Viite
EU/2021/1439

Asia
OSA; Suuren valiokunnan työjaoston kuuleminen, keskiviikko 16.03.2022 klo 12.00; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi; U 15/2022

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final).
Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi.
Ehdotuksen taustalla on huoli kolmansien valtioiden kasvaneesta pyrkimyksestä käyttää muuttoliikettä omien poliittisten tavoitteidensa edistämiseen ja näin horjuttaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden vakautta. Taustalla on erityisesti Valko-Venäjän hallinnon syksyllä 2021 toteuttamat muuttoliikkeen välineellistämisen toimet, jotka suuntautuivat Puolaan, Latviaan ja Liettuaan. Vastaava tilanne on mahdollinen muillakin EU:n ulkorajoilla.

Ehdotuksen tavoite ja sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa unionin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia vastata muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin. Muuttoliikkeen välineellistäminen määriteltäisiin Schengenin rajasäännöstössä, jota koskeva muutosehdotus on myös parhaillaan EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Ehdotetuilla toimilla vastattaisiin tilanteeseen, jossa välineellistämistarkoituksessa hyödynnettävät kolmannen maan kansalaiset ovat jo EU:n ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella. Näin ollen ehdotus koskee jäsenvaltioissa toteutettavia toimia, ja se vahvistaa osaltaan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseen tähtäävää säädöskokonaisuutta. Toimilla myös täydennetään diplomaattisia ja muita ulkoisia toimia, joita unionissa voidaan toteuttaa välineellistämistilanteeseen vastaamiseksi.

Kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen tekemistä, rekisteröintiä ja muodollista jättämistä sekä hakemuksen käsittelyä koskevasta menettelystä säädetään unionin lainsäädännössä. Sama koskee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa ja laittomasti unionin alueella oleskelevan paluuta. Tämä unionin lainsäädäntö on parhaillaan uudistamisen kohteena, ja käsiteltävänä ovat mm. ehdotus turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi (U 34/2016 ja asiaa koskevat jatkokirjelmät) sekä ehdotukset vastaanottodirektiivin (U 37/2016 vp) ja paluudirektiivin (U 96/2018 vp) uudistamiseksi. Säädöksissä erikseen annettua joustonvaraa lukuun ottamatta jäsenvaltiot eivät voi poiketa em. sääntelystä omin kansallisin toimin tai säännöksin, vaan poikkeamismahdollisuudesta on säädettävä unionin tasolla erikseen. Tässä tarkoituksessa komissio nyt esittää tiettyjä poikkeuksia, joiden avulla jäsenvaltiot voisivat varmistaa menettelyn toimivuuden myös muuttoliikkeen välineellistämisen

tilanteessa. Poikkeukset on turvapaikkauudistuksen käynnissä ollessa tehty suoraan vielä neuvotteluiden kohteena olevasta uudistetusta lainsäädännöstä, sen sijaan että olisi viitattu voimassaoleviin säädöksiin.

Nyt ehdotettavalla säädöksellä siten asetettaisiin EU-oikeudelliset raamit sille, mihin toimiin jäsenvaltiot voivat välineellistämistilanteen hallitsemiseksi ryhtyä. Näin asetetaan jäsenvaltioiden käytettävissä oleva joustonvara samalla turvaten yksilön mahdollisuus hakea turvapaikkaa, saada hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisesti, ja palautuskiellon kunnioittaminen.

Komission ehdotus sisältää käytännössä samat toimet, jotka sisältyvät aiempaan komission ehdotukseen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (U 82/2021 vp). Erona kuitenkin on, että väliaikaisten toimien osalta poikkeuksia ehdotettiin voimassaolevasta lainsäädännöstä.

Poikkeukset ovat seuraavat:

1) Määräaikaa turvapaikkahakemuksen rekisteröinnille voitaisiin pidentää neljään viikkoon.

2) Tietyin edellytyksin kaikkiin hakijoihin voitaisiin soveltaa niin sanottua rajamenettelyä.

3) Aineelliset vastaanotto-olosuhteet voitaisiin rajata perustarpeisiin, joilla tarkoitetaan ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhoitoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien.

4) Paluumenettelyyn ei sovellettaisi EU:n paluudirektiiviä eikä menettelyasetuksen mukaista paluurajamenettelyä, vaan menettelystä voitaisiin päättää kansallisesti.

Jäsenvaltioilla ei olisi velvollisuutta ottaa toimia käyttöön, vaan ne voisivat harkintansa mukaan pyytää tätä mahdollisuutta komissiolta. Jäsenvaltion toimittaman selvityksen pohjalta komission tulisi viipymättä päättää, antaako se ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, jonka nojalla poikkeuksia voitaisiin soveltaa. Jäsenvaltio voisi pyytää komissiolta myös muiden jäsenvaltioiden tukea tilanteen hallintaan.

Poikkeusmenettelyä voitaisiin soveltaa enintään 6 kuukauden ajan. Komissio seuraisi päätöksen soveltamista ja se voisi ehdottaa täytäntöönpanopäätöksen kumoamista tai uuden, enintään 6 kuukautta voimassa olevan, päätöksen tekemistä.

Toimien kansallinen käyttöönotto Suomessa

Suomella ei tällä hetkellä ole kansallisesti käytössä menettelydirektiivin mahdollistamaa rajamenettelyä. On kuitenkin huomattava, että asetuksessa ehdotetaan poikkeamista ehdotetusta menettelyasetuksesta, jonka nojalla jäsenvaltioilla olisi tietyissä tilanteissa velvollisuus rajamenettelyn käyttämiseen. Rajamenettely olisi siten Suomessa menettelyasetuksessa edellytetyllä tavalla jo käytössä tilanteessa, jossa Suomessa harkittaisiin nyt ehdotettujen poikkeamismahdollisuuksien käyttöönottoa. Käytännössä kyseeseen tulisikin menettelyn sovittaminen välineellistämistilanteeseen siten, että kaikki hakijat voitaisiin ohjata rajamenettelyyn.

Mahdollisuus rajata aineelliset vastaanottopalvelut perustarpeisiin ja paluudirektiivin sekä paluurajamenettelyn soveltamatta jättämiseen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltion on toimittava kansainvälisten velvoitteidensa, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen lainsäädäntönsä asettamissa puitteissa.

Välineellistämistilanteessakin jäsenvaltioiden on noudatettava tiettyjä paluudirektiivin säännöksiä, joiden tavoitteena on muun muassa huomioida haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan lasten ja perheiden säilöönottoa koskevia direktiivin säännöksiä. Jäsenvaltioilla olisi välineellistämistilanteissa mahdollisuus poiketa myös menettelyasetukseen

sisältyvän paluurajamenettelyn soveltamisesta. Ehdotuksen perusteella henkilöä ei päästettäisi jäsenvaltion alueelle rajamenettelyä koskevan määräajan päätyttyä, jos hänen asiansa käsittely jatkuu paluurajamenettelyssä.

Jos Suomi ottaisi käyttöön vastaanotto-olosuhteita koskevan poikkeusmahdollisuuden, kansallisen menettelyn järjestämistä raamittaisi perustuslain 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä se itsessään edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Mahdollinen tarve muuttaa tai täsmentää kansallista lainsäädäntöä, esimerkiksi ulkomaalaislakia 301/2004 tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia 746/2011, arvioidaan erikseen, kun asetuksen lopullinen muoto on selvillä

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa määritellään selkeästi turvapaikka- ja paluumenettelyä sekä vastaanotto-olosuhteita koskevat oikeudelliset puitteet, joissa jäsenvaltiot voivat välineellistämistilanteissa toimia. Jokaisessa prosessin vaiheessa on oltava selvää, mitä jäsenvaltiolta edellytetään ja mitkä ovat turvapaikanhakijan oikeudet ja velvollisuudet.

Valtioneuvosto hyväksyy ehdotukset tiettyjen vähimmäisehtojen täyttyessä. Se painottaa, että myös välineellistämistilanteissa on varmistettava yksilön mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Hakemukset on tutkittava yksilöllisesti, ja hakijoilla on oltava käytössään riittävät oikeusturvakeinot.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja erityistarpeet sekä lapsen etu on huomioitava kaikissa vaiheissa. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden täytyy kattaa vähintään perustarpeet. Säilöönoton tulee olla viimesijainen toimenpide, ja palautuskiellon periaatetta on kunnioitettava täysimääräisesti.

Samalla valtioneuvosto korostaa, että poikkeustoimien rinnalla on jatkettava myös työtä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi.

Käsittelyvaihe

Ehdotuksen käsittely neuvostossa on alkanut työryhmätasolla maaliskuussa 2022.

LIITTEET

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