Viite
EU/2021/1367

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen tiistaina 08.02.2022; valiokunnan pyytämä lisälausunto; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (U 82/2021 vp.)

Lisälausunnossa vastataan edustaja Vestmanin kuulemisessa esittämiin kysymyksiin:

- **Onko komissiossa selvitetty ja millaista keskustelua EU:ssa käydään siitä, mitkä ovat jäsenvaltioiden velvollisuudet tilanteessa, jossa hakemusta ei jätetä sille määritellyissä paikoissa?**
- **Onko komissio selvittänyt laajemmin velvollisuutta ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia?**

Tämän lisäksi tuodaan valiokunnan pyynnöstä esille nyt käsiteltävän väliaikaisen mekanismin ja komission ehdottaman pysyvän mekanismin erilainen luonne.

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, eikä sellaista ehdoteta myöskään nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tai 14.12.2021 annetussa välineellistämistilannetta koskevassa asetusehdotuksessa (COM(2021 890 final).

Komission molemmissa ehdotuksissa sen sijaan nimenomaisesti painotetaan, että niillä ei rajoiteta henkilön oikeutta turvapaikkaan ja että jäsenvaltioiden on kunnioitettava palautuskiellon periaatetta. Euroopan komission varapuheenjohtaja Margaritis Schinas ja sisäasioista vastaava komissaari Ylva Johansson myös totesivat nämä seikat selkein sanoin Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (Libe) päätösehdotusta käsitelleessä kuulemisessa 13.1.2022. Komissaari Johansson myös totesi selvästi, että ns. push back toiminnan sallivaa lainsäädäntöä ei voida hyväksyä näissäkään tilanteissa ja kuvasi sitä, mitä jäsenvaltioiden on hakijoiden kohtelussa varmistettava. Samalla molemmat painottivat, että muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisiin tarkoitusperiin ei voida hyväksyä ja että tällaiseen toimintaan on vastattava tehokkain yhteisin toimin. He myös kuvasivat niitä toimia, joihin on jo ryhdytty ja joihin kuuluu myös nyt käsiteltävänä oleva päätösehdotus.[1]

Nyt käsillä oleva päätösehdotus antaa siten Latvialle, Liettualle ja Puolalle mahdollisuuden hallita alueelleen suuntautunutta muuttoliikettä, ja näin auttaa niitä selviämään kansainvälisen suojelun antamista koskevista velvollisuuksistaan. Jäsenvaltioilla on tässä tarkoituksessa myös oikeus järjestää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti ja jättäminen vain tietyissä rajan

[1] Kuuleminen on kuunneltavissa täältä: https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-216368

läheisyydessä olevissa paikoissa, mukaan lukien tietyillä rajanylityspisteillä. Tämä ei rajoita oikeutta tehdä turvapaikkahakemus (eli ilmaista jäsenvaltion viranomaiselle tahtonsa hakea turvapaikkaa), vaan koskee ainoastaan hakemisen muodollisten vaiheiden (rekisteröinnin ja jättämisen) järjestämistä.

Henkilön oikeudesta tehdä turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille ja hakemuksen käsittelyä koskevasta menettelystä säädetään ns. menettelydirektiivissä 2013/32/EU. Unionin tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selventänyt menettelydirektiivin tulkintaa koskien henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus sekä hakemusten rekisteröintiä ja jättämistä. Tuomioistuin korostaa, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada 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 jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.[2]

Menettelydirektiivin tarkoituksena on siten varmistaa unionin alueella, rajalla tai kauttakulkualueella tehdyn hakemuksen käsittely kaikissa tilanteissa. Nyt komissio ehdottaa tiettyjä poikkeuksia direktiivissä kuvattuun menettelyyn, mutta ei poikkeamista tästä perusperiaatteesta. Tällaista poikkeamista ei ole ehdotettu myöskään unioin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaan säädöskokonaisuuteen sisältyvässä menettelyasetuksessa (U 34/2016 vp), eikä asiasta käydä unionin tasolla keskustelua.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä Puola on kuitenkin pitänyt esillä sitä, että jäsenvaltioilla tulisi olla tietyissä tilanteissa mahdollisuus rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamista. Se on myös ilmaissut selvästi, että nyt ehdotetut toimet eivät vastaa sen tarpeita. Kysymys mahdollisuudesta rajoittaa hakemusten vastaanottamista on siten nostettu esille yksittäisen jäsenvaltion toimesta. Komissio on sen sijaan systemaattisesti painottanut sitä, että oikeus tehdä hakemus on olemassa ja se on turvattava, ja tämä on keskustelujen lähtökohtana myös neuvostossa. Mitään erillistä selvitystä asiasta ei ole tekeillä eikä perusperiaatteen selkeyden takia tällaiselle ole myöskään tarvetta.

Edellä mainittu ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei jäsenvaltiolla olisi oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Myös nyt käsillä olevan päätösehdotuksen johdantokappaleessa 25 todetaan, että "rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisen jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä, että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisia keinoja, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja neuvoston päätöksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi."

Sisäministeriön johtama virkamiestyöryhmä valmistelee parhaillaan selvitystä varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Selvityksessä arvioidaan sisäasiainhallinnon

[2] 36 C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta, 17.12.2020, kohdat 92, 96-100, 127

lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita ja tarkastelun kohteena ovat etenkin ulkomaalaislaki, laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta ja rajavartiolaki. Tarkastelu on oikeudellista. Selvityksessä myös kuvataan asiaan liittyvää kansainvälistä ja EU-oikeudellista säädöskehystä ja valtion mahdollisuuksia toimia hybridivaikuttamisen tilanteissa. Työryhmän toimikausi on 18.2. saakka.

Nyt käsiteltävänä olevalla päätösehdotuksella luotaisiin Valko-Venäjän toimien kohteeksi joutuneille Latvialle, Liettualle ja Puolalle tilapäinen hätätilamenettely turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan. Tarkoituksena on käyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen antamaa mahdollisuutta toteuttaa nopeasti tarvittavat yhteiset toimet käsillä olevaan tilanteeseen vastaamiseksi. Neuvoston päätöstä sovellettaisiin vain edellä mainituissa kolmessa jäsenvaltiossa. Yllä viitatun asetusehdotuksen tavoitteena on puolestaan luoda pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Kyseessä on nk. tavallisessa lainsäätämismenettelyssä käsiteltävä asetusehdotus, ja siinä kuvattua menettelyä voitaisiin soveltaa muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa missä tahansa jäsenvaltiossa. Välineellistämisen tilanteet puolestaan määriteltäisiin jatkossa Schengenin rajasäännöstössä. Ehdotusten tavoitteet ovat siten erilaiset, vaikka ne sisällöllisesti tarjoavat samanlaisia poikkeamismahdollisuuksia EU-lainsäädännöstä. Asetusehdotusta koskeva U-kirjelmä annetaan eduskunnalle helmikuun aikana.

LIITTEET

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