, että turvapaikkahakemuksen käsitteleminen kuuluu sille valtiolle, johon hakija ensiksi saapuu. Hänen tulee hakea turvapaikkaa kyseisessä valtiossa. Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittua perusperiaatetta vahvistetaan edelleen muun muassa huolehtimalla siitä, että hakija pysyy siinä valtiossa, johon hän unionin alueella saapuu. Valiokunta korostaa, ettei turvapaikanhakija kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin eikä hänellä ole oikeutta valita valtiota, joka hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelee.

Dublin-asetuksen hyödyntämiskelpoisuuden tehostamiseen liittyvät keskeiset seikat koskevat vastuuvaltion määrittelyn selkeyttämisen lisäksi hakijoiden jäsenvaltiosta toiseen liikkumisen rajoittamista, hakijavirtojen hallinnasta huolehtimista ja väärinkäytösten estämistä. Olennaista on esimerkiksi väärinkäytösten estämiseksi, että kerran määritetyn vastuuvaltion vastuulle jäävät myös mahdolliset myöhemmät saman hakijan hakemukset.

Hallintovaliokunta tähdentää, että yhtenäinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on oma kokonaisuutensa, joka puolestaan on osa kokonaisvaltaista maahanmuuttokriisin hallintaa. Asiakokonaaisuuteen liittyy ainakin:

- vaikuttaminen lähtömaihin ja lähdön syihin muuttoliikkeen pysäyttämiseksi ja kriisitilanteiden ennalta estämiseksi
- Ihmissalakuljettajien toiminnan estäminen

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

- tarkka ja ajantasainen tilannekuva sekä tieto EU-alueella tehdyistä turvapaikkahakemuksista
- tehokas ja kattava ulkorajavalvonta
- laittomasti unionin alueelle saapuvien nopea tunnistaminen ja välitön rekisteröinti
- niiden käännäyttäminen, jotka eivät hae turvapaikkaa
- turvallisista maista tulevien pikainen palauttaminen
- turvapaikanhakijoiden läsnäolo- ja ilmoittautumisvelvollisuus sekä yhteistyövelvollisuus
- turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selkeä määrittely
- turvapaikkahakemusten ripeä ja yhtenäinen käsitteleminen
- hylkäävän päätöksen oleskelulupahakemukseen saaneiden tehokkaat palautukset
- toimiva kotouttaminen niille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella.

Järjestelmä ei toimi, jos kaikki sen osat eivät toimi kunnolla. Vaikka muuttoliike Suomeen on toistaiseksi vähentynyt vuoden 2015 tasolta, Eurooppaan Välimeren yli pyrkivien määrä on pysynyt yhä korkeana. Maassamme on varauduttu kuluvana vuonna noin 7 000 turvapaikanhakijaan, mutta määrä voi nousta tästä nopeasti ja paljonkin. Muualla tehtävät sisärajatarkastukset ovat hillinneet Suomeen kohdistuvaa painetta. Euroopan unionin neuvosto on 11.5.2017 tehnyt päätöksen, joka mahdollistaa niille viidelle Schengen-valtiolle, jotka nyt suorittavat sisärajavalvontaa, väliaikaisen sisärajavalvonnan jatkamisen tietyin ehdoin enintään kuuden kuukauden ajan. Näihin maihin kuuluvat muun muassa Ruotsi, Tanska ja Norja. Komissio on todennut kysymyksessä olevan kolmas ja viimeinen kerta, kun alkuperäistä ajanjaksoa jatketaan Schengenin rajasäännösten 29 artiklan nojalla. Valiokunta näkee tilanteen olevan joka tapauksessa epävakaa, eikä ole takeita, että vakaampi tila saavutetaan seuraavien kuuden kuukauden aikana. Tämän vuoksi valiokunta arvioi olevan mahdollista, ettei Schengen alueen vapaan liikkuvuuden periaatetta voida tosiasiallisesti palauttaa käyttöön rajoituksetta mainitun määräajan päättyessä, ellei maahanmuuttokriisin kokonaisvaltaisessa hallitsemisessa tapahdu olennaisia myönteistä kehitystä.

Dublin-asetusehdotuksen nykyisessä neuvotteluvaiheessa on saadun selvityksen perusteella kysymys kolmivaiheisesta etenemisestä turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Ensimmäisessä Dublin-järjestelmän tehostetun soveltamisen vaiheessa vallitsivat vielä normaalit olosuhteet. Turvapaikkahakemuksen käsittely kuuluu tällöin sille jäsenmaalle, johon turvapaikanhakija unionissa ensiksi saapuu. Kokonaisvaltaiseen maahanmuuton hallintaan ja turvapaikkajärjestelmään kuuluu myös jatkuva muuttoliikevirtojen ja jäsenmaiden muuttoliiketilanteen seuranta. Jo tässä vaiheessa jäsenmaihin voidaan kohdistaa tukitoimia, jotta ulkorajavalvonnassa ja turvapaikkajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin voidaan puuttua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja estää kriisitilanteet ennakolta.

Toinen vaihe koskisi tilannetta, jossa olosuhteet olisivat erittäin vaikeat. Tällöin muuttopaineen kohteena olevan jäsenmaan tueksi voitaisiin kohdistaa lisää tukitoimia. Komission olisi käynnistettävä neuvotteluissa esillä olevan ehdotuksen mukaan tukitoimien arviointi, jos jäsenmaahan on saapunut 150 prosenttia sen osuutta vastaavasta turvapaikanhakijoiden määrästä. Kyseinen prosenttiosuus laskettaisiin asetusehdotuksen käsittelyssä hyväksyttävän jakoavaimen perusteella. Tukitoimien arvioinnissa tarkasteltaisiin, tarvitseeko jäsenmaa sisäisten siirtojen lisäksi myös muuta apua. Komission olisi laadittava arvio tarvittavista tukitoimista kahden viikon kuluessa jäsenmaan osuuden ylittymisestä. Lisäksi komission olisi kahden viikon kuluessa arvion laatimi-

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

sesta tehtävä oma-aloitteisesti ehdotus neuvoston päätökseksi turvapaikanhakijoiden sisäisistä siirroista.

Jäsenmaa voisi myös pyytää komissiolta apua ennen kuin 150 prosenttia sen osuudesta on täytynyt. Komission olisi tehtävä neljän viikon kuluessa pyynnöstä arvio siitä, ovatko sisäiset siirrot tarpeen. Lisäksi arviossa tarkasteltaisiin muiden tukitoimien tarvetta. Komission tulisi kahden viikon kuluessa arvion laatimisesta päättää, tekeekö se ehdotuksen sisäisistä siirroista.

Kummassakin edellä mainitussa toisen vaiheen tilanteessa arviomenettelyn käynnistyminen edellyttäisi jäsenmaan laskennallisen oman vastuun piirissä olevan osuuden ylittymisen lisäksi, että tulijoiden määrä ylittää 0,05 prosenttia jäsenmaan väkiluvusta. Jäsenmaan osuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä turvapaikanhakijoiden määrää, josta jäsenmaa on jakoavaimen perusteella vastuussa. Esillä olevassa mallissa jäsenmaan vastuun piiriin kuuluisi laskentakaavan mukainen 100 prosentin suuruinen osuus maakohtaisesta turvapaikanhakijoiden määrästä. Jakoavain perustuisi siihen, että yksittäisen jäsenmaan BKT:ta ja väestömäärää verrattaisiin koko EU:n lukuihin, kumpaakin 50 prosentin painoarvolla. Tällä tavoin laskettavaa jakoavainta verrattaisiin koko EU:n turvapaikanhakijamäärään. Saadun selvityksen mukaan Suomen alustavaksi osuudeksi muodostuisi noin 1,5 prosenttia koko EU:n turvapaikanhakijamäärästä. Valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenevän esimerkin mukaan vuonna 2015 Suomen osuus olisi ollut noin 19 000 turvapaikanhakijaa, kun maahamme on saapunut kyseisenä vuotena yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Heistä olisi siten arviolta noin 13 000 tullut sisäisten siirtojen piiriin.

Esillä olevan laskentamallin mukaisesti voitaisiin vuositasolla EU:ssa sisäisesti siirtää enintään 200 000 henkilöä. Turvallisten alkuperämaiden luettelossa olevien maiden kansalaisia ei siirrettäisi. Tukitoimet jatkuisivat aina siihen saakka, että turvapaikanhakijoiden määrä on enintään 100 prosenttia kyseisen maan laskennallisesta kantokyvystä.

Kolmas vaihe koskisi vielä edellisiä vaiheita vakavampaa kriisitilannetta. Kysymys olisi siitä, että jonkin jäsenmaan turvapaikkajärjestelmään kohdistuu ylivoimaisia paineita huolimatta toteutetuista tukitoimista ja EU:n enimmäismäärä sisäisille siirroille olisi saavutettu. Tuolloin asia saatettaisiin Eurooppa-neuvoston käsittelyyn, ja se voisi linjata tarvittavista poikkeuksellisista lisätoimista, kuten EU:n laajuisten sisäisten siirtojen nostamisesta.

Esillä olevaan taakanjakoehdotukseen sisältyy sekä positiivinen että negatiivinen taloudellinen kannustin sisäisiin siirtoihin. Omasta osuudestaan täysimääräisesti sisäisin siirtoihin vastaavat jäsenmaat saisivat huomattavan taloudellisen kompensaation. Sen sijaan vastuunsa kokonaan tai osittain laiminlyövät valtiot joutuisivat saman suuruiseen taloudelliseen vastuuseen (60 000 euroa/henkilö). Olennaista on, että jäsenmailla olisi aina velvoite ottaa vastaan sisäisinä siirtoina vähintään 50 prosenttia sen vastuulle jakoavaimen perusteella kuuluvista siirrettävistä turvapaikanhakijoista.

Valiokunta tähdentää, ettei maahanmuuttokriisiä voida ratkaista yksittäisen jäsenmaan toimin tai osaoptimoinnin kautta. Tarvitaan välttämättä jäsenmaiden yhtenäistä politiikkaa, yhtenäiset säännöt ja niiden yhtenäinen toimeenpano. Suomella on pitkä unionin ulkoraja, ja sen vuoksi maamme voi joutua laajamittaisen maahantulopaineen kohteeksi. Maamme voi joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi myös muutoin turvapaikan hakemisen kohdemaana.

Valiokunnan lausunto HaVL 17/2017 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että yksittäisen jäsenmaan jättäminen kohtuuttoman maahantulopaineen alle ilman tukitoimia johtaa helposti siihen, että koko järjestelmä pettää. Rajatarkastuksia ei tehtäisi enää asianmukaisesti eikä turvapaikanhakijoita rekisteröitäisi kunnolla seurauksin, että laittomat maahantulijat levittäytyisivät myös vastaisuudessa hallitsemattomasti eri puolille Eurooppaa. Maahanmuuttokriisi jatkuisi yhä pahempaan ja uhkaisi entistä enemmän koko unionin rakenteita. Sisärajatarkastuksilla saatettaisiin osaltaan yrittää hillitä tulopainetta, mutta sillakin menetelmällä ovat omat tosiasialliset käytännön käyttörajoituksensa. Vapaan liikkuvuuden periaatetta ei myöskään enää voitaisi noudattaa.

Valiokunta katsoo, että kohtuuttoman muuttoliikepaineen tilanteessa jäsenmaan taakkaa on jaettava ja kaikkien jäsenmaiden tulee kantaa oma vastuunsa tällaisessa tilanteessa. Valiokunta tähdentää, että poikkeustilanteiden taakanjako voidaan ottaa käyttöön vain yksiselitteisten ehtojen täyttyessä. Kyseessä on viimesijainen keino auttaa ylivoimaisen maahanmuuttopaineen kohteeksi joutunutta jäsenmaata. Kuten hallitusohjelmassa todetaan, turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Viitaten valtioneuvoston kantaan valiokunta katsoo, että eteneminen valtioneuvoston jatkokirjelmästä ilmenevän ja edellä kuvatun kompromissimallin pohjalta mahdollistaa poikkeustilanteessa sovellettavan nopean taakanjaon, jonka olisimme etukäteen hyväksyneet.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 31.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Mikko Kärnä kesk (osittain)
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto