Viite: EU/2021/1439

OSA; Perustuslakivaliokunnan kuuleminen torstaina 17.3. klo 10; U 15/2022 vp; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi

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. Jäsenvaltioilla ei olisi velvoitetta ottaa näitä poikkeuksia käyttöön, vaan niillä olisi tähän mahdollisuus.

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. Ehdotetuilla toimilla vastattaisiin tilanteeseen, jossa välineellistämistarkoituksessa hyödynnettävät kolmannen maan kansalaiset ovat jo EU:n ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella. Ehdotuksessa näin ollen on kyse jäsenmaiden sisällä toteutettavista toimenpiteistä ja se osaltaan täydentää ja vahvistaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseen tähtäävää säädöskokonaisuutta. Toimilla täydennetään diplomaattisia ja muita ulkoisia toimia, joita unionissa voidaan toteuttaa välineellistämistilanteeseen vastaamiseksi.

Kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen tekemistä, sen rekisteröintiä ja muodollista jättämistä sekä hakemuksen käsittelyä koskevasta menettelystä säädetään unionin lainsäädännössä. Sama koskee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa ja laittomasti unionin alueella oleskelevan henkilön paluuta. Tällä hetkellä lainsäädäntö perustuu kokonaisuudessaan direktiiveihin, joiden kansallinen täytäntöönpano on jäsenvaltioiden vastuulla. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tähtäävän säädöskokonaisuuden osana neuvostossa on tällä hetkellä käsiteltävänä 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. 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.

Säädöksellä siten asetettaisiin EU-oikeudelliset rajat sille, mitä toimia jäsenvaltiot voivat välineellistämistilanteen hallitsemiseksi tehdä. Näin näytetään käytettävissä oleva joustonvara samalla turvaten yksilön mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, saada hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisesti, ja palautuskiellon kunnioittaminen.

Komission ehdotus sisältää käytännössä samat toimet, jotka sisältyvät 1.12.2021 annettuun komission ehdotukseen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (U 82/2021 vp). Tämän ehdotuksen käsittely on vielä neuvostossa kesken, eikä tietoa jatkokäsittelystä ole. On kuitenkin huomattava, että nyt ehdotetut poikkeukset tehtäisiin kolmesta vielä neuvoteltavana olevasta säädöksestä, jotka ovat menettelyasetus sekä uudistettu vastaanottodirektiivi ja paluudirektiivi.

Poikkeukset ovat seuraavat:

1) Määräaikaa turvapaikkahakemuksen rekisteröinnille voitaisiin pidentää neljään viikkoon.

Tämä määräajan pidennys ei estä pääsyä turvapaikkamenettelyyn. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee jossakin jäsenvaltiossa haluavansa saada kansainvälistä suojelua. Tämä tuo ko. jäsenvaltiolle velvoitteen rekisteröidä hakemus ja mahdollistaa sen jättäminen. Näin ollen hakemuksen rekisteröinnin ajankohta ei vaikuta hakijan oikeuteen saada hakemuksensa käsitellyksi eikä ehdotettu ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta.

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

Menettelyn kesto olisi 16 viikkoa muutoksenhaku mukaan lukien. Tämä tarkoittaa, että hakemukset käsiteltäisiin rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Menettelyasetus, samoin kuin voimassa oleva menettelydirektiivi, jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä. Ei tarkoita hakijoiden systemaattista säilöönottoa.

3) *Aineelliset vastaanotto-olosuhteet voitaisiin rajata perustarpeisiin*

Näillä tarkoitetaan ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhoitoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien. Vastaanottodirektiivin määritelmän mukaan "aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla" tarkoitetaan vastaanotto-olosuhteita, joihin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa tai niiden yhdistelmänä sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha. Muista vastaanottodirektiivin säännöksistä, esimerkiksi perheen yhtenäisyyden säilyttämistä, lasten koulunkäyntiä ja välttämätöntä terveydenhoitoa koskevista velvoitteista tai haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden huomioimista koskevista artikloista ei ehdoteta poikettavan.

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

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

Poikkeusmenettelyä voidaan soveltaa enintään 6 kuukauden ajan. Komissio seuraa päätöksen soveltamista ja se voi ehdottaa täytäntöönpanopäätöksen kumoamista tai uuden, enintään 6 kuukautta voimassa olevan, päätöksen tekemistä.

Toimien kansallinen käyttöönotto Suomessa

Suomessa ei tällä hetkellä ole kansallisesti käytössä menettelydirektiivin mahdollistamaa rajamenettelyä. On kuitenkin huomattava, että asetuksessa ehdotetaan poikettavaksi ehdotetusta menettelyasetuksesta, jonka nojalla jäsenvaltioilla olisi tietyissä tilanteissa velvollisuus rajamenettelyn käyttämiseen. Harkittaessa nyt ehdotetun käyttöönottoa Suomessa, on syytä huomata, että meillä olisi tällöin rajamenettely jo käytössä menettelyasetuksessa edellytetyllä tavalla. Käytännössä kyseeseen tulisikin menettelyn sovittaminen välineellistämistilanteeseen siten, että kaikki hakemukset voitaisiin ohjata tähän menettelyyn.

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.

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. Paluumenettelyä koskien käytännössä kyseeseen tulisi ulkomaalaislain käännyttämistä koskeva sääntely.

Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä se itsessään edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Mahdollinen tarve muuttaa tai täsmentää kansallista lainsäädäntöä menettelyjen kansalliseksi käyttöönottamiseksi, esimerkiksi ulkomaalaislakia 301/2004 tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia 746/2011 (jäljempänä vastaanottolaki), 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 maaliskuussa 2022.

Lisäksi komissio antoi 14.12. ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi. Ehdotuksella pyritään osaltaan vastaamaan muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin, ja se sisältäisi myös välineellistämisen määritelmän. Ehdotuksesta on annettu U-kirjelmä U 7/2022 vp. Ehdotus on käsiteltävänä neuvostossa.