

## Hallintovaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (U 82/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Renne Klinge, ulkoministeriö

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Komissio on 23.11.2021 yhdessä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa antanut tiedonannon muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta (JOIN(2021) 32 final), jossa luetellaan jo toteutettuja toimenpiteitä akuuttiin Valko-Venäjän rajatilanteeseen vastaamiseksi sekä suunnitelmia vastaavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi.

Komissio on 1.12.2021 antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Ehdotus on osa unionin toimien kokonaisuutta, jolla pyritään vastaamaan Valko-Venäjän toimiin muuttoliikkeen välineellistämiseksi poliittisiin tarkoituksiin. Ehdotuksessa on kyse sisäisistä ulottuvuutta koskevista toimista erotuksena toimista, jotka on suunnattu suoraan Valko-Venäjää vastaan tai tehdään yhteistyössä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Komission ehdotuksella luotaisiin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva hätätilamenettely, jota sovellettaisiin henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Val-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp**

ko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteissä. Tavoitteena on parantaa mainittujen jäsenvaltioiden mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä.

### ***Valtioneuvoston kanta***

Valtioneuvosto ei hyväksy muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoituksien edistämiseksi. Osana monipuolista keinovalikoimaa tarvitsemme ratkaisuja myös tilanteeseen, jossa henkilöitä on välineellistämisen seurauksena saapunut suuressa määrin ulkorajavaltioiden rajanylityspisteille tai ylittänyt ulkorajan luvattomasti.

Myös perustamissopimuksen mahdollistamat väliaikaiset toimenpiteet on tarvittaessa otettava käyttöön akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi. Toimien on oltava oikea-aikaisia, kuhunkin tilanteeseen vastaamiseksi perustellusti räätälöityjä, ja perus- ja ihmisoikeuksia sekä palautuskiellon periaatetta täysimääräisesti kunnioittavia.

Valtioneuvosto hyväksyy komission ehdottaman mahdollisuuden poiketa turvapaikkamenettelyä, paluuta ja aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevista unionin säännöksistä osana toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan Valko-Venäjän toiminnan aiheuttamaan tilanteeseen Latviasa, Liettuassa ja Puolassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU esiintyy yhtenäisenä käsillä olevaan tilanteeseen vastaamisessa.

Valtioneuvosto toteaa, että säännöksillä ei poiketa velvollisuudesta käsitellä unionin rajalla tai alueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, hakemuksen yksilöllisen tutkinnan vaatimuksesta eikä riittävästä oikeusturvakeinoista. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja erityistarpeet sekä lapsen etu on huomioitava menettelyn kaikissa vaiheissa ja vastaanottoa järjestettäessä. Säilönoton tulee olla viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Valtioneuvosto korostaa, että samalla on jatkettava työtä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja kehitettävä sitä tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhteiset ja nykyistä joustavammat keinot vastata muuttuviin tilanteisiin, mukaan lukien muuttoliikkeen välineellistäminen kolmannen valtion taholta, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

### ***Yleistä***

Komissio on 23.11.2021 yhdessä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa antanut tiedonannon muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta (JOIN(2021) 32 final). Tiedonannossa tuodaan esiin toimenpiteitä, joita on jo tehty Valko-Venäjän vastaisten rajojen tapahtumiin vastaamiseksi sekä suunnitelmia vastaavien tilanteiden ennalta ehkäisemiseksi (E 130/2021 vp). Toimenpidekokonaisuuteen kuuluu ulkopoliittisia toimia, jäsenvaltioiden monipuolista tukemista ja lainsäädännön selkeyttämistä.

### **Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp**

Käsiteltävänä oleva komission 1.12.2021 antama ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final) on yksi osa EU:n yhteisten toimien kokonaisuutta, jolla pyritään vastaamaan Valko-Venäjän toimiin muuttoliikkeen välineellistämiseksi poliittisiin tarkoituksiin. Komission päätösehdotus koskee EU:n sisäisiä toimia mainittujen jäsenvaltioiden alueelle suuntautuneen muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Laajempaan kokonaisuuteen kuuluvilla ulkopoliittisilla toimilla pyritään vaikuttamaan välineellistämistä harjoittavaan valtioon esimerkiksi asettamalla pakotteita sekä edistämään yhteistyötä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tällaisten tilanteiden välttämiseksi.

Komissio on käsiteltävänä olevan päätösehdotuksen lisäksi antanut 14.12.2021 samaan asiakokonaisuuteen liittyen ehdotuksen muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final) ja ehdotuksen Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi (COM(2021) 891 final), jolla pyritään muun ohella vastaamaan puheena olevan kaltaisiin välineellistämistilanteisiin (U 7/2022 vp). Komissio on antanut myös ehdotuksen asetukseksi EU:n alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä (E 133/2021 vp, U 5/2022 vp). Valiokunta ottaa näihin ehdotuksiin kantaa myöhemmin erillisten U-kirjelmien pohjalta.

Mainittujen ehdotusten taustalla on Latvian, Liettuan ja Puolan Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla alkukesästä 2021 jatkunut jännitteinen tilanne. Saadun selvityksen mukaan mainituissa kolmessa EU:n jäsenvaltiossa on vuonna 2021 tehty yhteensä yli 12 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta (Latvia 613, Liettua 3 826, Puola 7 704). Laittomia rajanylityksiä näihin kolmeen valtioon on viime vuonna havaittu yli 8 000 ja estettyjä rajanylityksiä on ollut yli 47 000. Lisäksi Saksan ja Puolan rajalla on havaittu yli 11 000 Valko-Venäjän kautta saapuneiden henkilöiden rajanylitystä. Suomeen on päätynyt mainitulta reitiltä joitakin kymmeniä turvapaikanhakijoita. Maahantulopaine on Schengen-alueen ja Valko-Venäjän rajalla alkuvuonna 2022 vähentynyt huomattavasti ja säilynyt sen jälkeen suhteellisen vakaana. Satoja laittomia rajanylityksiä esitetään kuitenkin edelleen viikoittain, minkä vuoksi EU:n yhteisiä toimia käsillä olevaan tilanteeseen vastaamiseksi voidaan edelleen pitää perusteltuina. Noin 5 000 henkilöä on palannut Valko-Venäjältä kotimaihinsa.

Valiokunta on viimeaikaisissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että myös muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää valtiollisen hybridivaikuttamisen välineenä, kuten Schengen-alueen ja Valko-Venäjän välisellä rajalla on edellä kuvatuin tavoin tapahtunut (esim. HaVM 19/2021 vp, HaVM 15/2021 vp, HaVL 30/2021 vp ja HaVL 11/2021 vp). Valiokunta toteaa, että tällaisesta on kokemusta myös Suomessa, kun vuosina 2015–2016 yhteensä noin 1 750 henkilöä ylitti itärajan pohjoisten rajavartioasemien kautta hakemaan Suomesta turvapaikkaa. Valiokunta tähdentää, että toimenpiteet EU:n ulko- ja sisärajoilla sekä tilanne Venäjällä voivat johtaa uudelleen laittomaan maahantuloon Venäjältä Suomeen. Määrät voivat olla huomattavasti edellä mainittua suurempia. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö on ajan tasalla sen varmistamiseksi, että myös tällaisiin tilanteisiin on varauduttu. Sisäministeriön johdolla tehdään parhaillaan virkamiestyönä oikeudellista tarkastelua varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Tarkastelun kohteina ovat etenkin ulkomaalaislaki (301/2004), kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettu laki (746/2011) ja rajavartiolaiton laki (578/2005).

## Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp

### *Väliaikaiset toimet turvapaikka- ja paluusäätelystä poikkeamiseksi*

Komission ehdotuksella on tarkoitus luoda turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva hätätilamenettely, jota sovelletaan henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen, ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Ehdotetut toimet kohdistetaan näin ollen henkilöihin, jotka ovat jo kyseisten jäsenvaltioiden lainkäyttövallan piirissä. Tavoitteena on parantaa näiden kolmen EU:n jäsenvaltion mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä.

Päätösehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohta. Neuvosto voi mainitun kohdan mukaan komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen. Neuvosto tekee tällaisen ratkaisun Euroopan parlamenttia kuultuaan. Komission ehdotuksen perusteluissa tuodaan esiin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (yhdistetyt asiat C-643/15 ja C-647/15), jonka mukaan väliaikaisilla toimenpiteillä voidaan lähtökohtaisesti myös poiketa lainsäädäntötoimien säännöksistä. Ehdotuksen oikeusperusta on valtioneuvoston näkemyksen mukaan asianmukainen. Neuvoston päätös hyväksytään määräenemmistöllä.

Valiokunta toteaa, että ehdotettua päätöstä sovelletaan vain Latviassa, Liettuaissa ja Puolassa. Näilläkään jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta ottaa käyttöön päätöksen mahdollistamia poikkeuksia turvapaikka- ja paluusäätelystä, vaan niille annetaan siihen mahdollisuus. Ehdotettua päätöstä sovelletaan kuuden kuukauden ajan.

U-kirjelmässä viitatus komission ehdotuksen selitysmuistion mukaan jäsenvaltioilla on jo voimassa olevan EU-lainsäädännön mukaan oikeus järjestää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti ja jättäminen vain tietyissä rajan läheisyydessä olevissa paikoissa, kuten tietyillä rajanylityspisteillä. Tämä on yksi keino muuttoliikkeen hallinnassa myös Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla. EU:n menettelydirektiivi kuitenkin edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen on tosiasiallinen mahdollisuus.

Käsiteltävänä olevan komission ehdotuksen keskeisen sisällön muodostavat siinä esitetyt poikkeukset menettelydirektiivin (2013/32/EU), vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) ja paluudirektiivin (2008/115/EU) säännöksistä.

Voimassa olevan menettelydirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on rekisteröitävä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus normaalitilanteessa kolmessa ja eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa 10 päivässä hakemuksen tekemisestä. Komissio ehdottaa hakemuksen rekisteröinnille neljän viikon määräaika. Menettelydirektiiviin sisältyy mahdollisuus ns. rajamenettelyyn, jossa voidaan käsitellä vain hakemukset, jotka voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä säännellyissä tilanteissa nopeutetussa menettelyssä. Komission ehdotuksella mahdollistetaan kaikkien hakemusten käsittely rajalla nopeutetussa menettelyssä. Ehdotetun menettelyn enimmäiskesto on 16 viikkoa, mikä sisältää myös muutoksenhakuvaiheen. Voimassa olevassa säätelyssä määräaika ensimmäisen asteen päätökselle on neljä viikkoa. Rajamenettelyn soveltamisen ulottamisella kaikkiin hakijoihin tavoitellaan osaltaan sitä, etteivät Valko-Venäjän toimet kohdistuisi niihin hakijaryhmiin, joi-

### Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp

hin menettely ei soveltuisi. Hakemuksen tutkintaa koskeviin menettelydirektiivin perusperiaatteisiin ja takeisiin ei ehdoteta poikkeuksia.

Vastaanottodirektiivissä määritellään aineellisiksi vastaanotto-olosuhteiksi majoitus, ruoka, vaatetus sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha. Näistä aineellisista vastaanotto-olosuhteista voidaan voimassa olevan direktiivin mukaan tietyissä tilanteissa poiketa kohtuullisen ja mahdollisimman lyhyen ajan. Näissäkin tilanteissa on aina täytettävä perustarpeet, joita ovat komission viittaaman viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan ruoka, vesi, vaatteet, riittävä terveydenhuolto ja tilapäinen majoitus hakemuspäivästä alkaen. Komissio ehdottaa, että mainittua poikkeusmahdollisuutta voidaan soveltaa myös käsillä olevassa tilanteessa.

Voimassa olevan paluudirektiivin säännökset antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää, ettei direktiiviä sovelleta a) henkilöihin, jotka ovat maahantulokiellossa tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmaitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa ja b) henkilöihin, jotka on rikosoikeudellisenä seuraamuksena tai rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettaviksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteina. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan Latvia, Liettua ja Puola voivat päättää, että direktiiviä ei sovelleta henkilöihin, jotka ovat ylittäneet luvattomasti ulkorajan ja jotka ovat tämän jälkeen saaneet kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Palautuskiellon periaatteesta ei ole mahdollista poiketa. Ehdotettu poikkeus ei koske myöskään direktiivin vaatimuksia jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että henkilöiden kohtelu ja suojelun taso vastaavat vähintään sitä, mitä direktiivissä säädetään pakkokeinojen käytön rajoituksista, maasta poistamisen lykkäämisestä terveydellisistä syistä, kiireellisestä terveyden ja sairaanhoidosta sekä haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimisesta.

Muut ehdotuksen kohdat liittyvät Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO), Europolin ja Frontexin tukipyyntöjen priorisointiin, komission ja päätöksen kohteena olevien jäsenvaltioiden yhteistyövelvoitteeseen sekä näiden valtioiden velvollisuuteen toimittaa komissiolle sen tarvitsemat tiedot.

#### *Valiokunnan kannanotot*

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia sellaisten tilanteiden varalta, joissa muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita käytetään valtiollisen hybridi-vaikuttamisen välineenä (välineellistäminen) parannetaan eri toimenpitein. EU:n ulkorajalle kohdistuvana tällainen toiminta on kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen haaste, johon vastaamiseen tarvitaan yhteisiä ratkaisuja. Kestävien ratkaisujen perustana on oltava ajantasainen yhteinen tilannekuva. Myös tilanteiden ennakointia on kyettävä kehittämään kokonaisvaltaisesti.

Kumppanuuksilla muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa voidaan osaltaan vaikuttaa siihen, etteivät näiden maiden kansalaiset tai niiden alueella oleskelevat ihmiset päädy välineellistämisen kohteiksi. EU:n uudistetussa ihmissalakuljetuksen toimintasuunnitelmassa (E 123/2021 vp) korostetaan esimerkiksi virheellisen tai harhaanjohtavan tiedon torjunnan ja oikeasisäl-

## **Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp**

töisen tiedon välittämisen tärkeyttä. Valiokunta korostaa tässäkin yhteydessä yleisesti unionin ulkosuhteiden välineiden ja rahoituksen tehokkaan hyödyntämisen merkitystä.

Valiokunta pitää perusteltuna, että myös EU:n perustamissopimuksen mahdollistamat väliaikaiset toimenpiteet otetaan tarvittaessa käyttöön akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi. Näiden toimien tulee olla mahdollisimman oikea-aikaisia ja kuhunkin tilanteeseen perustellusti räätälöityjä, jotta niillä voidaan vaikuttaa asianmukaisella tavalla kulloinkin käsillä olevaan tilanteeseen.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että EU esiintyy yhtenäisenä käsillä olevaan tilanteeseen vastaamisessa. Valiokunta pitää perusteltuina komission ehdottamia väliaikaisia toimenpiteitä, joilla voidaan poiketa menettely-, vastaanotto- ja paluudirektiivin säännöksistä. Niillä ei poiketa velvollisuudesta käsitellä turvapaikkahakemus, vaatimuksesta tutkia hakemus eikä riittävistä oikeusturvakeinoista.

Valiokunta tähdentää, että tehokas ja kattava unionin ulkorajojen valvonta on tärkeää hallitun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt välttämättömänä, että EU:n jäsenvaltiot saavat vihdoinkin luotua yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, jonka yhteisiä sääntöjä myös noudatetaan yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa. Yhteisesti sovittu, tehokas ja oikeudenmukainen turvapaikkapolitiikka edistää ennustettavuutta ja tilanteen hallittavuutta. Valiokunta viittaa kuluvalle vaalikaudella komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevasta tiedonannosta ja siihen liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista antamiinsa lausuntoihin (HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp, HaVL 6/2021 vp — U 62/2020 vp, HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp, HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp, HaVL 5/2021 vp ja HaVL 27/2020 vp).

Myös valtioneuvoston kannassa korostetaan, että nyt ehdotettujen poikkeustoimien rinnalla on jatkettava työtä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi. Järjestelmää on kehitettävä tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhtaiset ja nykyistä joustavammat keinot vastata muuttuviin tilanteisiin perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

## **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

## **Valiokunnan lausunto HaVL 3/2022 vp**

Helsingissä 17.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Hanna Huttunen kesk

jäsen Mika Kari sd

jäsen Mats Löfström r

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Mari Rantanen ps

jäsen Matti Semi vas

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Heidi Viljanen sd

varajäsen Jussi Halla-aho ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo