

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta (U 14/2015 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
- tulosalueen johtaja Kukka Kruger, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Mia Poutanen, Poliisihallitus
- hallitusneuvos Matti Piispanen, Turvallisuukskomitea

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Euroopan parlamentin jäsen Jussi Halla-aho
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Punainen Risti

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 ha-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2015 vp

kijoiden 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 hyötывässä jäsenvaltiossa.

Komissio saisi toimivallan määrätä, kuinka monta henkilöä siirretään jäsenvaltiosta toiseen. Siirrettävien määrä ei saa ylittää 40 %:a päätöstä edeltävien kuuden kuukauden aikana tehdyistä turvapaikkahakemuksista kyseessä olevissa jäsenmaassa. Komission tulee ottaa huomioon kansainvälistä suojelua hakevien määrän asukasta kohden siirrosta hyötывässä jäsenvaltiossa, jäsenmaan vastaanottokyky 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 % ja 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 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.

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2015 vp

Valtioneuvosto tulee tarkentamaan myöhemmin kantaansa tähän komission esitykseen kriisitilanteen siirtomekanismista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusehdotuksen yleisenä tavoitteena on perustelujen mukaan varmistaa, että unionilla on käytettävissään tehokas kriisitilanteen siirtomekanismi, jonka avulla voidaan ratkaista turvapaikkakysymyksiin liittyvät kriisitilanteet rakenteellisesti kestäväällä tavalla ja tuloksellisesti. Tällainen mekanismi olisi komission mukaan aktivoitava nopeasti sellaisen jäsenvaltion osalta, jossa käynnissä oleva kriisitilanne kuormittaa merkittävästi jopa hyvin valmistautunutta ja toimivaa turvapaikkajärjestelmää.

Komission ehdotuksen perusteluista ilmenee, että ehdotetulla siirtomekanismilla pyritään toisaalta varmistamaan kriisitilanteessa jäsenvaltioiden välinen oikeudenmukainen vastuunjako suurista määristä turvapaikanhakijoita, jotka selvästi tarvitsevat kansainvälistä suojelua, ja toisaalta turvaamaan Dublin-järjestelmän asianmukainen soveltaminen. Ehdotuksen mukaisia toimenpiteitä on tarkoitus soveltaa erikseen määritellyissä kriisitilanteissa yksittäisissä jäsenvaltioissa, ja ne ovat komission mukaan jatkossakin tilapäisiä.

Valiokunta toteaa, että asiasisältöisen lausunnon antaminen komission ehdotuksesta on vaikeaa, koska valtioneuvoston U-kirjelmä ei sisällä komission ehdotuksen sisällöllistä analysointia tai arviointia eikä myöskään varsinaista kantaa asetusehdotuksen sisältöön. Kirjelmän osiossa valtioneuvoston kanta todetaan ainoastaan, että hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat vapaaehtoisuuteen ja että valtioneuvosto tulee myöhemmin tarkentamaan kantaansa komission ehdotukseen kriisitilanteen siirtomekanismista. Ehdotuksen oikeusperustan osalta U-kirjelmässä mainitaan, että oikeusperustan asianmukaisuutta tulee selvittää tarkemmin. Lisäksi kirjelmässä on lausuttu, että ehdotuksen toissijaisuutta ja suhteellisuutta tulee tarkastella lisää.

Myöskään asiantuntijakuulemisessa ei ole esitetty vastuuministeriön puolelta oleellisen tarpeellista analyysia ja arviointia asetusehdotuksen sisällöstä. Komission ehdotusta on valiokunnan mielestä tarkasteltava myös osana ulkorajojen valvonnan ja maahantulon laajempaa kokonaisuutta. Aiemmin hyväksytyn 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 ilmennyt ongelmia, ja sisäisten siirtojen toimeenpano näyttää etenevän jäsenmaissa hitaasti. Esimerkiksi Hotspot-toimintamallin toimeenpano on viivästynyt Kreikassa. Valiokunta pitää perusteltuna kokemusten keräämistä hätätilamekanismin käytännön soveltamisesta ennen kuin jäsenmaissa muodostetaan lopullinen kanta komission asetusehdotukseen, ellei asetusehdotuksesta luovuta jo sitä ennen.

Komission ehdotus koskee Dublin-asetuksen muuttamista. Kyseisen asetuksen arviointi on parhaillaan meneillään. Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan komission on tarkoitus antaa ehdotuksensa Dublin-järjestelmän laajemmasta uudistamisesta vuoden 2016 maaliskuussa. Valio-

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2015 vp

kunnan mielestä nyt esillä olevan muutosehdotuksen käsittelyä ei ole syytä jatkaa erillisenä osiona irrallaan laajemmasta uudistuskokonaisuudesta.

Komission mukaan käsiteltävänä oleva asetusehdotus on osa muuttoliikekysymyksiin sovellettavaa kattavaa ja järjestelmällistä lähestymistapaa, jonka tuloksellisuuden kannalta on keskeistä varmistaa, että politiikkatoimet pannaan täytäntöön johdonmukaisesti ja toisiaan täydentävästi. Tältä osin voidaan todeta, että voimassa olevien unionisäännösten noudattamisessa on huomattavia puutteita osassa jäsenmaita. Ihmisten vapaan liikkuvuuden periaatteen toimeenpanoon olennaisena osana kuuluvat Schengenin rajasäännöstöön sisältyvät säännöt tehokkaasta ulkorajavalvonnasta. Tosiasia on kuitenkin, ettei ulkorajavalvonta toimi asianmukaisesti kaikissa jäsenmaissa. Luvattomasti Schengen-alueelle tulevat pääsevät myös laajalti liikkumaan helposti toisiin Schengen-maihin. Myöskään turvapaikanhakijoiden ja laittomasti rajan ylittäneiden henkilötietoja ei rekisteröidä kattavasti tietojärjestelmiin. Edelleen yhteisessä palautuspolitiikassa voidaan todeta olevan selviä ongelmia. Valitettavasti jo muutamien esimerkkien perusteella joudutaan toteamaan, ettei maahanmuuttopolitiikassa johdonmukaisuus ole ollut vallitseva tosiasia EU:ssa, mikä seikka on sinänsä jo pitkään ollut tiedossa.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että ehdotuksen perustelujen mukaan sen ehdotuksessa määritellään tiukat edellytykset kriisitilanteen siirtomekanismin aktivoimiselle. Valiokunnan varsin alustavan tarkastelun perusteella ja ottaen huomioon käytettävissä olevat tiedot komission esitys näyttää kuitenkin huomattavan tulkinnanvaraiselta ja epäselvältä. Esimerkiksi kysymys siitä, mitä tarkoitetaan sillä, että Dublin-asetuksen soveltaminen on vaarassa hakijoiden suuresta määrästä johtuvan äärimmäisen turvapaikkajärjestelmää kohdanneen paineen vuoksi, jää aineiston perusteella epäselväksi. Valiokunnan mielestä tällaiset turvapaikanhakijoiden siirtojärjestelyt ovat kaikkiaan vähintäänkin ongelmallisia johdonmukaisen turvapaikkapolitiikan kannalta.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä suuren valiokunnan asioiden U 14/2015 vp ja U 15/2015 vp kohdalla ilmaisemaa kannanottoa siitä, että suuri valiokunta tulee ehdotusten käsittelyn edetessä ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa asioihin erikoisvaliokuntien lausuntoihin nojautuen. Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto antaa myös jatkossa suurelle valiokunnalle kaikki eduskunnan valtaoikeuksien kannalta oleelliset tiedot ehdotusten käsittelystä ja neuvottelujen etenemisestä perustuslain 96 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla. Suuri valiokunta korostaa myös tarvetta varmistaa Suomen tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien säilyminen neuvottelujen kaikissa vaiheissa (SuVEK 60/2015 vp). Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi omalta osaltaan erikoisvaliokunnan osallistumisen tärkeyttä unioniasioden kansallisen kannanmuodostukseen suurelle valiokunnalle annettavien lausuntojen muodossa. Maahanmuuttoon liittyvät asiat tulevat olemaan olennaisia unioniasioden kokonaisuudessa näköpiirissä olevana ajanjaksona.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2015 vp

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
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