MMO Kaskinen Satu(SM) 11.03.2021

Viite

Asia

Hallintovaliokunnan kuuleminen 12.3.2021 klo 11.15; U 61/2020 vp; Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (kriisimekanismi)

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta.

Asetusehdotus 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.

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.

Asetusehdotus 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. Ehdotus liittyy kiinteästi ehdotukseen asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (COM(2020)610) sekä muutettuun menettelyasetusehdotukseen (COM(2020)611).

1. Ehdotuksen sisältö

Ehdotuksella 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 poikkeussäädöksiä määräaikoihin sellaisiin ennakoimattomiin tilanteisiin, jotka vaikuttavat lamauttavasti turvapaikka- ja paluumenettelyyn sekä vastuuvaltion määrittämistä koskeviin toimiin. Lisäksi ehdotuksen mukaan kriisitilanteessa on mahdollista myöntää välitöntä suojelua tietylle, ennalta määritellylle ihmisryhmälle. Ehdotuksen mukaan tilapäistä suojelua koskeva neuvoston direktiivi 2001/55/EY kumottaisiin.

Asetusehdotuksella luodaan nopeasti aktivoitava kriisiajan yhteisvastuumekanismi, joka sisältää sekä yhteisvastuutoimia että poikkeuksia normaaliajan menettelysäännöksistä. Se täydentää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetusehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismia. Tavoitteena on varmistaa, että 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.

Kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimenpiteitä, ja tästä syystä yhteisvastuumekanismin on oltava vahvempi, jäsenvaltioiden välisten siirtojen kohderyhmän laajempi ja toimien toteuttamista koskevia määräaikoja olisi lyhennettävä. 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 tilapäinen poikkeaminen 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. Säädöksellä myös kumottaisiin tilapäistä suojelua koskeva neuvoston direktiivi 2001/55/EY.

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.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen 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.

2. Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komission esittämää maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuutta käsiteltiin Saksan puheenjohtajakauden aikana aktiivisesti sekä teknisellä että poliittisella tasolla. Saksan tavoitteena oli turvapaikkajärjestelmän uudistuksen edistäminen sopimalla syksyn aikana yleiset poliittiset linjaukset jäsenmaiden mielipiteitä aiemmin jakaneista kysymyksistä liittyen erityisesti vastuunjakoon ja solidaarisuuteen, menettelyihin ulkorajalla sekä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen torjuntaan.

Varsinaiseen yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan ollut syksyn aikana edellytyksiä, joten poliittisten keskusteluiden yhteenvetona annettiin joulukuussa 2020 puheenjohtajan edistymisraportti, jossa kuvataan yhteisiä näkemyksiä ja vielä selvitettäviä kysymyksiä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen keskeisillä osa-alueilla kuten yhteinen turvapaikkajärjestelmä, paluuasiat, suhteet EU:n ulkopuolisiin maihin ja lailliset väylät.

Poliittista keskustelua jatkettiin Portugalin puheenjohtajakauden ensimmäisessä epävirallisessa sisäministerikokouksessa 28.1.2021, jossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen osalta keskiössä olivat politiikan ulkoinen ulottuvuus, toimet ulkorajalla ja niiden toteuttamiseen tarvittava tuki sekä yhteisvastuun toteuttamisen eri muodot.

Neuvoston oikeuspalvelu antoi 19.2.2021 oikeudellisen selvityksen komission ehdotuksista. Selvityksessä oikeuspalvelu keskittyy analysoimaan sitä, voidaanko unionin eri säännöstöjen (*acquis*) alaan kuuluvista kokonaisuuksista säätää samassa säädöksessä vai tulisiko niistä säätää erikseen. Oikeuspalvelu nimenomaisesti totesi, että selvityksessä ei oteta kantaa ehdotusten sisältöön.

LIITTEET

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