

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä syyskuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2020

Sisäministeri Maria Ohisalo

Erityisasiantuntija Satu Kaskinen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
5.11.2020

EU/2020/1452

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN UNIONIN ASETUKSEKSI TOIMINNASTA MUUTTOLIIKKEESEEN JA TURVAPAIKANHAKUUN LIITTYVISSÄ KRIISI- JA *FORCE MAJEURE* - TILANTEISSA**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon¹ maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Tiedonanto kattaa politiikan kaikki keskeiset alueet ja käynnistää uudelleen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen. Tiedonannon lähtökohtana on, että muuttoliike on normaali ja pysyvä osa eurooppalaista kehitystä.

Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta. Ehdotuksista kolme on uusia ja kahdella ehdotuksella muutetaan vuoden 2016 lainsäädäntöehdotuksia. Tiedonannosta on annettu E-kirjelmä E 125/2020 vp.

Vuosien 2015-16 suuret turvapaikanhakijamäärät paljastivat yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä heikkouksia sekä jäsenvaltioiden hyvin erilaisen aseman suhteessa muuttoliikkeisiin. Uudistuksen keskeisin elementti on ratkaisun hakeminen niihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyviin ongelmakohtiin, joihin ei löydetty ratkaisua vuoden 2016 ehdotusten pohjalta. Tavoitteena on luoda kattava ja vakaa muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka, mikä tarjoaa parhaan mahdollisen suojan myös kriisitilanteiden varalta. Vuosien 2015–2016 kriisi toi esiin, miten monimutkaista on hallita tilannetta, joka vaikuttaa eri jäsenvaltioihin eri tavoin. EU on jo nyt paremmin valmistautunut ku.in vuonna 2015, ja yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys antaa EU:lle vankemman pohjan, vahvistaa kriisivalmiutta ja tekee yhteisvastuusta pysyvän ja jäsenvaltioita velvoittavan osan turvapaikkajärjestelmää.

Kriisitilanteita ehkäistään parhaiten tiedonannon kuvaamalla kokonaisvaltaisella maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla. EU:n on kuitenkin oltava aina valmis odottamattomien tilanteiden varalta. Kriisin tai ylivoimaisen esteen (*force majeure*) tilanteisiin on varauduttava ennalta. Vuoden 2015 kriisi osoitti, että EU tarvitsee jäsenyteen, yhteisen lähestymistavan kriisien käsittelemiseksi ja siksi komissio täydentää lainsäädäntökehikkoa poikkeuksellista kriisitilannetta koskevilla, uusilla tehokkailla säännöksillä, jotka samalla täydentävät yhteisvastuumeکانismia ja normaalioloissa sovellettavia menettelyjä, sekä ylivoimaista estettä koskevalla sääntelyllä.

Ehdotettu säädös muodostaisi lainsäädännöllisen kokonaisvaltaisen lähestymistavan maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyihin yhdessä turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen, seulontamenettelyä ulkorajoilla koskevan asetusehdotuksen sekä Eurodac-järjestelmän muuttamista koskevan asetusehdotuksen kanssa.

Ehdotuksen säännökset jakautuvat kriisitilanteita koskeviin säännöksiin sekä ylivoimaisen esteen tilannetta koskeviin säännöksiin. Kriisitilanteisiin voidaan vastata sekä yhteisvastuutoimin (solidaarisuustoimet) että turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin poikkeussäännösin. Ylivoimaisen esteen tilannetta koskeva sääntely sisältää poikkeussäädöksiä määräaikoihin

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, COM(2020) 609, 23.9.2020.

koskien sellaisia ennakoimattomia tilanteita, jotka vaikuttavat lamauttavasti turvapaikka- ja paluumenettelyyn sekä vastuuvaltion määrittämistä koskeviin toimiin.

2 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotus täydentää lainsäädännöllistä kehystä poikkeuksellista kriisitilannetta koskevilla erityisillä säännöksillä, jotka täydentävät yhteisvastuumekanismeja sekä normaaliajan menettelyjä. Asetusehdotuksella mukautetaan turvapaikka- ja paluumenettelyitä sekä yhteisvastuumekanismeja koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot kykenevät vastaamaan sellaisiin kriisitilanteisiin, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa sekä kansalliseen turvapaikkajärjestelmämme toimivuuteen, että yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän toimivuuteen. Kriisitilanteisiin voidaan vastata sekä yhteisvastuutoimin (solidaarisuustoimet) että turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin poikkeussäännöksin.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että uudella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetuksella luotu yhteisvastuumekanismi kykenee vastaamaan asianmukaisesti sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden suuresta määrästä aiheutuneeseen kriisiin. Komissiolla on merkittävä rooli sen arvioimiseksi, onko kyseessä kriisitilanne.

Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on tarjota jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa tietyistä turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmää koskevista määräajoista sellaisessa ennakoimattomassa, ylivoimaisen esteen tilanteessa, jolla on merkittäviä vaikutuksia järjestelmän toimivuuteen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi COVID-19 aiheuttama maailmanlaajuinen pandemiatilanne.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleistä

Ehdotus liittyy kiinteästi ehdotukseen asetukseksi turvapaikka-asioiden 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-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta annetussa asetusehdotuksessa tarkoitettua yhteisvastuumekanismeja. Kriisiolosuhteet edellyttävät kiireellisiä toimenpiteitä, ja tästä syystä yhteisvastuumekanismin on oltava vahvempi, jäsenvaltioiden välisten 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/EY² 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.

3.2 Kriisitilanne

Määritelmä

Ehdotuksen mukaan kriisitilanne kattaa sellaiset poikkeukselliset joukottaisen maahantulon tilanteet, joissa kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt saapuvat jäsenvaltioon säännösten vastaisesti tai saapuvat jäsenvaltion alueelle etsintä- ja pelastuspalveluoperaation seurauksena, 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.

Yhteisvastuutoimet kriisitilanteissa

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetusehdotuksen mukaista painetilannetta koskeva menettely yhteisvastuutoimien aloittamiseksi toimii tietyin poikkeuksin perustana vastaaville menettelyille kriisitilanteessa. Myös 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 kriisitilanteeseen vastaamiseksi tehtävien toimien toimeenpanemiseksi. Täytäntöönpanosäädös tehdään komiteamenettelyssä noudattaen nk. komitologia-asetuksen 182/2011³ 8 artiklan mukaisesti, luettuna yhdessä sen 5 artiklan kanssa. Menettelyssä säädös on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen, mutta se on kumottava, jos jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea antaa siitä kielteisen lausunnon.

Kriisitilanteessa yhteisvastuutoimina voivat tulla kyseeseen ainoastaan jäsenvaltioiden väliset sisäiset siirrot ja palauttamisessa annettava tuki. Ehdotuksella laajennettaisiin sisäisten siirtojen soveltamisalaa siitä, mikä se on painetilanteessa. Kriisitilanteessa sisäiset siirrot koskisivat turvapaikanhakijoita riippumatta siitä, missä menettelyssä heidän asiaansa käsitellään, sekä kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, että laittomasti maassa oleskelevia.

² Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä

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

Palauttamisessa annettavan tuen osalta määräaika palautettavan henkilön siirtämiseksi tukea antavan jäsenvaltion alueelle lyhenee 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 pyyntö osoittautuu perustelluksi, komissio tekee täytäntöönpanopäätöksen, jossa se antaa jäsenvaltiolle luvan soveltaa ehdotuksen mukaisia poikkeussäännöksiä. Päätöksestä tulee ilmetä poikkeussäännösten soveltamisen alkamisajankohta sekä ajanjakso, milloin 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 merivartiovirastolta sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen 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. Turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisessa turvapaikkaa koskevassa rajamenettelyssä voidaan normaalitilanteessa tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Jäsenvaltioiden tulee rajamenettelyssä tutkia hakemus, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille tai vakitukselle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä, myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosenttia tapauksista. Tämä olisi siis uusi peruste nopeutetulle menettelylle. 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 uutta nopeutetun menettelyn perustetta. Säännöksen tarkoituksena on, että jäsenvaltiot voivat nopeasti ohjata kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt tavallomaiseen turvapaikkamenettelyyn rajalla ilman, että heidän turvapaikkahakemuksensa lopputulosta ennakoidaan.

Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle. Hakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti.

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

Välittömän suojelun myöntäminen

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteessa on mahdollista myöntää välittömästi suojelua, joka vastaa toissijaista suojelua. Välitöntä suojelua voitaisiin myöntää ennalta määritellyille 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 henkilöille. Tällä varmistetaan, että ryhmään kuuluvat henkilöt saavat suojelua ja samalla helpotetaan jäsenvaltion painetta käsitellä suurta määrää turvapaikkahakemuksia samanaikaisesti.

3.3 Ylivoimainen este

Jäsenvaltio voi ilmoittaa komissiolle ylivoimaisesta esteestä (*force majeure*), minkä jälkeen jäsenvaltio voi poiketa maahanmuuton hallintaa koskevan asetuksen, paluudirektiivin sekä turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisista määräajoista. Toisin kuin kriisitilanteessa, komissio ei anna täytäntöönpanosäädöstä ylivoimaisen esteen tilanteessa. Ilmoitus sekä ylivoimaisen esteen tilanteen määrittäminen perustuu jäsenvaltion omaan arvioon, mutta ilmoitukselle on kuitenkin annettava tarkat perustelut. Komissiolle tulee ilmoittaa myös ylivoimaisen esteen lakkaamisesta, mutta ehdotuksessa ei esitetä aikarajoja tälle menettelylle.

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 seurauksena jäsenvaltion olisi mahdotonta noudattaa yhteisvastuutoimia koskevia velvoitteitaan säädetyissä määräajoissa.

Ylivoimaisen esteen tilanteessa jäsenvaltio voi soveltaa pidempiä määräaikoja koskien turvapaikkahakemusten rekisteröintiä sekä turvapaikanhakijan vastaanotto- 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.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan c, d ja e alakohtaa sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa.

Sopimuksen 78 artiklan 2 kohdan c, d ja e alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät yhteinen järjestelmä tilapäisen suojelun antamiseksi kotimaastaan siirtymään joutuneille joukottaisen maahantulon yhteydessä, yhteiset menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa sekä perusteet ja menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemiseksi.

Sopimuksen 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteitä koskien laitonta maahanmuuttoa ja luvaton oleskelua, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja palauttamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

5 Ehdotuksen suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tavoitteet pystytään toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttamaan paremmin unionin tasolla. Komissio katsoo, että ehdotus kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Ehdotus aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä. Erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä joudutaan mahdollisesti muuttamaan tai kumoamaan. Myös ulkomaalaislain muiden kuin kansainvälistä suojelua koskevien säännösten osalta on tarkistettava, että ne ovat linjassa asetuksen kanssa. Lisäksi lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta säännöksiä on tarkistettava samassa yhteydessä, jos ulkomaalaislain säännöksiin joudutaan teke-mään muutoksia.

6.2 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Komission näkemyksen mukaan etukäteen ei ole mahdollista arvioida ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia EU:n talousarvioon. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuus sisältää ehdotuksia muun muassa turvapaikka- ja paluumenettelyiden ja tietojärjestelmien kehittämiseksi sekä muuttoliikkeeseen vastaamista koskevan vastuun jakamiseksi EU:ssa yhteisin toimenpitein. Näillä ehdotuksilla saattaa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia sekä EU:n talousarvioon että valtion talousarvioon. Taloudellisten vaikutusten arviointia tarkennetaan valmistelun edetessä, huomioiden erityisesti maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta jo aikaisemmin EU:ssa käydyt pitkät neuvottelut, ja että aikanaan hyväksyttäväksi tulevat

säädökset voivat poiketa merkittävästikin komission nyt antamista ehdotuksista. Paitsi ehdotuskohtaisia, myös uudistuksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia valtion ja kuntien talouteen sekä muuhun julkiseen talouteen tullaan arvioimaan myös mahdollisissa myöhemmissä tätä ehdotusta koskevissa U-jatkokirjeissä.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Ehdotus koskee nimenomaisesti kriisitilanteita ja ylivoimaisen esteen tilanteita. Euromääräiset määrärahatarpeet talousarviossa kunkin kriisin hoitamiseksi eivät ole näin etukäteen arvioitavissa. Lisämäärärahatarpeet tullaan mukauttamaan niin pitkälle kuin mahdollista rahoitusohjelmakauden 2021-2027 puitteisiin sekä käyttämällä joustavuusmekanismeja.

Jos henkilöt, joille on myönnetty välitöntä suojelua ovat samalla turvapaikanhakijoita, heitä koskevien sisäisten siirtojen rahoitussäännökset on sisällytetty turvapaikka-asioiden ja muutto liikkeen hallintaa koskevaan asetukseen.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotus koskee kriisitilanteita ja ylivoimaisen esteen tilanteita. Euromääräiset määrärahatarpeet kunkin kriisin hoitamiseen eivät ole etukäteen arvioitavissa. Säädöksen velvoittamien toimenpiteiden nopeaksi käyttöönotoksi olisi tarpeen kuitenkin huomioida uudet velvoitteet rahoitusrakenteissa. Jatkossa julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä tarkastellaan, onko tarpeen muuttaa valmiiksi talousarvion joidenkin luvun 26.40. Maahanmuuttoa koskevien momenttien käyttötarkoituksia, ja arvioida myös muiden rahoituslähteiden kuten valtion rahastojen varojen käyttöä. Etukäteen ei ole mahdollista arvioida kriisimekanismin käyttöön mahdollisesti tarvittavien määrärahojen mitoitusta kansallisessa talousarviossa. Koska kyseessä on poikkeusajan väline, mahdollinen lisämääräraha- ja lisäbudjettiesitystarve arvioidaan kussakin tilanteessa erikseen. Muuten toimitaan julkisen talouden suunnitelman ja hyväksytyn talousarvion puitteissa.

7 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo asetusehdotuksen olevan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan sisältämien oikeuksien ja periaatteiden että kansainvälisestä oikeudesta johtuvien velvoitteiden mukainen. Komission mukaan ehdotus liittyy erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 ja 47 artiklaan, jotka koskevat ihmisarvoa, kidutuksen kieltoa, tietosuojaa, oikeutta turvapaikkaan, palautuskieltoa, syrjinnän kieltoa, tasa-arvoa, lapsen oikeuksia sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon Euroopan unionin oikeudessa tunnustetut perusoikeudet. Ehdotusten perusoikeuksien mukaisuutta tulisi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään esityksen jatkokäsittelyssä.

Ehdotus liittyy kiinteästi maahanmuuton hallintaa koskevaan asetusehdotukseen sekä turvapaikkamenettelyä koskevaan asetusehdotukseen. Siksi kriisimekanismia koskevan säädösehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin vaikuttavat olennaisesti myös kyseisten ehdotusten aineelliset säännökset, koska tässä ehdotuksessa säädetään näiden asetusten soveltamisesta poikkeamisesta mm. määräaikojen osalta.

Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tulee aina ratkaista yksilöllisesti huomioiden täysimääräisesti hakijan oikeusturva. Komission

tiedonannon yhteydessä antamilla ehdotuksilla ei puututa henkilöiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnin määräaika voidaan kriisitilanteessa tai ylivoimaisen esteen tilanteessa pidentää neljään viikkoon, kun se normaalitilanteessa on turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaan kolme päivää. Ehdotettua sääntelyä tulee arvioida myös oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan kannalta. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee haluavansa saada kansainvälistä suojelua jostakin jäsenvaltiosta. Turvapaikanhakija pääsee siten heti hakemuksen tehtyään kaikkien hänelle kuuluvien oikeuksien kuten vastaanottopalveluiden piiriin, hakemuksen rekisteröinnin ajankohta ei siten vaikuta hakijan oikeuksiin.

Rajamenettelystä säädetään ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi, jota tulee tarkastella vielä sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 (yhdenvertaisuus) ja 21 (syrjintäkielto) artiklan perusteella että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Kriisimekanismia koskevan asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi kriisitilanteessa laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa henkilön kansalaisuuden perusteella. Komission ehdotuksen perustelujen mukaan rajamenettelyn soveltamisen laajentamisessa ei kuitenkaan ole kyse uudesta perusteesta nopeutulle menettelylle. Rajamenettelyn soveltamisella ei myöskään puututa henkilön oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai saada tätä koskevaa hakemustaan käsiteltyä. Ehdotettu sääntely merkitsee kuitenkin ihmisten kohtelua eri tavalla kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan perusteella, joten oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulisi perustella perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten perusteella. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen (sääntelyllä tavoiteltava hyväksyttävä päämäärä) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä ja oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. Sääntelyn tavoitteita ja hyväksyttävyyttä arvioidaan tarkemmin vielä ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

EU:n perusoikeuksien mukaisuuden ohella tulisi lisäksi varmistua ehdotuksen yhteensopivuudesta kansallisten perusoikeuksien ja perustuslain kanssa. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tähän sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa kielletään syrjintä monella eri perusteella sekä muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) kielletään syrjintä nimenomaisesti myös kansalaisuuden perusteella. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Normaalitilanteessa sovellettavassa turvapaikkaa koskevassa ehdotetussa rajamenettelyssä hakija pidetään rajalla tai sen läheisyydessä hakemuksen käsittelyn ajan. Kriisitilanteessa enimmäisaikaa hakemuksen tutkimiselle rajamenettelyssä voidaan pidentää kahdeksalla viikolla.

Myös palauttamista koskevaa rajamenettelyä voidaan kriisitilanteessa pidentää kahdeksalla viikolla. Hakija voidaan kummankin menettelyn aikana ottaa säilöön, jos se on tarpeen tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Euroopan unionin tuomioistuimien on todennut säilöönnoton laillisuuden osalta, että säilöönnotossa täytyy varmistaa yhtäältä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen käytettyihin keinoihin ja tavoiteltuihin päämääriin nähden ja toisaalta kolmansien maiden asianomaisten kansalaisten perusoikeuksien kunnioittaminen. Siksi säilöönnotosta voidaan määrätä vasta sitten, kun on tutkittu, ovatko muut lievemmat keinot riittäviä ja säilöönottomääräykset ovat unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein (tuomio 14.5.2020, *FMS*, EU:C:2020:367, 267 ja 274 kohta; tuomio 5.6.2014, *Mahdi*, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, 55 ja 70 kohta).

Valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin jäsenvaltion lainkäytön piirissä. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7 §:n sekä liikkumisvapautta koskevan 9 §:n kannalta. Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Muun kuin rangaistukseen sisältyvän vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Säilöönnotto on joka tapauksessa viime-sijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Koska hakijaan sovelletaan EU:n lainsäädäntöä, myös EU:n perusoikeuskirja tulee sovellettavaksi. Perusoikeuskirjan 6 artiklassa taataan jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tämä perusoikeuskirjan 6 artiklan mukainen oikeus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvattuja oikeuksia ja niillä on peruskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti sama merkitys ja kattavuus. Tästä johtuen rajoitukset, jotka niihin laillisesti voidaan tehdä, eivät voi ylittää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa sallittuja rajoituksia.

Ehdotuksen mukaan kriisitilanteissa on mahdollista myöntää välitön suojeluasema tietyille hakijaryhmälle. Myöntämällä henkilölle välitöntä suojelua hänelle varmistetaan samat taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kuin toissijaista suojelua saavalle henkilölle.

Valtioneuvosto tulee varmistamaan asian jatkovalmistelussa, että Euroopan unionin perusoikeudet on asianmukaisesti otettu huomioon ehdotuksessa.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

9 Ehdotuksen käsittely EU:ssa

Komission 23.9.2020 antamasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuudesta on keskusteltu puheenjohtajavaltio Saksan johdolla ministeri-, komitea- ja työryhmätasolla. Säädoskohtaisen käsittelyn lisäksi puheenjohtajan tavoitteena on tuoda joulukuun oikeus-

ja sisäasioiden (OSA) neuvostoon yhteisymmärrysasiakirja, joka kattaisi turvapaikkajärjestelmän uudistamisen avainkysymykset sekä muita maahanmuuttopolitiikan keskeisiä ulottuvuuksia kuten yhteistyö kolmansien maiden kanssa, paluu ja palauttaminen sekä lailliset väylät.

Kriisimekanismia koskevasta asetusehdotuksesta ei ole vielä aloitettu artiklakohtaista keskustelua neuvoston työryhmässä. Tämänhetkisen puheenjohtajavaltion Saksan tavoitteena on ennen tämän keskustelun aloittamista saavuttaa poliittisen tason yhteinen näkemys järjestelmän yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kolmen ison kysymyksen kokonaisuudesta: solidaarisuus, rajamenettely ja edelleen liikkumisen torjunta. Näistä teemoista käyty keskustelu pohjustaisi asetuksen artiklakohtaista käsittelyä.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty EU-jaostossa 6 kirjallisessa menettelyssä 16.-19.10.2020. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 6.11.2020.

11 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. Kannanmuodostuksen 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 määrästä 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 tarpeellisena. 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.

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 uudelleen kohdentamisen 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.