Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

19.9.2023

EU/1162/2022
EU/1162/2022-SM-15

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 20.9.2023; U 61/2020 vp, UJ 15/2023 vp; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure –tilanteissa (kriisiasetus)

Käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa säädettäisiin toimista, joita voitaisiin toteuttaa poikkeuksellisen muuttoliiketilanteeseen vastaamiseksi. Näitä olisivat asetuksen mukaan kriisitilanne (ml. välineellistäminen) ja force majeure –tilanteet. Olennainen osa toimia olisivat poikkeukset unionin turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevasta sääntelystä. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset kriisitilanteita koskevasta yhteisvastuumekanismista.

Ehdotus on yksi keskeinen osa syyskuussa 2020 osana maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän uudistusta (nk. pakti) annetuista säädösehdotuksista. Työ kriisiasetuksen parissa päästiin aloittamaan kesäkuussa sen jälkeen, kun hallinta-asetuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemys kesäkuun OSA-neuvostossa (8.-9.6.2023). Näin varmistettiin, että asetusten yhteisvastuumekanismia koskeva sääntely on linjassa keskenään. Kriisiasetus on myös ainoa ehdotus, josta ei ole vielä saavutettu neuvoston yleisnäkemystä. Ehdotuksesta pyrittiin saavuttamaan neuvoston yleisnäkemys heinäkuussa, mutta tämä ei toteutunut. Tavoitteena on, että neuvottelut paktikokonaisuudesta saataisiin päätökseen vielä nykyisen Euroopan parlamentin lainsäädäntökauden aikana eli kevääseen 2024 mennessä.

Nyt annetussa U-jatkokirjelmässä UJ 15/2023 vp täsmennetään valtioneuvoston kantaa yhteisvastuumekanismista. Kanta pohjautuu eduskunnan kantaan SuVEK 17/2023 vp muuttoliikkeen hallinta-asetusta (U 62/2020 vp) koskeneen käsittelyn yhteydessä.

Valtioneuvoston kanta

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sisäministeriö				
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

Valtioneuvosto korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä EU:n muuttoliikekysymyksissä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n muuttoliikepaketissa löytyy toimiva tasapaino toisaalta jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallintaa koskevien velvoitteiden ja toisaalta paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteita koskevan keskinäisen solidaarisuuden välillä. On tärkeää, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaikoina omat velvoitteensa.

Valtioneuvosto pitää paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden velvoittavaa solidaarisuutta hyväksyttävänä edellyttäen, että jäsenvaltio voi itse omista lähtökohdistaan päättää, millaisilla toimilla se tällaisessa tilanteessa olevaa jäsenvaltiota tukee. Valtioneuvostolle on keskeistä, että käytössä on laaja ja vaikuttava keinovalikoima solidaarisuuden osoittamiseksi. Kuten muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa, mahdollisia tukimuotoja olisivat jäsenvaltion harkinnan mukaan mm. turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, suora taloudellinen tuki tai muut tukimuodot (esim. asiantuntija- tai materiaalituki).

Valtioneuvosto suhtautuu kantansa mukaisesti avoimesti mahdollisiin aloitteisiin koskien EU-tason toimia, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa. Kaikkien vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Ehdotus on merkityksellinen monien perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Asiaa on kuvattu tarkemmin kriisiasetuksesta ja muuttoliikkeen välineellistämistä koskevasta asetuksesta annetuissa U-kirjelmissä U 61/2020 vp ja U 15/2022 vp. Molempien ehdotusten tavoitteena on taata pääsy turvapaikkamenettelyyn ja turvata turvapaikkajärjestelmän toimivuus myös ehdotuksissa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa muuttoliiketilanteissa. Asetusten yhdistäminen yhdeksi muuttoliikkeen kriisi ja *force majeure* –tilanteita koskevaksi säädökseksi on selkeyttänyt sääntelykokonaisuutta ja näin auttanut kokonaiskuvan saamista myös perusoikeusvaikutusten osalta. Ehdotuksen käsittelyn kuluessa siihen on myös sisällytetty tarkempaa sääntelyä erityisiä menettelyllisiä takeita tai erityisiä vastaanottotarpeita omaavien henkilöiden tarpeiden huomioimisesta. Jäsenvaltioiden on myös poikkeuksellisissa muuttoliiketilanteissa sovellettava kaikkea sitä turvapaikkamenettelyä ja vastaanottoa koskevaa sääntelyä, mistä ei nimenomaan ole säädetty mahdollisuutta poiketa. Tämä koskee mm. menettelyasetuksessa hakijan oikeusturvaa koskevaa sääntelyä. Poikkeussääntelyn käyttöönotto edellyttää myös jäsenvaltion komissiolle esittämää perusteltua pyyntöä, komission arviota ja asiaa koskevaa neuvoston täytäntöönpanopäätöstä.

Poikkeussääntely koskee ehdotuksen mukaan tilanteita, joissa henkilö on ilmaissut halunsa hakea kansainvälistä suojelua jonkin EU valtion rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Jäsenvaltioilla on ehdotuksessa tarkoitetuissa poikkeuksellisissakin muuttoliiketilanteissa velvoite tutkia edellä mainituissa paikoissa tehdyt hakemukset. Neuvotteluissa komissio on myös painottanut, että henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn unionissa.

Ehdotus ei sisällä sääntelyä, jonka tavoitteena olisi edistää turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa.

Katsaus EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen tähtäävään työhön

Komissio antoi syksyllä 2020 tiedonannon EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta (ns. pakti). Tavoitteena on mm. EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen, ulkoisen ulottuvuuden ja kumppanuuksien tehostaminen, palautusten ja takaisinottoyhteistyön parantaminen, laillisten väylien ja työperäisen maahanmuuton kehittäminen sekä kriisiajan valmiudet ja ennakkovarautuminen.

Osana uudistusta ovat seuraavat turvapaikka-asioita ja paluuta koskevat säädökset:

1. asetusehdotus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (hallinta-asetus);

2. asetusehdotus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa (kriisiasetus);

3. asetusehdotus seulonnasta ulkorajoilla (seulonta-asetus);

4. muutettu asetusehdotus turvapaikkamenettelystä (menettelyasetus);

5. Muutettu asetusehdotus Eurodac-järjestelmän perustamisesta;

6. Vastaanottodirektiivi;

7. Uudelleensijoittamisasetus;

8. määritelmäasetus; ja

9. muutettu paluudirektiivi.

Asetus eurooppalaisesta turvapaikkavirastosta (EUAA) ja erityisosaajadirektiivi on hyväksytty lainsäätäjien kesken keväällä 2021.

Neuvostossa saavutettiin merkittävää edistystä Ruotsin puheenjohtajuuskauden lopulla, kun kesäkuun OSA-neuvostossa saavutettiin yleisnäkemykset hallinta-asetuksesta ja menettelyasetuksesta. Ensimmäiseen sisältyy vastuunmäärittämistä koskevat säännökset sekä velvoittava yhteisvastuumekanismi, jolla jäsenvaltiot osoittavat solidaarisuutta muuttoliikepaineen alla oleville maille. Menettelyasetuksella varmistettaisiin turvapaikkahakemusten käsittelemiseksi yhdenmukaiset, tehokkaat ja oikeudenmukaiset menettelyt, joilla vastataan myös väärinkäytöksiin ja edelleen liikkumiseen. Asetuksen keskeinen uusi elementti on pääasiassa ulkorajoilla tapahtuva pakollinen, mutta jäsenvaltioiden käsittelykapasiteetin perusteella mukautettu rajamenettely, jolla pyritään tehostamaan ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden todennäköisyys saada suojelua on vähäinen. Lisäksi asetuksessa säädetään turvallisten maiden konsepteista.

Espanja käy puheenjohtajuuskaudellaan kolmikantaneuvotteluja hallinta-asetuksesta, menettelyasetuksesta, seulonta-asetuksesta, Eurodac-asetuksesta sekä mahdollisesti muokatusta paluudirektiivistä, jos Euroopan parlamentti hyväksyy mietintönsä. Kolmikantaneuvottelut pyritään aloittamaan myös kriisiasetuksesta heti, kun neuvosto on saavuttanut ehdotuksesta yleisnäkemyksen. Kolmikantaneuvotteluissa kokonaisuuden haasteena on tasapainon löytäminen erityisesti ulkorajatoimiin liittyvien velvoitteiden ja yhteisvastuutoimien välille. Lisäksi parlamentti sekä osa jäsenvaltioista vaatii yhä, että kaikki paktiin kuuluvat lainsäädäntöehdotukset hyväksytään kokonaispakettina.

Ehdotetun kriisiasetuksen suhde muihin paktin säädöksiin

Paktiuudistuksen hyötyjä on hyvin tärkeää tarkastella kokonaisuutena. Tarkoituksena on, että unionin alueelle suuntautunut muuttoliike on hallinnassa kaikissa muuttoliiketilanteissa. Näin olemme paremmin varautuneita vastaamaan nopeisiinkin muutoksiin hakijamäärissä ja muuttoliikereiteissä. Olennainen osa varautumista on, että paine- tai kriisitilanteessa oleva valtio voi luottaa saavansa toisilta jäsenvaltioilta tarvitsemaansa tukea oikea-aikaisesti ja tuki on sekä vaikuttavaa että tehokasta. Tämän tarkoituksena on myös poistaa tarvetta kansallisille ratkaisuille ja edesauttaa yhteisten sääntöjen soveltamista myös poikkeustilanteissa.

Kriisiasetuksen ja painetilannetta koskevan yhteisvastuusääntelyn lisäksi olemme uudistamassa sääntelyä, jota sovelletaan lähtökohtaisesti kaikissa muuttoliiketilanteissa. Uudistuksen tavoitteena on yhtenäistää menettelyjä koko järjestelmän alueella, mikä hyödyttää unionia mutta myös jokaista yksittäistä jäsenmaata. Tavoitteena on myös selkeästi parantaa muuttoliikettä koskevan tiedon saamista ja järjestelmän hallintaa mm. tehostamalla tiedonsaantia järjestelmään saapuvista, siinä olevista ja siitä lähtevistä henkilöistä.

Kokonaisuuteen sisältyy turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, vastuunmäärittämistä, turvapaikkamenettelyä ja suojeluaseman määrittämistä koskevan sääntelyn lisäksi myös täysin uutta sääntelyä mm. seulonnasta. Seulonnalla tähdätään unionin ulkorajan luvattomasti ylittäneiden henkilöiden tehokkaampaan tunnistamiseen ja ohjaamiseen oikeaan prosessiin (ml. turvapaikkamenettely ja paluu) sekä mahdollisten turvallisuusriskien aikaiseen havaitsemiseen.

Kokonaisuuteen kuuluu olennaisesti myös Eurodac-järjestelmän uudistaminen nykyaikaiseksi muuttoliikkeen hallinnan tietokannaksi. Rekisterin avulla olisi mahdollisuus saada aiempaa paremmin tietoa rekisteröitävän henkilöllisyydestä. Henkilötietojen lisäksi rekisteristä on mahdollista saada tietoja myös henkilön oleskelusta EU:n alueella ja mahdollisesta poistumisesta alueelta. Sen avulla on myös mahdollista saada parempi tilannekuva unionin alueelle suuntautuneesta muuttoliikkeestä ja sen määristä sekä luvattomasta edelleen liikkumisesta unionin alueella.

Kriisitilanteiden seuranta ja hallinta sekä muuttoliikereittien kehityksen ennakointityö jatkuvat paktin myötä perustetun Blueprint Networkin, kriisimekanismi IPCR:n, ja neuvoston työryhmien puitteissa.