MMO Kiuru Berit(SM), Järäinen Jani(SM)

02.03.2022

Viite
EU/2021/1438

Asia
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen tiistaina 1.3.2022; U 7/2022 vp; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta; lisälausunto

Lisälausunnossa vastataan edustaja Zyskowiczin ja edustaja Rantasen kuulemisessa esittämiin kysymyksiin

Onko olemassa oikeuskäytäntöä (mistä tahansa tuomioistuimesta, joka velvoittaa Suomea), ettei missään tilanteessa kansainvälisen suojelun hakemisoikeudesta voisi poiketa?

Onko käymässä niin, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa ei jäsenmaa voisi tehdä mitään, vaan kansainvälistä suojelun hakemukset olisi otettava vastaan, vaikka kolmasmaa työntää muuttajia ulkorajalle?

- Komissio esittää Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskevassa asetusehdotuksessaan, että jäsenmaan olisi välineellistämistilanteessa mahdollista rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa tai tarvittaessa sulkea sellainen. Oikeus hakea kansainvälistä suojelua on turvattava tällaisista toimista huolimatta. Toimien EU:n ulkorajoilla on siis oltava sellaisia, että ne mahdollistavat tosiasiallisesti turvapaikkahakemuksen tekemiseen. Tämä käy selvästi ilmi ehdotuksesta.
- Velvoitetta ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty myös sisäministeriön lisälausunnossa (SM2022-00106), joka on toimitettu hallintovaliokunnalle liittyen komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp). Kuten lisälausunnossa todetaan, unionin lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Velvoitteeseen ei liity joustonvaraa tai kansallista harkintavaltaa. Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jäsenvaltiolla olisi oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Tämä ilmenee välineellistämistä koskevan asetusehdotuksen johdantokappaleesta 10, jota on lisälausunnossa siteerattu.
- Sisäministeriön johtama työryhmä on arvioinut kansallista lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Selvitys, jossa käydään läpi asioita myös EU-lainsäädännön ja tuomioistuinkäytännön näkökulmasta, julkaistiin 24.2.2022.[1] Sen poliittinen ja parlamentaarinen käsittely on edessä.

  Selvityksestä löytyy yksityiskohtaista analyysia relevantista oikeuskäytännöstä. Merkitystä on mm. ratkaisulla, jossa unionin tuomioistuin selventää Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä menettelydirektiivin tulkintaa liittyen henkilön oikeuteen tehdä

[1] Selvitys on luettavissa kokonaisuudessaan täältä: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-577-8

turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille.[2] Tuomioistuin vahvistaa direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen. Kuten direktiivin 6 artiklasta ilmenee, jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuin myös korostaa, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada kyseinen hakemus rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi sekä tutkituksi direktiivissä säädetyissä määräajoissa. Viime kädessä tällä varmistetaan tehokkaasti henkilön oikeus turvapaikkaan, sellaisena kuin se taataan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Tuomioistuin myös toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännöstön mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

- Kansainväliset ja ihmisoikeusvelvoitteet eivät estä etsimästä ratkaisuja, vaan on kehitettävä laillisia keinoja, joilla voidaan vastata hybridiuhkiin. Tässä on hyötyä tuoreesta oikeuskäytännöstä, jota tiivistetty alla:
  - EIT totesi viime vuonna ratkaisussaan[3], että valtiot voivat estää maahan pääsyn mahdollisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat **ilman painavia syitä jättäneet käyttämättä laillisia keinoja** rajan ylitykseen ja ylittäneet rajan rajanylityspisteiden ulkopuolelta, etenkin **suurta lukumääräänsä hyödyntäen ja voimakeinoja käyttäen**. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtiot tarjoavat **todelliset ja tehokkaat** keinot lailliseen maahantuloon sekä rajalla menettelyt, jotka mahdollistavat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen.
  - Valko-Venäjän ja Puolan rajaan liittyvässä tapauksessa oli kyse erilaisesta tilanteesta. EIT katsoi, että johdonmukainen kieltäytyminen ottamasta vastaan turvapaikkahakemuksia Puolan rajalla merkitsi **joukkokarkotuksen kiellon rikkomista**.[4]
  - Liettuaa koskevassa väliaikaismääräyksessään[5] tuomioistuin totesi, että **hakijoita ei tule palauttaa Valko-Venäjälle, jos he ovat jo saapuneet Liettuan alueelle**.
  - Toisessa väliaikaismääräyksessään[6] tuomioistuin velvoitti Puolan ja Latvian toimittamaan Valko-Venäjän puolella rajaa oleville hakijoille **humanitaaristyyppistä apua**. Samalla se totesi selvästi, ettei tämä tarkoittanut, että Puolan tai Latvian tulisi päästää hakijat alueelleen ja viittasi vakiintuneeseen kansainvälisen oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan **suvereenilla valtiolla on oikeus - kansainvälisten velvoitteidensa rajoissa - päättää ulkomaalaisen tulosta alueelleen**, siellä oleskelusta ja maasta poistamisesta.

---

[2] C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta, 17.12.2020, kohdat 92, 96-100, 127

[3] N.D. AND N.T. v. SPAIN (Applications nos. 8675/15 and 8697/15) 13.2.2020, N.D. AND N.T. v. SPAIN https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-201353%22]}

[4] M.K. ja muut v. Puola (nrot 40503/17, 42902/17 ja 43643/17) https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-12916%22]}.

[5] Sadeed ja muut v. Liettua (nro. 44205/21) 8.9.21

[6] Amiri ja muut v. Poland (nro. 42120/21) ja Ahmed ja muut v. Latvia (nro. 42165/21) 25.8.21

Ollaanko komissiolle siirtämässä valtaa sisärajavalvonnan palauttamisessa siinä määrin, että jäsenmaiden toiminta voisi hankaloitua, jos pitää odottaa komission ehdotusta sisärajavalvonnan palauttamiseksi? Liittyisikö terveysturvallisuustoimien koordinointiin samoja ongelmia?

- Komission ehdotus mahdollistaa kaikissa tilanteissa jäsenmaalle palauttaa sisärajavalvonta yksipuolisesti. Sisärajavalvonnan tulee olla viimesijainen keino ja sen tulisi täyttää välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Samojen edellytysten täyttymistä vaaditaan jäsenmaiden toimilta myös voimassaolevassa lainsäädännössä.
- Komission ehdotus sisältää uudenlaisen mekanismin sisärajavalvonnan palauttamiseksi. Tätä uutta Schengen-alueen suojamekanismia voitaisi käyttää tilanteissa, joissa uhka koskisi suurinta osaa jäsenmaista. Vaikka tämä mekanismi perustuu komission ehdotukseen, toimeenpantaisiin se jäsenmaiden tekemällä päätöksellä täytäntöönpanosäädöksestä, sillä asian ollessa arkaluontoinen päätös siitä kuuluu jäsenmaille. Tällä menettelyllä mahdollistettaisiin koordinoitu lähestyminen laaja-alaiseen uhkaan eikä vaarannettaisi sellaisten henkilöiden etuja, joilla on oikeus nauttia alueesta, jolla sisärajavalvonta on poistettu, ja maksimoitaisiin toteutettujen toimenpiteiden tehokkuus ja minimoidaan niiden kielteiset sivuvaikutukset. Schengen-alueen suojamekanismin perusteella palautettavan sisärajavalvonnan menettely komission ehdotuksineen ja neuvoston päätöksenteon osalta ei estäisi jäsenmaata palauttaa sisärajavalvontaa viipymättä esimerkiksi ennakoitavien tapahtumien mekanismilla.
- Komissio esittää, että EU:hun suuntautuvaan matkustamiseen kohdistettavia terveysturvallisuustoimia tulisi voida koordinoida paremmin EU-tasolla. Koordinaatio perustuisi komission aloiteoikeuteen ja tätä kautta asetuksenantovaltuutukseen neuvoston täytäntöönpanoasetukseksi. Jäsenmaiden tehtäväksi jäisi neuvotella keskenään tämän jäsenmaita velvoittavan asetuksen sisällöstä ja yksityiskohdista. Komission asetuksenantovaltuutus liittyy EU:n institutionaaliseen järjestelyyn ja komission aloiteoikeuteen. Jäsenmaat saisivat kuitenkin päättää tällaisen asetuksen lopullisesta sisällöstä ja hyväksynnästä.
- Kokonaisuudessa arvioiden tällainen jäsenmaita velvoittava koordinointi terveysturvallisuustoimissa voisi edistää vapaan liikkuvuuden alueen ja sisämarkkinoiden toimintaa ja turvata vähintään samantasoiset terveysturvallisuustoimet jäsenmaasta riippumatta. Oleellista olisi kuitenkin säilyttää jäsenmaan riittävä liikkumavara ja varmistaa kompetenssien asianmukainen jakaantuminen Unionin ja jäsenmaiden välillä kansanterveydestä huolehdittaessa.

Tuoko kolmannen maan kansalaisen välitön siirto lisäarvoa, jos sen soveltamisala jää kapeaksi, kun menettelyä ei voi käyttää haettaessa kansainvälistä suojelua?

- Arvioiden mukaan ehdotetun menettelyn soveltamismahdollisuus olisi vähäinen Suomessa, joka useassa tapauksessa on turvapaikan hakijoiden kohdemaa. Kuitenkin Keski-Euroopassa, jossa tapahtuu paljon edelleen siirtymistä ja kolmannen maan kansalaiset eivät hae näissä maissa turvapaikkaa, vaan pyrkivät siirtymään muihin kohdemaihin, antaisi menettely selkeän lisämahdollisuuden puuttua edelleen siirtymisiin silloin, kun sisärajavalvontaa ei olisi palautettu.

LIITTEET

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