

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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 15/2023 vp - U 61/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Maahanmuuttovirasto
- Poliisihallitus

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on antanut asiasta aiemmin lausunnon HaVL 10/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission 23.9.2020 antama ehdotus asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (COM(2020) 613 final) on yksi maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen (pakti) yhteydessä annetuista säädösehdoista. Asetusehdotuksessa säädetään mahdollisuudesta poiketa unionin turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevasta sääntelystä asetusehdotuksen mukaisissa tilanteissa. Asetusehdotus sisältää säännökset myös kriisitilanteita koskevasta yhteisvastuumekanismista.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2023 vp

Jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantaa yhteisvastuumekanismista. Tavoitteena on, että neuvottelut paktikokonaisuudesta saadaan päätökseen nykyisen Euroopan parlamentin lainsäädäntökauden aikana.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä EU:n muuttoliikekysymyksissä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n muuttoliikepaketissa löytyy toimiva tasapaino jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallintaa koskevien velvoitteiden ja 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 neuvostossa 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Syyskuussa 2020 annettu komission kokonaisvaltainen tiedonanto maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (COM(2020) 609 final, HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp) kattaa kaikki politiikan keskeiset osa-alueet. Erityisesti tiedonannolla on käynnistetty uudelleen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen, johon liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista hallintovaliokunta on antanut useita lausuntoja (esim. HaVL 4/2022 vp, HaVL 6/2021 vp, HaVL 9/2021 vp ja HaVL 27/2020 vp). Valiokunta on lausunnoissaan pitänyt välttämättömänä, että EU:n jäsenvaltiot saavat vihdoin luotua yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, jonka yhteisiä sääntöjä myös noudatetaan yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa.

Käsiteltävänä oleva asetusehdotus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (COM(2020) 613 final) on ainoa edellä mainittuun ns. maahanmuuttopaktiin liittyvistä säädösehdotuksista, josta ei ole vielä saavutettu neuvoston yleisnäkemyksiä. Asetusehdotus sisältää säännökset mahdollisuudesta poiketa unionin turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevasta sääntelystä asetusehdotuksen mukaisissa tilanteissa sekä kriisitilanteita koskevasta yhteisvastuumekanismista. Valiokunta on antanut kriisiasetuseh-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2023 vp

dotuksesta aiemmin lausunnon HaVL 10/2021 vp. Jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantaa yhteisvastuumekanismista.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä EU:n muuttoliikekysymyksissä. Valiokunta toteaa, että ehdotus liittyy kiinteästi muuttoliikkeen hallintaa koskevaan asetusehdotukseen (hallinta-asetus) ja menettelyasetusehdotukseen, joista on saatettu neuvoston yleisnäkemyksessä kesäkuussa 2023. Hallinta-asetus sisältää vastuunmäärittämistä koskevat säännökset ja velvoittavan yhteisvastuumekanismin, jolla muut jäsenvaltiot osoittavat solidaarisuutta muuttoliikepaineen alla oleville jäsenvaltioille. Menettelyasetuksen sääntelyllä puolestaan on tarkoitus varmistaa yhdenmukaiset, tehokkaat ja oikeudenmukaiset menettelyt turvapaikkahakemusten käsittelemiseksi, joilla vastataan myös väärinkäytöksiin ja edelleen liikkumiseen. Lisäksi menettelyasetuksessa säädetään jäsenvaltioille pakollisesta rajamenettelystä, jonka avulla pyritään tehostamaan ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä tilanteissa, joissa todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisessa löydetään ratkaisu, jossa jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallintaa koskevat velvoitteet ja keskinäinen solidaarisuus kriisitilanteissa ovat toimivassa tasapainossa. Valiokunta katsoo, että normaalitilanteissa sovellettavan toimivan ja tehokkaan järjestelmän avulla voidaan varautua tehokkaimmin myös kriiseihin ja ehkäistä niitä. Tämän lisäksi tarvitaan selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, joka mahdollistaa nopean, vaikuttavan ja oikein kohdennetun tuen antamisen jäsenvaltioille kriisitilanteissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n alueelle suuntautunut muuttoliike on hallinnassa kaikissa muuttoliiketilanteissa ja korostaa etenkin tehokkaan ulkorajavalvonnan merkitystä.

Asetuksen soveltamisala ja mahdollisuus poiketa tietyistä unionin sääntelystä

Asetuksen soveltamisalaan ovat jo komission alkuperäisessä ehdotuksessa kuuluneet toimet kriisitilanteissa ja ylivoimaisen esteen tilanteissa. Soveltamisalaa on neuvottelujen kuluessa laajennettu kattamaan myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteet, jotka katsottaisiin tämän hetken ehdotuksen mukaan yhdeksi kriisitilanteen muodoksi. Välineellistämisen määritelmä on sisällöllisesti sama kuin Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa asetusehdotuksessa (HaVL 8/2022 vp).

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut lausunnon (HaVL 6/2022 vp) komission asetusehdotuksesta muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Saadun selvityksen mukaan mainitun asetusehdotuksen mukainen sääntely on tarkoitus sisällyttää kriisiasetukseen. Valiokunta pitää tätä perusteltuna. Valiokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää valtiollisen hybridi-vaikuttamisen välineenä. Valiokunta tähdentää, että jäsenvaltioilla tulee olla käytössään riittävän järeät keinot tällaiseen toimintaan puuttumiseen.

Asetusehdotuksessa tarkoitettuun tilanteeseen joutunut jäsenvaltio voi ehdotuksen mukaan pyytää komissiolta tilanteensa arviointia ja mahdollisuutta poiketa tietyistä menettelyasetuksen, hallinta-asetuksen, vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin säännöksistä. Säännöksistä poikkeaminen edellyttää siis lupamenettelyä, jossa neuvosto tekee täytäntöönpanopäätöksen komission eh-

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2023 vp

dotuksesta. Valiokunta toteaa, että sääntelyn tulee olla mahdollisimman yhdenmukaista ja selkeää kaikissa asetusehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Yhteisvastuu kriisi- ja välineellistämistilanteissa

Jäsenvaltio, joka katsoo olevansa asetusehdotuksessa tarkoitettussa kriisi- tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa, voi ehdotuksen mukaan esittää komissiolle pyynnön tukitoimien tarpeesta ja tasosta. Komission on viivytyksettä arvioitava pyyntö yhteistyössä tukitoimia pyytävän jäsenvaltion ja relevanttien EU:n virastojen kanssa ja esitettävä tämän jälkeen solidaarisuussuunnitelma, jossa määritellään tarvittavat tukitoimet ja niiden taso. Yhteisvastuutoimien käyttöönotto edellyttää neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Valiokunta pitää merkittävänä parannuksena komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden sitä, että päätöksentekijänä on asetuksen tarkoittamisessa tilanteissa neuvosto eikä komissio.

Asetusehdotuksen säännökset yhteisvastuusta kriisitilanteissa ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa ovat linjassa hallinta-asetusehdotuksen yhteisvastuuta painetilanteessa koskevan sääntelyn kanssa. Yhteisvastuutoimiin osallistuminen on jäsenvaltioita velvoittavaa, mutta jäsenvaltiot voivat valita, mitä toimia tai niiden yhdistelmiä ne ovat valmiita toteuttamaan.

Mahdollisia yhteisvastuutoimia voivat ehdotuksen mukaan olla esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot. Valiokunta pitää myönteisenä, että asetusehdotuksesta on valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan poistettu sääntely laittomasti maassa olevien sisäisistä siirroista. Jäsenvaltiot voivat sisäisten siirtojen sijaan tai lisäksi antaa esimerkiksi taloudellista tukea kriisitilanteessa olevalle jäsenvaltiolle, ottaa vastuun hakemuksen käsittelystä siirtämättä hakijaa vastuuvaltioon (responsibility offset) tai antaa asiantuntija- tai materiaalitukea. Myös hallinta-asetukseen sisältyy mahdollisuus valita toteutettavat toimet.

Hallintovaliokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa (HaVL 10/2021 vp), jossa valiokunta on todennut, että kriisitilanteessa yhteisvastuuta koskevan tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenvaltioita velvoittava. Valiokunta yhtyy kuitenkin valtioneuvoston näkemykseen siitä, että jäsenvaltion tulee voida päättää, millaisilla toimilla se tuen tarpeessa olevaa jäsenvaltiota tukee. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä ei voida velvoittaa yksittäistä jäsenvaltiota toteuttamaan tietynlaisia toimia, vaan jäsenvaltioilla on vapaus valita, mitä solidaarisuustoimia tai niiden yhdistelmiä ne ovat valmiita toteuttamaan. Keskeistä on, että käytössä olevat keinot ovat riittävän vaikuttavia kussakin käsillä olevassa tilanteessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/2023 vp

Helsingissä 27.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok

jäsen Otto Andersson r

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Juha Hänninen kok

jäsen Mari Kaunistola kok

jäsen Laura Meriluoto vas

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Eemeli Peltonen sd

jäsen Joakim Vigelius ps

jäsen Sofia Virta vihr

jäsen Ben Zyskowicz kok

varajäsen Jenna Simula ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo