Viite
EU/2021/1439

Asia
OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen tiistaina 22.2; U 15/2022 vp; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi; lisälausunto

Lisälausunnossa vastataan edustaja Vestmanin ja edustaja Rantasen kuulemisessa esittämiin kysymyksiin:
• Miten ehdotus käytännössä auttaa kansallisen turvallisuuden takaamisessa, jossa rajan yli on tulossa suuri määrä (esim. 100 000) henkilöä?
• Tarkoittaako ehdotus käytännössä sitä, että sen myötä luovutaan siitä, että rajanylityksiä edes yritetään estää? Onko tulossa lisätoimia laittomien rajanylitysten estämiseksi?
Edustaja Vestman viittasi kuulemisessa myös 8.2. esittämäänsä kysymykseen siitä, onko EU:ssa käyty keskustelua, että poikkeukset vietäisiin pidemmälle ja mm. rajanylitykset voitaisiin estää. Tältä osin tässä lausunnossa viitataan asiasta 11.02. annettuun lisälausuntoon.

Kuten asetusehdotusta koskevassa valtioneuvoston kannassa todetaan, valtioneuvosto ei hyväksy muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoitusperien edistämiseksi. Valtioneuvosto tukee komission pyrkimyksiä kehittää pysyvää oikeudellista kehystä, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat näissä tilanteissa toimia.

Olennaista on vaikuttaa välineellistämistä käyttävän valtion toimintaan kehittämällä erityisesti ulkopolitiikan alaan kuuluvia operatiivisia, oikeudellisia, diplomaattisia ja taloudellisia välineitä, samoin kuin alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä. Lisäksi on olennaista vaikuttaa muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaihin sekä muihin keskeisiin toimijoihin, kuten lentoyhtiöihin. Nämä toimet ovat myös osoittautuneet vaikuttaviksi esimerkiksi Valko-Venäjän rajatilanteessa. Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaaminen ei siten ole ensisijaisesti turvapaikkasääntelyn tai rajavalvonnan kysymys. Osana monipuolista keinovalikoimaa EU:ssa tarvitaan kuitenkin ratkaisuja myös tilanteeseen, jossa henkilöitä on välineellistämisen seurauksena jo saapunut ulkorajavaltioiden rajanylityspisteille tai ylittänyt ulkorajan luvattomasti. Näissä tilanteissa henkilöt ovat jo unionin jäsenvaltion lainkäyttövallan piirissa ja tilanteeseen soveltuu myös unioin oikeus.

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 välineellistämistilanteeseen vastaamista koskevassa asetusehdotuksessa. Komission ehdotuksessa myös nimenomaisesti painotetaan, että sillä ei rajoiteta henkilön oikeutta turvapaikkaan ja että jäsenvaltioiden on kunnioitettava palautuskiellon periaatetta. Mitään keskustelua tästä perusperiaatteesta poikkeamiseksi tai esimerkiksi mahdollisuudesta estää kansainvälisen suojelun hakeminen ei unionin tasolla käydä, eikä asiaa koskevia säädösehdotuksia ole harkinnassa. Tätä

asiakokonaisuutta käsitellään tarkemmin sisäministeriön 11.2. päivätyssä lisälausunnossa SM2022-00066 (11.2.2022), jossa vastataan edustaja Vestmanin esittämiin kysymyksiin hallintovaliokunnan kuulemisessa asiasta U 82/2021 vp.

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. On siten huomattava, että jäsenvaltioiden on myös välineellistämistilanteessa noudatettava kaikelta osin kulloinkin voimassa olevaa unionin turvapaikka-asioita ja paluuta koskevaa sääntelyä. Mahdollisuudesta poiketa em. sääntelystä on säädettävä erikseen, ja tästä on kyse nyt käsillä olevassa ehdotuksessa.

Poliisihallituksen hallintovaliokunnalle antamasta asiantuntijalausunnosta (POL-2022-20800, 21.2.2022) käy selkeästi ilmi, mitä hyötyä nyt ehdotetusta olisi poliisitoiminnan näkökulmasta. Lausunnossa todetaan keskeistä olevan, että niillä viranomaisilla, jotka vastaavat rajaturvallisuudesta, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä turvapaikkaprosessista on riittävät edellytykset hallita tarvittaessa suuriakin ihmismääriä. Tämä edellyttää lausunnon mukaan, että maahantuloa ja maahantulijoiden liikkumista kyetään hallitsemaan tehokkaasti. Lausunnossa todetaan nyt käsillä olevan komission ehdotuksen tarjoavan tähän hyvät lähtökohdat. Lausunnossa painotetaan myös turvapaikanhakijoiden rekisteröinnin sekä koko turvapaikkaprosessin nopeuden ja suoraviivaisuuden tärkeyttä. Myös maahanmuuttovirasto katsoo valiokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa (MIGDno-2022-412, 21.2.2022), että unionin tasolla tulisi määritellä selkeästi turvapaikkamenettelyä ja vastaanotto-olosuhteita koskevat oikeudelliset raamit välineellistämistilanteita ajatellen. Viraston mukaan kantavana tausta-ajatuksena on pidettävä yksilön tosiasiallista mahdollisuutta saada hakemuksensa asianmukaisesti yksilöllisesti tutkittavaksi.

Kolmannen valtion moitittava toiminta ei siten oikeuta kieltämään oikeutta hakea turvapaikkaa, eivätkä ko. valtioon vaikuttamisen suorat keinot ole turvapaikkalainsäädännön puolella. Turvapaikkasääntelyllä voidaan kuitenkin vähentää muuttoliikkeen välineellistämiseen tähtäävien toimien vaikutusta ja näin edesauttaa sitä, että turvapaikkajärjestelmämme säilyy uskottavana ja toimintakykyisenä. Tämä on osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä kansallisesti että unionin tasolla.

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 asetusehdotuksen johdantokappaleessa 10 todetaan, että "rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamiseksi, jotta voidaan varmistaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisen jäsenvaltion ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisia keinoja, asianomaisen jäsenvaltion olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja tämän asetuksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi."

Komissio on antanut Schengenin rajasäännöstön muutosta koskevan asetusehdotuksen, josta valtioneuvosto on antanut erillisen kirjelmän U 7/2022 vp. Ehdotuksessaan komissio esittää artiklassa 13, että rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on havaita ja estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Ehdotuksen johdantokappaleessa 10 todetaan myös selvästi, että rajojen valvonnan tulisi

tapahtua siten, että voidaan varmistaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevien velvoitteiden ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.

EU:n jäsenvaltiona Suomi on sitoutunut tarjoamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Samalla Suomi on sitoutunut siihen, että unionin alueelle ei pääse hallitsemattomasti, ja sitoutunut palauttamaan henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskella unionin alueella. Nämä velvoitteet eivät ole ristiriidassa keskenään. Siinä, miten tämä toteutetaan käytännössä, on kyse operatiivisesta tarpeesta ja poliittisesta harkinnasta. Sisäministeriön johtaman työryhmän valmistelema sisäasiainhallinnon lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi arvioiva selvitys julkaistiin 24.2. Selvityksen perusteella ulkomaalaislakiin, vastaanottolakiin ja rajavartiolakiin voitaisiin tehdä muutoksia, joista olisi hyötyä hybridivaikuttamiseen vastaamisessa ja tilanteen hallinnassa. Mahdolliset muutokset liittyvät turvapaikkamenettelyyn ja rajaturvallisuuden ylläpitoon. Työryhmä esittää lainsäädäntömuutosten yksityiskohtaisempaa selvittämistä ja niiden vaikutusten arviointia[1].

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

LIITTEET

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