

Asia

OSA; Venäjän Ukrainaan kohdistaman suurhyökkäyksen muuttoliikevaikutuksiin vastaamiseksi toteutettavat EU-toimet ja yhteisvastuu liittyen Ukrainasta sotaa pakeneviin ihmisiin

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Venäjän 24.2.2022 Ukrainassa aloittaman suurhyökkäyksen vuoksi lähes kolme miljoonaa ihmistä on jo paennut naapurimaihin. EU:ssa aktivoitiin 4.3.2022 tilapäisen suojelun direktiivi suojelun myöntämiseksi nopeasti ja yhtenäisesti Ukrainasta paenneille ihmisille kaikissa jäsenvaltioissa (E 19/2022 vp.). U-kirjelmä asiaa koskevasta neuvoston täytäntöönpanopäätöksestä (EU) 2022/382 annetaan eduskunnalle mahdollisimman pikaisesti.

Komissio antoi 8.3.2022 tiedonannon, jossa kerrataan Venäjän suurhyökkäyksen muuttoliikevaikutuksiin vastaamiseksi toteutettavat EU-toimet. Tiedonannon konkreettisin sisältö koskee rahoitusta, ja näistä esityksistä on kirjelmöity eduskunnalle erikseen (kts. E 25/2022 vp ja E 26/2022 vp).

Seuraavaksi keskusteltavaksi tulee se, millä tavoin vastuuta tilapäisen suojelun piiriin kuuluvista henkilöistä jaetaan jäsenmaiden kesken, mukaan lukien mahdolliset henkilöiden siirrot maiden välillä.

Suomen kanta

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen, joka on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Suomi kantaa osana unionia vastuunsa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksista ja erityisesti sotaa pakenevien ihmisten suojelemisesta. Suomi on sitoutunut tarjoamaan tilapäistä suojelua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja sitä täydentävän valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluville henkilöille.

Osana EU:n jäsenvaltioiden yhteisiä toimia sotaa pakenevien ihmisten auttamiseksi Suomella on valmius ottaa vastaan tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä myös siirtämällä muista maista sen mukaisesti, miten Suomen vastaanottovalmius ja sen ylöspäin skaalaus mahdollistavat. Valtioneuvostossa arvioidaan tilannetta kuukauden kuluttua ja tarvittaessa aiemmin, jos tilannekuvassa tapahtuu merkittäviä muutoksia.

Valtioneuvosto on aikaisemmissa kannanotoissaan painottanut tarvetta luoda selkeät ja toimivat järjestelyt muuttoliikepaineisiin ja kriisitilanteisiin vastaamiseksi. On Suomen etu ulkorajavaltiona, että jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti niiden tarvitsema

tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminta ja muuttoliikkeen hallinta myös edellä mainituissa poikkeustilanteissa. (VNS 7/2021 vp)

Pääasiallinen sisältö

Tilannekuva Ukrainasta paenneiden osalta

YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n arvioiden mukaan jo noin kolme miljoonaa ihmistä on paennut Ukrainasta. Suurimmat tulijamäärät ovat kohdistuneet Puolaan, Unkariin, Slovakiaan, Romaniaan, ja Moldovaan. Määrät kasvavat suurella päivävauhdilla. Ukrainassa on asunut 500 000 kolmannen maan kansalaista vuoden 2021 lopussa. Näistä ainakin 157 000 arvioidaan paenneen nyt EU:n alueelle. Ukrainasta paenneet ovat yleisen liikekannallepanon vuoksi pääasiassa naisia, lapsia ja ikääntyneitä. Monilla alkuvaiheessa paenneilla on jäsenmaissa sukulaisia tai tuttavita, joiden luokse he ovat voineet mennä. UNHCR ja komissio kuitenkin varoittavat tilanteen muuttumisesta nopeasti: yhä useampi tulija on jatkossa haavoittuvassa asemassa ja avun tarpeessa. Vain pieni osa tulijoista on toistaiseksi hakenut turvapaikkaa tai tilapäistä suojelua, mutta suhteellisen osuuden voi arvioida pian nousevan.

EU:ssa Ukrainan tilanteen muuttoliikevaikutuksia käsitellään tällä hetkellä kolmella eri foorumilla: (1) strategiseen keskusteluun keskittyvä neuvoston kriisimekanismi IPCR, (2) komission vetämä tilannekuvaryhmä Blueprint Network ja (3) uutena 11.3. aloittanut komission vetämä solidaarisuusfoorumi, jonka puitteissa on tarkoitus vaihtaa tietoja ja seurata jäsenvaltioiden vastaanottovalmiutta ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden määrää sekä keskustella jäsenmaiden tukitoimien tarpeista ja niihin vastaamisesta.

Komission tiedonanto: Ukrainasta pakenevia koskevan EU-tuen kokonaisuus

Tiedonannossa korostetaan ensinnäkin Venäjän sotatoimien tuomittavuutta ja toisaalta EU:n yhtenäisyyttä ukrainalaisten tukemisessa, niin jäsenvaltioiden kuin kansalaisyhteiskunnankin tasolla. On jatkossakin tärkeää, että unioni ottaa vastaan kaikki sotaa pakenevat.

Humanitaarista apua toimitetaan niin Ukrainaan kuin sen naapurimaille, jotka ottavat ensi vaiheessa vastaan suurimman osan maasta pakenevista. Vähintään 500 MEUR EU-budjetista ohjataan humanitaariseen apuun Ukrainaan ja lähialueille. Komissio toteaa, että on tärkeää turvata siviilien evakuoinnit taistelualueilta, ja EU pyrkii toteuttamaan humanitaarisia käytäviä yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Jäsenmaat toimittavat aktiivisesti materiaaliapua unionin pelastuspalvelumekanismien kautta.

Sisäasioiden rahastojen osalta komissio toteaa, että päättyvän kauden kansallisia ohjelmia voidaan vielä hyödyntää, ja komissio esittää tältä osin toimeenpanokauden pidentämistä. Lisäksi suurimman paineen alla olevien jäsenmaiden tukeminen tulee olemaan prioriteetti turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kauden 2021-2027 hätärahoitusta suunnattaessa. Pidempiaikaisiin sotaa pakenevien vastaanottamiseen liittyviin tukitarpeisiin voidaan vastata myös **koheesiorahoituksella**.

Ulkorajatoimiin tarvitaan tukea erityisesti Ukrainan-vastaisilla rajoilla; lisähaasteena on se, että tulijoita on eri kansalaisuuksista ja erilaisilla statuksilla. On tärkeää välttää pullonkauloja sekä Ukrainan että jäsenmaiden puolella rajaa. Rajamuodollisuuksien osalta komissio viittaa 2.3. antamaansa operatiiviseen ohjeistukseen (COM(2022) 1404 FINAL). EU tarjoaa ulkorajavalvontaan sekä taloudellista että operatiivista tukea: raja- ja merivartiiovirasto Frontex, EU:n turvapaikkavirasto ja Europol ovat kaikki joko aloittaneet tai valmiudessa aloittamaan

tukitoimet. (Ei-jäsenmaa) Moldovalle on toimitettu tukea pelastuspalvelumekanismien kautta, ja Frontexin tukimahdollisuuksia maassa pyritään myös vahvistamaan.

Ukrainasta pakenevien suojelussa on tehtävä laaja-alaista yhteistyötä myös kolmansien maiden kanssa ja huomioitava erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet.

Historiallinen **tilapäisen suojelun direktiivin** aktivointi ensi kertaa sen yli 20-vuotisessa historiassa tarjoaa Ukrainan sotaa pakeneville yhtenäisen aseman kaikkialla EU:ssa, soveltuen myös moniin Ukrainassa asuneisiin kolmansien maiden kansalaisiin. Muille kuin suojelun piiriin kuuluville voidaan tarjota tukea kotimaahan palaamiseksi. Tilapäisen suojelun konseptiin kuuluu myös tilannekuvan ylläpito jäsenmaiden vastaanottokapasiteeteista ja tukitarpeista, mukaan lukien mahdolliset suojelun piiriin kuuluvien siirrot jäsenmaasta toiseen.

Tilapäinen suojelu sekä suojelua saavia koskeva yhteisvastuu

Vuonna 2001 hyväksytyllä tilapäisen suojelun direktiivillä on luotu järjestelmä sellaisia joukottaisen maahantulon tilanteita varten, joissa EU:hun saapuu kolmansien maiden kansalaisia, jotka eivät voi palata kotimaahansa erityisesti sodan, väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten takia. Se soveltuu tilanteessa, jossa unionin alueelle tulevat henkilöt ovat lähtöisin tietystä maasta tai tietyltä maantieteelliseltä alueelta, riippumatta siitä, tulevatko he alueelle omasta aloitteestaan tai avustettuna, esimerkiksi evakuintiohjelman kautta. Direktiivin tarkoitus on siis mahdollistaa suojelun myöntäminen suuremmalle ryhmälle kerrallaan, ilman yksilöllistä harkintaa suojelun tarpeesta. Direktiivi aktivoitiin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi 4.3.2022.

Suojelun antamista koskevan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen kesto on ensin yksi vuosi, ja sen voimassaoloa voidaan pidentää yhteensä enintään kahdella vuodella. Suojelu voi päättyä aiemminkin, jos neuvosto katsoo, että kohderyhmän on turvallista palata kotimaahansa. Tilapäistä suojelua saava on vastaanottopalveluiden osalta samassa asemassa kuin turvapaikanhakija: hän on oikeutettu majoitukseen, mutta voi järjestää majoituksensa myös itse, ja saa vastaanottorahaa, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi itse toimeentuloaan hankkia. Hänellä on oikeus työntekoon ja myös perheen yhdistämiseen, edellyttäen että toimeentulo on turvattu.

Tilapäisen suojelun direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden tekävän tarvittaessa koko tilapäisen suojelun voimassaolon ajan keskenään yhteistyötä tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtämiseksi jäsenvaltiosta toiseen edellyttäen, että nämä ovat suostuneet tällaiseen siirtoon. Tarkoituksena on päästä yhteisymmärrykseen siirtymään joutuneiden henkilöiden jakamisesta eri jäsenvaltioihin sekä vastaanottavien valtioiden että tulijoiden itsensä molemminpuolisen vapaaehtoisuuden pohjalta.

Komissio koordinoi jäsenvaltioiden yhteistyötä ja tietojenvaihtoa sekä seuraa jäsenvaltioiden vastaanottovalmiutta ja lisätuen tarvetta. Keskustelua vastaanottovalmiudesta ja tarpeista siirtää täytäntöönpanopäätöksen alaan kuuluvia henkilöitä toisiin jäsenvaltioihin tullaan käymään 11.3. työnsä aloittaneen solidaarisuusfoorumin puitteissa. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että jäsenvaltiot saavat tiedusteluja valmiudesta ottaa vastaan hakijoita myös suoraan eri jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta tai myös suuria määriä Ukrainasta paenneita henkilöitä vastaanottaneilta kolmansilta valtioilta, esimerkiksi Moldovalta.

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä nimenomaisesti todetaan, että sen piiriin kuuluvat henkilöt voivat valita jäsenvaltion, jossa he haluavat nauttia tilapäiseen suojeluun liittyvistä oikeuksista, ja mennä eri puolilla unionia jo asuvaan mittavaan ukrainalaiseen maahanmuuttajaväestöön kuuluvien perheidensä ja ystäviensä luokse. Päätöksen mukaan tämä

tasapainottaa käytännössä rasitusta jäsenvaltioiden välillä ja vähentää siten kansallisiin vastaanottojärjestelmiin kohdistuvaa painetta.

Suomi on sitoutunut tarjoamaan tilapäistä suojelua valtioneuvoston kannassa kuvatuille henkilöryhmille, eikä tämä sitoutuminen ole rajattu mihinkään tiettyyn Suomeen saapumisen tapaan. Tällä hetkellä Suomeen saapuu tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä oma-aloitteisesti tai mm. ystäviensä, tuttavien, sukulaistensa tai vapaaehtoisten avustamina eri liikennevälineillä.

Toisen valtion pyynnöstä toteutettavat täytäntöönpanopäätöksen alaan kuuluvien henkilöiden siirrot ovat puolestaan yksi Suomeen saapumisen tapa. Sovittuun aikaan viranomaisten koordinoimana toteutettava siirto antaa muita saapumistapoja paremman mahdollisuuden ennakoita ja varautua henkilöiden vastaanottoon ja välittömän ohjaamisen suojelun piiriin. Tämä on tärkeää kaikille henkilöryhmille, mutta erityisesti haavoittuville hakijaryhmille, kuten ilman huoltajaa oleville alaikäisille.

Suomella on yleisesti vastaanottovalmiutensa puitteissa mahdollisuus antaa tilapäistä suojelua Suomeen saapumisen tavasta riippumatta. Jäsenvaltioiden, Suomi mukaan lukien, vastaanottovalmiutta seurataan unionin tasolla. Sisäministeriö vastaisi siirtopyyntöön Maahanmuuttoviraston kanssa sovitun mukaisesti. Siirtojen käytännön järjestelyistä sopimisesta on kyse viranomaisten välisestä operatiivisesta yhteistyöstä, josta vastaisi Maahanmuuttovirasto.

Suomen valmius vastaanottaa tilapäisen suojelun piiriin kuuluvia henkilöitä

Suomen vastaanottojärjestelmä kattaa tällä hetkellä 20 vastaanottokeskusta ja 7 ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten majoitukseen tarkoitettua yksikköä. Vapaana on tällä hetkellä noin 1630 keskuspaikkaa ja 86 alaikäispaikkaa. Vastaanottokapasiteettia voidaan nostaa myös ottamalla käyttöön nykyisten vastaanottokeskusten sivutoimipisteitä sekä perustamalla uusia vastaanottokeskuksia. Tilanteen kehittyessä nopeasti hätämajoitusta voidaan järjestää nykyisten vastaanottokeskusten yhteyteen tai hätämajoitusyksiköihin.

Vastaanottokapasiteettia arvioitaessa on erotettava valmius majoittaa henkilöitä hätätilanteessa ja valmius nostaa kapasiteettia suunnitelmallisesti esimerkiksi muutaman kuukauden aikavälillä perustamalla uusia vastaanottokeskuksia. Perustamalla uusia keskuksia vastaanottopaikkojen määrää pystytään tarvittaessa nostamaan kymmenillä tuhansilla. Hätämajoituspaikat on tarkoitettu tilateisiin, joissa viranomaiset eivät ole ehtineet valmistautua tulijoiden vastaanottamiseen vastaanottokeskusverkoston puitteissa ja niitä käytetään vain lyhytaikaisiin majoitustarpeisiin.

Valmiutta arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon se, millaisia vastaanottopalveluita tulijat tarvitsevat. Esimerkiksi ilman huoltajaa saapuvien alaikäisten vastaanottaminen vaatii erityisten alaikäispaikkojen perustamista. Ukrainasta voi tulla myös muita erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä, jolloin valmiudessa tulee huomioida myös vastaanottokeskuksen kautta järjestettävien sosiaali- ja terveystalveluiden saatavuus. Toisaalta suuri osa ukrainalaisista tilapäistä suojelua saavista on tähän mennessä hakeutunut yksityismajoitukseen, jolloin heille ei tarvitse järjestää majoitusta. Muiden vastaanottopalveluiden, kuten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ja välttämättömän toimeentulon turvaaminen vastaanottorahalla on kuitenkin myös yksityismajoittajien osalta vastaanottojärjestelmän vastuulla.

Suomelta siirtojen toteuttamiseksi vaadittavaa valmiuden tasoa arvioitaessa täytyy huomioida myös ne olosuhteet, joista siirrettävät henkilöt tulevat, ja tähän nähden valmius auttaa akuutissa hätäessä olevia ihmisiä tarvittaessa myös hätämajoitusjärjestelyillä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-jaosto 6 (maahanmuutto- ja kotouttamisasiat), kirjallinen menettely 15.-16.3.2022
EU-ministerivaliokunta 18.3.2022

Eduskuntakäsittely

Tilapäisen suojelun direktiivin aktivoimisesta on toimitettu eduskunnalle E-kirje E 19/2022 vp.

Komission tiedonannossa mainituista EU-rahoitukseen liittyvistä kokonaisuuksista on kirjelmöity eduskunnalle seuraavasti:

- E 25/2022 vp: Asetusten (EU) No 514/2014, (EU) No 516/2014 ja (EU) 2021/1147 muuttaminen Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi
- E 26/2022 vp: Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi koheesiopolitiikan toimiksi Euroopan pakolaisille (CARE)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannolla ei itsessään ole taloudellisia vaikutuksia; se on luonteeltaan tehtyjä tai suunniteltuja toimia kuvaava. EU-rahoituksen osalta vaikutuksia on arvioitu erillisissä kirjelmissä.

Tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta Suomeen voi tulla kustannuksia samaan tapaan kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Merkittävää on, kuinka moni suojelua saavista pystyy itse turvaamaan toimeentulonsa työnteko-oikeutensa myötä. Erona turvapaikanhakijoihin ulkomaalaislain 109 §:n perusteella tilapäistä suojelua saavat kuuluvat tilapäisen suojelun ajan vastaanottolain piiriin ja ovat oikeutettuja vastaanottolain mukaisiin palveluihin.

Tilapäisen suojelun lupa myönnetään ensi vaiheessa enintään neuvoston täytäntöönpanopäätöksen soveltamisen ajaksi. Yhden henkilön vastaanoton kustannukset ovat keskimäärin 50 euroa / vrk ja 18 250 euroa/vuosi. 200-paikkaisen vastaanottokeskuksen perustamis- ja ylläpitokustannukset ovat noin 3-4 M€ vuodessa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto tarvitsee tilapäisen suojelun hakemuskäsittelyyn lisäresursseja.

Taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttaa olennaisesti se, paljonko suojelua saavia Suomi päätyy vastaanottamaan, kuinka moni suojelua saavista pystyy itse turvaamaan toimeentulonsa ja majoituksensa sekä kuinka kauan tilapäistä suojelua henkilölle annetaan.

Vastaanotosta muodostuvat kustannukset maksetaan valtion talousarvion momenteilta 26.40.21 (Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto), 26.40.63 (vastaanottotoiminnan asiakkaille maksettavat tuet) ja hakemuskäsittelyyn tarvittavat resurssit momentilta 26.40.01 (maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot). Mahdollinen lisämääräraahatarve kuluvalle talousarviovuodelle käsitellään lisätalousarviomenettelyssä. Vuodelle 2023 kohdistuvista määrärahoista päätetään vuotta 2023 koskevassa talousarviossa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

COM(2022) 107 final (komission 8.3. antama tiedonanto)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kukka Krüger, SM/MMO, p. 0295 488 270
 Katri Niskanen, SM/MMO, p. 0295 488 672
 Iikka Saunamäki, SM/MMO, p. 0295 488 267
 Anne Lamminmäki, VNK, p. 0295 160 129

EUTORI-tunnus

EU/2022/0298

Liitteet

Viite EU/2022/0298

Asiasanat Hoitaa	Ukraina, muuttoliike SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, PLM, TEM, VM, VNK
