Viite

Asia

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 9.12.2020 klo 9.30; U 61/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta. Tiedonannosta on annettu E-kirjelmä E 125/2020 vp. Ehdotus liittyy kiinteästi ehdotukseen asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (COM(2020)610) sekä muutettuun menettelyasetusehdotukseen (COM(2020)611).

Ehdotus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa täydentää muuttoliikkeen hallinnan järjestelmää ja sisältää säännökset sekä laajamittaisesta maahantulosta johtuvaan kriisitilanteeseen että *force majeure* - eli ylivoimaisen esteen tilanteeseen. Ehdotettu mekanismi sisältää sekä yhteisvastuutoimia että poikkeuksia normaaliajan menettelysäännöksistä. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että uudella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetuksella luotu yhteisvastuumekanismi kykenee vastaamaan asianmukaisesti jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuneiden tai sen alueelle etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulleiden kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittaisesta maahantulosta aiheutuneeseen kriisiin. Komissiolla on merkittävä rooli sen arvioimiseksi, onko kyseessä kriisitilanne.

Asetusehdotuksella mukautetaan turvapaikka- ja paluumenettelyitä sekä yhteisvastuumekanismia koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot kykenevät vastaamaan sellaisiin kriisitilanteisiin, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa sekä kansallisen että EU-tason maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän toimivuuteen. Ehdotuksen säännökset jakautuvat kriisitilanteita koskeviin säännöksiin sekä ylivoimaisen esteen tilannetta koskeviin säännöksiin. Kriisitilanteisiin voidaan vastata sekä yhteisvastuutoimin että turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin poikkeussäännöksin. Ylivoimaisen esteen tilannetta koskeva sääntely sisältää poikkeussäännöksiä määräaikoihin sellaisiin ennakoimattomiin tilanteisiin, jotka vaikuttavat lamauttavasti turvapaikka- ja paluumenettelyyn sekä vastuuvaltion määrittämistä koskeviin toimiin.

Säädöksellä mahdollistetaan kriisitilanteessa nopeat ja tehokkaat yhteisvastuutoimet kriisitilanteessa olevan jäsenvaltion tukemiseksi. Se täydentää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetusehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismia. Kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimenpiteitä, ja tästä syystä kriisitilanteisiin ehdotetaan vahvempaa yhteisvastuumekanismia, johon kuuluisi jäsenvaltioiden välisten siirtojen kohderyhmän laajentaminen ja toimien toteuttamista koskevia määräaikojen lyhentäminen.

Kriisitilanteessa yhteisvastuutoimina voivat tulla kyseeseen ainoastaan jäsenvaltioiden väliset sisäiset siirrot ja palauttamisessa annettava tuki. Sisäisesti siirrettäviksi voivat tulla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lisäksi laittomasti maassa olevat henkilöt. Palautuksissa tukeminen tulisi, kuten painetilanteessakin, kriisiaikanakin kysymykseen vaihtoehtoisena yhteisvastuun muotona.

Säädöksellä mahdollistettaisiin myös tilapäinen poikkeaminen kriisitilanteessa tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä.

Kriisitilanteissa jäsenvaltiot voisivat lisäksi tehdä rajamenettelyssä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteista myös sellaisten hakijoiden osalta, jonka kansalaisuus täyttää ehdotuksessa määritellyt kriteerit (hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijan entinen vakituinen asuinmaa on sellainen kolmas maa, jonka osalta määrittävän viranomaisen tekemien kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuista vuosittaista keskiarvoa koskevien tietojen mukaan enintään 75 prosenttia). Kyse ei kuitenkaan olisi uudesta perusteesta nopeutetulle menettelylle.

Lisäksi kriisitilanteessa olisi mahdollista myöntää välittömästi erityinen suojeluasema ennalta määritellylle ihmisryhmälle. Välittömän suojelun aseman saaneet henkilöt olisivat kuitenkin edelleen kansainvälisen suojelun hakijoita. Myöntämällä henkilölle välitöntä suojelua hänelle varmistetaan samat taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kuin toissijaista suojelua saavalle henkilölle. Säädöksellä myös kumottaisiin tilapäistä suojelua koskeva neuvoston direktiivi 2001/55/EY.

Ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Ehdotus liittyy kiinteästi maahanmuuton hallintaa koskevaan asetusehdotukseen sekä turvapaikkamenettelyä koskevaan asetusehdotukseen, joten ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin vaikuttavat olennaisesti myös kyseisten ehdotusten aineelliset säännökset, koska tässä ehdotuksessa säädetään erityisesti näiden asetusten soveltamisesta poikkeamisesta kriisitilanteessa.

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden että kansainvälisestä oikeudesta johtuvien velvoitteiden mukainen. Komission mukaan ehdotus liittyy erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 ja 47 artiklaan, jotka koskevat ihmisarvoa, kidutuksen kieltoa, tietosuojaa, oikeutta turvapaikkaan, palautuskieltoa, syrjinnän kieltoa, tasa-arvoa, lapsen oikeuksia sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon Euroopan unionin oikeudessa tunnustetut perusoikeudet. Ehdotusten perusoikeuksien mukaisuutta tulisi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään esityksen jatkokäsittelyssä.

Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tulee aina ratkaista yksilöllisesti huomioiden täysimääräisesti hakijan oikeusturva. Komission tiedonannon yhteydessä antamilla ehdotuksilla ei puututa henkilöiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai saada asiansa yksilöllisesti käsiteltyä.

Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnin määräaikaa voidaan kriisitilanteessa tai ylivoimaisen esteen tilanteessa pidentää neljään viikkoon, kun se normaalitilanteessa on turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaan kolme päivää. Ehdotettua sääntelyä tulee arvioida myös oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan kannalta. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan

tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee haluavansa saada kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta. Sääntelyllä on merkitystä myös vastaanottopalvelujen alkamisen ajankohdan osalta.

Rajamenettelystä säädetään muutetussa ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi, jota tulee tarkastella vielä sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 (yhdenvertaisuus) ja 21 (syrjintäkielto) artiklan perusteella, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Kriisimekanismia koskevan asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi kriisitilanteessa laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa henkilön kansalaisuuden perusteella. Ehdotuksen perustelujen mukaan rajamenettelyn soveltamisen laajentamisessa ei kuitenkaan ole kyse uudesta perusteesta nopeutetulle menettelylle. Rajamenettelyn soveltamisella ei myöskään puututa henkilön oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai saada tätä koskevaa hakemustaan yksilöllisesti käsiteltyä. Ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin ihmisten kohtelua eri tavalla kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaanperusteella, joten oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyys tulisi perustella perusoikeuskirjan 51artiklan 1 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten perusteella. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen (sääntelyllä tavoiteltava hyväksyttävä päämäärä) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä ja oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. Sääntelyn tavoitteita ja hyväksyttävyyttä arvioidaan tarkemmin vielä ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

EU:n perusoikeuksien mukaisuuden ohella tulisi lisäksi varmistua ehdotuksen yhteensopivuudesta kansallisten perusoikeuksien ja perustuslain kanssa. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 §: n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletään syrjintä monella eri perusteella sekä muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) kielletään syrjintä nimenomaisesti myös kansalaisuuden perusteella. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Ehdotetussa turvapaikkaa koskevassa rajamenettelyssä hakija pidetään rajalla tai sen läheisyydessä hakemuksen käsittelyn ajan päästämättä häntä jäsenvaltion alueelle. Kriisitilanteessa enimmäisaikaa hakemuksen tutkimiselle rajamenettelyssä voidaan pidentää kahdeksalla viikolla. Myös palauttamista koskevaa rajamenettelyä voidaan kriisitilanteessa pidentää kahdeksalla viikolla. Hakija voidaan kummankin menettelyn aikana ottaa säilöön, jos se on tarpeen tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut säilöönoton laillisuuden osalta, että säilöönotossa täytyy varmistaa yhtäältä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden ja toisaalta kolmansien maiden asianomaisten kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen. Siksi säilöönotosta voidaan määrätä vasta sitten, kun on tutkittu, ovatko muut lievemmät keinot riittäviä ja säilöönottomääräykset ovat unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein (tuomio 14.5.2020, FMS, EU:C:2020:367, 267 ja 274 kohta; tuomio 5.6.2014, Mahdi, C- 146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 55 ja 70 kohta).

Valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin jäsenvaltion lainkäytön piirissä. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7 §:n sekä liikkumisvapautta koskevan 9 §:n kannalta. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Muun kuin

rangaistukseen sisältyvän vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Säilöönotto on joka tapauksessa viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Perusoikeuskirjan 6 artiklassa taataan jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämä perusoikeuskirjan 6 artiklan mukainen oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvattuja oikeuksia ja niillä on peruskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti sama merkitys ja kattavuus. Tästä johtuen rajoitukset, jotka niihin laillisesti voidaan tehdä, eivät voi ylittää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa sallittuja rajoituksia. Ehdotuksen mukaan kriisitilanteissa on mahdollista myöntää välitön suojeluasema tietylle hakijaryhmälle.

Valtioneuvosto tulee varmistamaan asian jatkovalmistelussa, että Euroopan unionin perusoikeudet on asianmukaisesti otettu huomioon ehdotuksessa.

Tiivistelmä valtioneuvoston kannasta

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta, ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen kaikissa tilanteissa on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uuden kriisimekanismin luomiseksi lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarpeellisena. EU-tason sääntely kriisi- ja ylivoimaisen esteiden tilanteita varten parantaa jäsenvaltioiden valmiutta vastata tällaisiin tilanteisiin. Kriisitilanteessa yhteisvastuuta koskevan tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. On tarpeellista, että käytössä on vaikuttava keinovalikoima osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen kriisitilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvilla toimilla. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan. EU-tasolla on tarpeellista säätää menettelyllisistä poikkeuksista ja on tärkeää, että kriisitilanteissa poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla tarkasti etukäteen määriteltyä. Rajamenettelyn käytön laajentamista kriisitilanteissa koskevan ehdotuksen oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan vielä lisäselvitystä EU-tasolla.

Jatkoneuvotteluissa poikkeuksia arvioidaan erityisesti menettelyissä olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön näkökulmasta siten, ettei hakijoiden oikeusturva vaarannu.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen toissijaista suojelua vastaavan välittömän suojelun myöntämiseksi kriisitilanteessa tilapäisesti tietylle hakijaryhmälle.

Komission ehdotus, lainsäädännöllisesti selkeän ja käytännössä toimivan järjestelyn luomiseksi *force majeure* -tilanteisiin on perusteltu, jotta turvapaikkajärjestelmän toimivuus turvataan myös näissä tilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää aina mahdollisimman pitkälle rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet ja huolehtia siitä, että rahoitus toteutetaan EU:n rahoituskehyksen kokonaistasoa kasvattamatta.

LIITTEET

Asiasanat	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikka, turvapaikanhakijat
Hoitaa	**SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV