

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (U 61/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Satu Kaskinen, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- professori Martti Koskeniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus liittyy kiinteästi ehdotukseen asetukseksi turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallinnasta (COM(2020)610, 23.9.2020) sekä muutettuun ehdotukseen asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (COM(2020)611, 23.9.2020).

Säädöksellä luodaan nopeasti aktivoitava ja soveltamisalaltaan laajennettu kriisiajan yhteisvastuumekanismi. Se täydentää turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetusehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismia. Kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimenpiteitä, ja tästä syystä yhteisvastuumekanismiin on oltava vahvempi, jäsenvaltioiden välisen siirtojen kohderyhmän laajempi ja järjestelmää koskevia määräaikoja olisi lyhennettävä.

Kriisitilanteessa yhteisvastuutoimina voivat tulla kyseeseen ainoastaan jäsenvaltioiden väliset sisäiset siirrot ja palauttamisessa annettava tuki. Sisäisesti siirrettäviksi voivat tulla turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden lisäksi laittomasti maassa olevat henkilöt. Palautuksissa tukeminen tulisi, kuten painetilanteessakin, kriisiaikanakin kysymykseen vaihtoehtoisena yhteisvastuun muotona.

Lisäksi säädöksellä mahdollistettaisiin tilapäinen poikkeaminen tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä.

Säädöksellä kumottaisiin tilapäistä suojelua koskeva neuvoston direktiivi 2001/55/EY ja luotaisiin mahdollisuus myöntää erityinen toissijaista suojelua vastaava suojeluasema. Tällaista suojelua voitaisiin myöntää välittömästi jollekin ennalta määritellylle ihmisryhmälle, erityisesti henkilöille, jotka ovat poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua alkuperämaassaan mielivaltaisen väkivallan uhriksi aseellisen selkkauksen takia. Tätä välitöntä suojelua saava henkilö kuitenkin olisi edelleen turvapaikanhakijan asemassa, mutta hänen hakemuksensa tutkimista lykättäisiin tietyn enimmäismääräajan.

Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta, ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kan-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

nanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan on perustuttava ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin, tulevan kehityksen ennakointiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia kaikissa tilanteissa kunnioittaviin käytäntöihin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määristä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta. Tarvitaan johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin. Valtioneuvosto korostaa, että toimivan järjestelmän rakentaminen normaalitilanteisiin on tehokkain tapa varautua kriiseihin ja ehkäistä niitä.

Kriisitilanteita varten on luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uuden mekanismin luomiseksi kriisin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarpeellisenä. Valtioneuvosto katsoo, että EU-tason sääntely kriisi- ja ylivoimaisen esteiden tilanteita varten parantaa jäsenvaltioiden valmiutta vastata tällaisiin tilanteisiin.

Rajamenettelyn käytön laajentamista kriisitilanteissa koskevan ehdotuksen oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla. Ehdotetun menettelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on punnittava suhteessa sen tavoitteisiin, ja valtioneuvosto tarkastelee jatkokäsittelyssä asiaa huolellisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että kriisitilanteessa yhteisvastuuta koskevan tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi, että käytössä on vaikuttava keinovalikoima osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen kriisitilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvilla toimilla. Jäsenvaltioilla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan. Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustovaraa sen suhteen, missä asemassa olevia henkilöitä jäsenvaltio sitoutuu vastaanottamaan. Valtioneuvosto tarkastelee avoimesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi kriisitilanteessa osoittaa myös edistämällä luvattomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi säätää EU-tasolla menettelyllisistä poikkeuksista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisitilanteissa poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla tarkasti etukäteen määriteltyä. Poikkeussäännösten soveltamisen tulee myös perustua riittävään ja luotettavaan tietopohjaan. Jatkoneuvotteluissa poikkeuksia arvioidaan erityisesti menettelyissä olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön näkökulmasta siten, ettei hakijoiden oikeusturva vaarannu.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen toissijaista suojelua vastaavan välittömän suojelun myöntämiseksi kriisitilanteessa tilapäisesti tietyille hakijaryhmälle.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta siitä, että ylivoimaisen esteen tilanteisiin luodaan lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta turvapaikkajärjestelmän toimivuus turvataan myös näissä tilanteissa. EU:n on varmistuttava ja jäsenvaltioiden huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös ylivoimaisen esteen tilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää aina mahdollisimman pitkälle rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet ja huolehtia siitä, että rahoitus toteutetaan EU:n rahoituskehyksen kokonaistasoa kasvattamatta. Tarvittaessa harkinnan mukaan valtioneuvosto on valmis käyttämään viimesijaisesti myös rahoituskehyksen mahdollistamia EU:n erityisrahoitusvälineitä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikan hakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa osana maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista

Hallintovaliokunta toteaa, että etenkin vuosien 2015—2016 suuret turvapaikanhakijamäärät ovat paljastaneet yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä vakavia heikkouksia sekä jäsenvaltioiden keskenään hyvin erilaisen aseman turvapaikka-asioissa. Komission 23.9.2020 antaman uudistuskokonaisuuden, maahanmuuttopaktin, keskeisin elementti on ratkaisun hakeminen niihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyviin ongelmakohtiin, joihin ei ole löydetty ratkaisua vuoden 2016 CEAS-paketin ehdotusten pohjalta. Vuosien 2015—2016 kriisi on tuonut esiin, miten monimutkaista on hallita tilannetta, joka vaikuttaa eri jäsenvaltioihin eri tavoin.

Komission uudistusehdotus käsittää kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum) ja sen yhteydessä annetut viisi lainsäädäntöehdotusta. Näistä asetusehdotuksista kolme on uusia: asetus seulonasta ulkorajoilla (U 60/2020 vp — HaVL 9/2021 vp), turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallinnan asetus (U 62/2020 vp — HaVL 6/2021 vp) sekä käsiteltävänä oleva asetus toiminnasta kriisi- ja force majeure -tilanteissa (U 61/2020 vp). Uusista ehdotuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja aiempia CEAS -paketin vuoden 2016 ehdotuksia, joista on eduskunnalle annettu U-jatkokirjelmät. Muutetusta Eurodac-asetuksesta U 30/2016 vp valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 27/2020 vp ja muutetusta menettelyasetuksesta U 34/2016 vp lausuntonsa HaVL 5/2021 vp. Lisäksi kuusi edellisen komission aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisinaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niistä ei ole annettu ainakaan vielä eduskunnalle U-jatkokirjelmää.

Komission tiedonannosta eduskunnalle on annettu valtioneuvoston selvitys EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (E 125/2020 vp — HaVL 25/2020 vp). Lausunnossaan HaVL 25/2020 vp, johon valiokunta viittaa myös esillä olevan asetusehdotuksen osalta, valiokunta on arvioinut kokonaisvaltaisesti komission uudistusehdotuksia ja käsitellyt myös paktiin liittyviä asetusehdotuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että Euroopan unionissa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaaliin kuin kohonneen muuttopaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansainvälisessä ja kansallisessa toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. U 61/2020 vp kirjelmästä ilmenee, että komissio katsoo asetusehdotuksen olevan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden että kansainvälisestä oikeudesta johtuvien velvoitteiden mukainen.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaan viitaten, että toimivan järjestelmän rakentaminen normaalitilanteisiin on tehokkain tapa varautua kriiseihin ja ehkäistä niitä. Valiokunta pitääkin välttämättömänä, että nykyisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän puutteet ja heikkoudet korjataan. Toimivan ja tehokkaan kokonaisvaltaisen järjestelmän pohjalta on paremmat edellytykset selviytyä hallitusti myös kriisitilanteista ja ylivoimaisen esteen kohdatessa. Lisäksi on varauduttava myös ennalta odottamattomiin kriiseihin tai ylivoimaisen esteen (force majeure) tilanteisiin.

U 61/2020 vp kirjelmän mukaan vuoden 2015 kriisi on osoittanut, että EU tarvitsee jäsentyneen, yhteisen lähestymistavan kriisien käsittelemiseksi ja siksi komissio täydentää lainsäädäntökehikkoa poikkeuksellisia tilannetta koskevilla uusilla säännöksillä. Komission ehdotuksen tarkoituksena on luoda nopeasti aktivoitava ja soveltamisalaltaan laajennettu kriisiajan yhteisvastuumekanismi, joka täydentää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetusehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismia. Komissio katsoo, että kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimenpiteitä, ja tästä syystä yhteisvastuumekanismiin on oltava vahvempi, jäsenvaltioiden välisten siirtojen kohderyhmän laajempi ja järjestelmää koskevia määräaikoja on lyhennettävä. Ylivoimaisen esteen tilanteisiin komissio ehdottaa jäsenmaille mahdollisuutta poiketa tietyistä turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmää koskevista määräajoista.

Ehdotuksen U 61/2020 vp säännökset jakautuvat 1) kriisitilanteita koskeviin säännöksiin ja 2) ylivoimaisen esteen (force majeure) tilanteita koskeviin säännöksiin. Kriisitilanteisiin vastataan sekä yhteisvastuutoimin (solidaarisuustoimet) että turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin poikkeussäännöksiin. Ylivoimaisen esteen tilannetta koskeva sääntely sisältää poikkeussäädöksiä määräaikoihin koskien sellaisia ennakoimattomia tilanteita, jotka vaikuttavat lamauttavasti turvapaikka- ja paluumenettelyyn sekä vastuuvaltion määrittämistä koskeviin toimiin. Valiokunta toteaa, että asetusehdotus liittyy kiinteästi maahanmuuton hallintaa koskevaan asetusehdotukseen (HaVL 6/2021 vp) ja turvapaikkamenettelyä koskevaan asetusehdotukseen (HaVL 27/2020 vp). Asetusehdotukset muodostavat laajan ja ainakin osittain monimutkaisen kokonaisuuden. Asetusehdotusten keskinäinen suhde ei myöskään ole valiokunnan mielestä kaikilta osin selvä. Ehdotusten käsittelyn käytännön haasteena on lisäksi syytä mainita, että asetusehdotuksia käsitellään unionin työryhmissä erillisinä. Se vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Sama haaste ulottuu myös eduskuntakäsittelyyn.

Kriisitilanne

Määritelmä. Kriisitilanne kattaa sellaiset poikkeukselliset joukoittaisen maahantulon tilanteet, joissa kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt saapuvat jäsenvaltioon säännösten vastaisesti tai saapuvat jäsenvaltion alueelle etsintä- ja pelastuspalveluoperaation seurauk-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

sena ja joissa maahantulon laajuus kyseisen jäsenvaltion väestöön sekä bruttokansantuotteeseen suhteutettuna lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai paluujärjestelmän toimintakyvyn. Kriisitilanne kattaa myös tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden välittömän uhan. Kriisitilanteella tulee lisäksi olla mahdollisia vakavia seurauksia myös Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuudelle tai turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen yhteiselle hallintakehykselle.

Määritelmän mukaan kriisitilanteessa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai paluujärjestelmän toimintakyky on lamaantunut. Kriisitilanteesta on kysymys myös silloin, kun on olemassa joiltakin edellä mainitulta osin järjestelmän lamaantumisen välitön uhka. Lisäedellytyksenä vaaditaan, että kriisitilanteella tulee olla mahdollisia vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuudelle tai turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen yhteiselle hallintakehykselle. Valiokunnan mielestä kriisitilanteen määrittely jää ehdotuksessa epäselväksi. On myös huomattava, että turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen muuttoliikkeen painetilanteen määritelmällä on yhteys kriisitilanteen määritelmään. Valiokunta katsoo, että käsitteiden sisältöä ja niiden välisiä suhteita tulee selkeyttää.

Yhteisvastuutoimet kriisitilanteissa. Kriisitilanteessa komissio tekee jäsenvaltion tilanteesta arvion joko jäsenvaltion pyynnöstä tai komission aloitteesta. Tämän arvioinnin pohjalta komissio antaa raportin, jossa on todettava, onko jäsenvaltio kriisissä. Raportti sisältää arvion oikeasuhtaisista toimista tilanteeseen vastaamiseksi. Muiden jäsenvaltioiden on annettava komissiolle viikon kuluessa raportin antamisesta suunnitelma yhteisvastuutoimista (Solidarity Response Plan), joita ne ovat valmiit toteuttamaan jäsenvaltion tukemiseksi. Komissio antaa tämän perusteella täytäntöönpanosäädöksen komitologiamenettelyssä kriisitilanteeseen vastaamiseksi tehtävien toimien toimeenpanemiseksi. Säädös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, mutta se on kumottava, jos jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea antaa siitä kielteisen lausunnon.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen painetilannetta koskeva menettely toimii osin perustana myös kriisitilanteessa. Myös painetilanteessa komissio tekee joko jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan arvion jäsenvaltion tilanteesta, jonka pohjalta annettavassa raportissa todetaan mahdollinen painetilanne ja annetaan arvio tarvittavista toimista.

Kriisitilanteessa yhteisvastuutoimina voivat tulla kyseeseen ainoastaan jäsenvaltioiden väliset sisäiset siirrot ja palauttamisessa annettava tuki. Nämä toimenpiteet kuuluvat eräiden muiden toimenpiteiden ohella myös painetilanteessa käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Asetusehdotuksessa laajennetaan sisäisten siirtojen soveltamisalaa siitä, mikä se on painetilanteessa. Kriisitilanteessa sisäiset siirrot koskevat turvapaikanhakijoita riippumatta siitä, missä menettelyssä heidän asiaansa käsitellään, sekä kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä että laittomasti maassa oleskelevia.

Maahanmuuton hallintaa koskevan asetusehdotuksen mukaista jakoperusteeseen perustuvaa jäsenvaltiokohtaista osuutta yhteisvastuutoimista (distribution key) laskettaessa huomioidaan kriisitilanteessa myös rajamenettelyssä olevat turvapaikanhakijat sekä laittomasti maassa oleskelevat henkilöt.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

Vaikka asetusehdotus sisältää jäsenvaltiokohtaisten jakoperusteiden laskentamenettelyn, avoimeksi on jäänyt muun muassa kysymys siitä, kuinka velvoittava komission raportti on muita jäsenmaita kohtaan ja saadaanko menettelyn avulla käyttöön sellaiset resurssit, että edellytykset kriisitilanteen hallitsemiseksi ovat olemassa. Ehdotuksesta syntyvä käsitys siitä, että annettavan kriisiavun luonteen suhteen jäsenmaalla on asetusehdotuksen puitteissa liikkumavaraa, on sinänsä myönteinen asia apua antavan jäsenvaltion kannalta.

Palauttamisessa annettavan tuen osalta määräaika palautettavan henkilön siirtämiseksi tukea antavan jäsenvaltion alueelle ehdotetaan lyhennettäväksi asetuksessa kahdeksasta kuukaudesta neljään kuukauteen.

Kriisitilanteen poikkeussäännökset. Kriisitilanteessa jäsenvaltiot voivat poiketa turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisen turvapaikkamenettelyn ja paluuta koskevan rajamenettelyn määräajoista sekä laajentaa sisäisten siirtojen ja rajamenettelyn soveltamisalaa.

Jos jäsenvaltio katsoo olevansa kriisitilanteessa, sen täytyy toimittaa komissiolle perusteltu pyyntö poikkeussäännösten soveltamiseksi. Komissio tutkii asian ja mikäli komissio katsoo pyynnön perustelluksi, komissio tekee täytäntöönpanopäätöksen, jossa se antaa jäsenvaltiolle luvan soveltaa ehdotuksen mukaisia poikkeussäännöksiä. Päätöksestä tulee ilmetä poikkeussäännösten soveltamisen alkamisajankohta sekä ajanjakso, jolloin jäsenvaltio voi niitä soveltaa. Jäsenvaltio voi soveltaa poikkeussäännöksiä kuuden kuukauden ajan, jota määräaika voidaan pidentää enintään vuoteen. Tutkiessaan jäsenvaltion pyynnön komission tulee käyttää erityisesti EU:n turvapaikkavirastolta (EASO) ja Euroopan raja- ja merivartiiovirastolta sekä turvapaikka-asioiden ja muutto liikkeen hallintaa koskevan uuden asetuksen mukaisella raportoinnilla kerättyä luotettavaa tietoa.

Jäsenvaltio voi pyyntöä tehdessään ilmoittaa pitävänsä välttämättömänä aloittaa poikkeussäännösten soveltaminen jo ennen kuin komissio on tutkinut asian. Poikkeussääntöjä ei kuitenkaan tule tällöin soveltaa pidempään kuin 15 päivän ajan.

Rajamenettelyssä tapahtuvaa hakemusten käsittelyaikaa voidaan kriisitilanteessa pidentää enintään kahdeksalla viikolla. Kriisitilanteessa jäsenvaltiot voisivat näiden tapausten lisäksi tehdä rajamenettelyssä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteista silloin, kun hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijan entinen vakituinen asuinmaa on sellainen kolmas maa, jonka osalta määrittävän viranomaisen tekemien kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuista vuosittaista keskiarvoa koskevien tietojen mukaan enintään 75 prosenttia. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan luotaisi U-kirjelmän mukaan uutta nopeutetun menettelyn perustetta. Säännöksen tarkoituksena on, että jäsenvaltiot voivat nopeasti ohjata kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn rajalla ilman, että heidän turvapaikkahakemuksensa lopputulosta ennakoidaan.

Rajamenettelyn osalta hallintovaliokunta viittaa ehdotettua muutettua menettelyasetusta koskevaan lausuntoonsa HaVL 5/2021 vp. Suhteellisen nopeaksi tarkoitettu rajamenettely on menettelyasetuksen perusteella käytettävissä niissä tilanteissa, joissa lähtökohtaisesti todennäköisyys kansainvälisen suojelun edellytysten täyttymiseen on alentunut. Hallintovaliokunta on menette-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

lyasetusta koskevassa lausunnossaan yhtynyt valtioneuvoston kantaan siitä, että nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää. Valiokunta on painottanut, että samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Tämän vuoksi valiokunta on pitänyt tärkeänä, että turvapaikkahakemus ratkaistaan rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä sekä että samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien aseman huomioon ottaminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus, koskevat myös rajamenettelyä. Komissio on katsonut menettelyasetuksen kohdalla, että rajamenettelyn merkitys on erityisen suuri sellaisilla reiteillä, joilla suuri osa tulijoista tulee matalan hyväksymisasteen alkuperämaista, esimerkiksi viisumivapaista maista. Tällöin kyky nopeaan palauttamiseen on erityisen tärkeää ilman, että hakemusten yksilöllisestä tutkimisesta tingitään.

Hallintovaliokunta on lisäksi huomauttanut, että rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltaminen tulee lopettaa ja päästää hakija maahan tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn, jos ilmenee, ettei hakemusta voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Sanottu koskee myös tilanteita, joissa hakijalla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita eikä niitä voida taata rajamenettelyssä tai hakijalla on lääketieteellisiä syitä, joiden vuoksi menettelyä ei voida soveltaa. Lisäksi on huomattava, että rajamenettelyä voidaan soveltaa yksintulleiden alaikäisten ja alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä osalta ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Komission ehdotus on U-kirjelmän perusteella jäänyt epäselväksi. Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että käsiteltävänä oleva asetusehdotus sisältää rajamenettelyä sääntelevästä ehdotetusta menettelyasetuksesta merkittävästi poikkeavaa sääntelyä (75 prosentin sääntö) siten, että rajamenettelyn piiriin ehdotetaan otettavaksi myös sellaisista maista tulevia henkilöitä, joiden joukossa voidaan olettaa lähtökohtaisesti olevan kansainvälisen suojelun saamisen edellytykset täyttäviä turvapaikanhakijoita huomattavan suuri suhteellinen osuus. Mikäli tämä on tarkoitus, valiokunta toteaa, että rajamenettelyssä on noudatettava samoja ja edellä kuvattuja menettelyllisiä takeita kuin tavanomaisessa turvapaikkaprosessissa, kuten hakemuksen yksilöllisen tutkimuksen vaatimusta.

Valiokunnan mielestä rajamenettelyn mahdolliselle laajentamiselle edellä kuvatuin tavoin on vaikea löytää muuta perustetta kuin pyrkimys kriisitilanteen hallintaan. Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä oikeudellisesti jäsenvaltion alueelle, vaan turvapaikanhakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Nykytilanteessa ongelmia on monin tavoin aiheuttanut turvapaikanhakijoiden liikkuminen hallitsemattomasti jäsenmaiden sisällä, vaikka he eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin. Tämä on muun muassa vaikeuttanut turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä ja siten myös hidastanut kansainvälistä suojelua tarvitsevien turvapaikkahakemusten käsittelyä.

U-jatkokirjelmässä todetaan toisaalta, että säännöksen tarkoituksena on ohjata kolmansien maiden kansalaiset rajalla tapahtuvassa nopeassa menettelyssä tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn. Tämä puolestaan viittaa siihen, että 75 prosentin säännön soveltaminen johtaa henkilön ohjaamiseen tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa ratkaistaan kansainvälisen suojelun tarve. Valiokunta painottaa, että asian jatkokäsittelyssä on välttämätöntä saada selvennystä komission ehdotuksen sisällöstä ja sen perusteista.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida myös kriisitilanteessa. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamennettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä on tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voida soveltaa tehokkaasti.

Jäsenvaltiot voivat pidentää komission ehdotuksen mukaan paluurajamenettelyn kestoja enintään kahdeksalla viikolla. Myös henkilön säilössä pitämisen aikaa voidaan pidentää vastaavasti. Kriisitilanteessa paluurajamenettelyä sovelletaan myös niihin henkilöihin, jotka ovat saaneet hakemukseensa kielteisen päätöksen ennen komission antamaa kriisitilanteen toteamista koskevaa päätöstä, jos heillä ei päätöksen antamisen jälkeenkään ole oikeutta jäädä jäsenvaltioon.

Välittömän suojelun myöntäminen. Ehdotuksen mukaan kriisitilanteessa on mahdollista myöntää välittömästi suojelua, joka vastaa toissijaista suojelua. Välitöntä suojelua voidaan myöntää ennalta määritellylle ihmisryhmälle, erityisesti henkilöille, jotka ovat poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua alkuperämaassaan mielivaltaisen väkivallan kohteeksi aseellisen selkkauksen takia eivätkä voi tästä syystä palata kyseiseen maahan. Välittömän suojelun aseman saaneet henkilöt ovat edelleen kansainvälisen suojelun hakijoita. Komissio määrää asetuksen 182/2011 nojalla tekemällään täytäntöönpanosäädöksellä, mihin henkilöryhmään säännöstä sovelletaan sekä säännöksen soveltamisajan. Jäsenvaltiot voivat täytäntöönpanosäädöksessä määritellyn soveltamisajan aikana lykätä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimista enintään yhdellä vuodella ja myöntää välitöntä suojelua (immediate protection) edellytykset täyttävälle henkilölle. Tarkoitus on varmistaa, että ryhmään kuuluvat henkilöt saavat suojelua ja samalla helpotetaan jäsenvaltion painetta käsitellä suurta määrää turvapaikkahakemuksia samanaikaisesti.

Ylivoimainen este

Jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle ylivoimaisesta esteestä (force majeure), minkä jälkeen jäsenvaltio voi poiketa maahanmuuton hallintaa koskevan asetuksen, paluudirektiivin sekä turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisista määräajoista. Toisin kuin kriisitilanteessa, komissio ei anna täytäntöönpanosäädöstä ylivoimaisen esteen tilanteessa. Ilmoitus ja ylivoimaisen esteen tilanteen määrittäminen perustuvat yksinomaan jäsenvaltion omaan arvioon, mutta ilmoitukselle on kuitenkin annettava tarkat perustelut.

Ylivoimaista estettä ei ole tarkemmin määritelty asetusehdotuksessa, mutta ehdotuksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä covid-19-pandemia. Ylivoimaisesta esteestä on kyse, kun jäsenvaltio on poikkeavassa ja ennalta arvaamattomassa tilanteessa, joka ei ole sen hallinnassa ja jonka seurauksia ei olisi voinut edes erityistä huolellisuutta noudattaen välttää.

Ylivoimaisen esteen tilanteessa jäsenvaltio voi soveltaa pidempiä määräaikoja koskien turvapaikkahakemusten rekisteröintiä sekä turvapaikanhakijan vastaanottoa ja takaisinottoa koskevien pyyntöjen lähettämistä ja pyyntöihin vastaamista ja menettelyä turvapaikanhakijan siirtämiseksi vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Jäsenvaltio voi ylivoimaisen esteen vuoksi myös jatkaa yhteisvastuumekanismin velvoitteiden täytäntöönpanemiselle annettua aikaa.

Valiokunta pitää ongelmallisena, että ylivoimaisen esteen määrittäminen ja sen perusteella poikkeussäännösten käyttöön ottaminen perustuu yksinomaan jäsenvaltion omaan arvioon. Määritel-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

mää on myös täsmennettävä ja sen suhdetta menettelyasetuksen painetilanteeseen sekä käsiteltävänä olevan ehdotuksen kriisitilanteeseen on tarkennettava. Ongelmallista on myös, että jäsenmaan tulee ainoastaan ilmoittaa komissiolle ylivoimaisen esteen lakkaamisesta, mutta asetusehdotuksessa ei esitetä aikarajoja tai muita kriteerejä tälle menettelylle.

Täydentäviä kannanottoja ja johtopäätöksiä

Valiokunta katsoo, että kriisitilanteita ja ylivoimaisen esteen tilanteita varten on luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta jäsenvaltioille kyetään kohdistamaan nopeasti ja vaikuttavasti niiden tarvitsema tuki ja jotta kyetään huolehtimaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuudesta ja maahanmuuton hallinnasta myös näissä poikkeuksellisen vaikeissa tilanteissa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin komission ehdotusta uuden mekanismin luomiseksi kriisin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarpeellisenä. Unionitason sääntely kriisi- ja ylivoimaisen esteiden tilanteita varten parantaa jäsenvaltioiden valmiutta vastata tällaisiin tilanteisiin.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että kriisitilanteessa yhteisvastuuta koskevan tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Kriisitilanteessa on käytössä oltava yhteisvastuuseen perustuva vaikuttava keinovalikoima, jotta unionissa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvilla toimilla. Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta kannattaa sisäisten siirtojen joustovaraa sen suhteen, missä asemassa olevia henkilöitä jäsenvaltio sitoutuu vastaanottamaan.

Valiokunta toteaa, että myös valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi säätää EU-tasolla menettelyllisistä poikkeuksista. Kriisitilanteissa poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla mahdollisimman tarkasti etukäteen määriteltä. Poikkeussäännösten soveltamisen tulee myös perustua riittävään ja luotettavaan tietopohjaan. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen reaalisuuteen, josta on olemassa aiempia viitteitä, että poliittisista syistä saatetaan ohjata tai jopa järjestää laajamittaisia ja voimakasta keinotekoista painetta unionin ulkorajoille pyrkimykseen saada aikaan sekasortoa.

Valiokunta on jo aiemmin käsitellessään maahanmuuttopaktiin kuuluvia asetusehdotuksia kiinnittänyt huomiota muun muassa avoimeksi jääneisiin kysymyksiin, yksityiskohtiin liittyviin epäselvyyksiin ja yksityiskohdista muodostuvan kokonaisuuden epämääräisyyksiin. Nämä puutteet koskevat myös käsiteltävänä olevaa asetusehdotusta. Kuten edellä lausutusta ilmenee, esimerkiksi esillä olevan asetusehdotuksen soveltamisalaan, käsitteisiin ja poikkeussäännöksiin sekä käytännön soveltamiseen kohdistuu täsmentämistarvetta.

Valiokunta tähdentää vielä, että kriisitilanteita ja ylivoimaisen esteen tilanteita koskevien säännösten soveltamista ei ole tarkoitettu tilanteisiin, jotka ovat jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien piirissä. Tämä merkitsee sitä, että puutteet ja heikkoudet jäsenvaltion omissa järjestelmissä, organisaatiossa tai valmiuksissa eivät ole hyväksyttävä peruste esillä olevan asetusehdotuksen poikkeuksellisia tilanteita koskevien normien soveltamiseen. Ei ole hyväksyttävää, että jokin jäsenmaa voi siirtää ongelmansa muiden jäsenmaiden vastuulle. Valiokunta toteaa vielä, ettei ase-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2021 vp

tusehdotuksen käsittelyn yhteydessä ole esitetty selvitystä Euroopan raja- ja merivartioston ja EASOn hyödyntämisestä kriisien ja ylivoimaisten esteiden torjumisessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 25.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto