

U 15/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14 päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17.2.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Johtava asiantuntija Kukka Krüger

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
1.2.2022

EU/2021/1439

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI MUUTTOLIIKKEEN VÄLINEELLISTÄMISEEN VASTAAMISEKSI**1 Tausta**

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi.

Ehdotuksen taustalla on huoli kolmansien valtioiden kasvaneesta pyrkimyksestä käyttää muuttoliikettä omien poliittisten tavoitteidensa edistämiseen ja näin horjuttaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden vakautta. Taustalla on erityisesti Valko-Venäjän hallinnon syksyllä 2021 toteuttamat muuttoliikkeen välineellistämisen toimet, jotka suuntautuivat Puolaan, Latviaan ja Liettuaan. Osa näihin maihin saapuneista henkilöistä on hakenut turvapaikkaa edellä mainituista maista, ja osa on jatkanut matkaa muihin unionin jäsenvaltioihin, erityisesti Saksaan. Vastavanlainen tilanne kuin mitä nyt on nähty Valko-Venäjän vastaisissa ulkorajavaltioissa, voi olla tulevaisuudessa mahdollinen millä tahansa Euroopan unionin ulkorajalla. Komission ehdotuksella tavoitellaankin parempaa varautumista tällaisiin tilanteisiin.

Komissio antoi yhdessä ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa 23.11.2021 **muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamista koskevan tiedonannon** (JOIN(2021) 32 final), jossa luetellaan jo toteutettuja toimenpiteitä akuuttiin Valko-Venäjän rajatilanteeseen vastaamiseksi sekä suunnitelmia vastaavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi. Tiedonantoa käsitellään tarkemmin siitä annetussa E-kirjeessä (E 130/2021 vp)

Tarkoituksenaan vastata Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksen **neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi** (COM(2021) 752 final). Ehdotuksessa on kyse sisäistä ulottuvuutta koskevista toimista erotuksena ulkoisista toimi, jotka on suunnattu suoraan Valko-Venäjää vastaan tai toteutetaan yhteistyössä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Valtioneuvoston kanta on muodostettu ehdotuksesta laaditussa U-kirjelmässä U 82/2021 vp.

Komissio antoi 14.12.2021 myös ehdotuksen **Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi** (COM(2021) 891 final). Ehdotus kattaa laaja-alaisesti ulko- ja sisärajoihin liittyvää sääntelyä, ja sillä pyritään vastaamaan myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin. Valtioneuvoston kanta muodostetaan ehdotuksesta annetussa U-kirjelmässä U 7/2022.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa unionin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia vastata muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin inhimillisellä, asianmukaisella ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Kysymys on tilanteista, joissa kolmas valtio pyrkii ohjaamaan siirtolaisia unionin alueelle omien poliittisten päämääriensä edistämiseksi.

Nyt ehdotetuilla toimilla vastattaisiin tilanteeseen, jossa välineellistämistarkoituksessa hyödynnettävät kolmannen maan kansalaiset ovat jo EU:n ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella. Ehdotuksessa on kyse jäsenmaiden sisällä toteutettavista toimenpiteistä, joilla täydennetään diplomaattisia ja muita ulkoisia toimia, joita unionissa voidaan toteuttaa välineellistämistilanteeseen vastaamiseksi. Ehdotus siten täydentää ja vahvistaa maahanmuutto- ja turvapaikapolitiikan uudistamiseen tähtäävää säädöskokonaisuutta.

Tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, saada hakemus käsiteltyä asianmukaisessa menettelyssä ja palautuskiellon kunnioittaminen. Samalla annettaisiin valtiolle mahdollisuus tehokkaasti hallita sen alueelle muuttoliikkeen välineellistämisen seurauksena suuntautunutta äkillistä maahantulon tilannetta. Jäsenvaltioiden viranomaiset tarvitsevat myös aikaa resurssiensa uudelleenjärjestelmiseen sekä hakemusten käsittelyvalmiuden ja vastaanottokapasiteetin lisäämiseen. Toimia voitaisiin toteuttaa myös EU:n virastojen tuella.

Jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ottaa ehdotuksessa kuvattuja toimia käyttöön, vaan se voi välineellistämistilanteessa harkintansa mukaan pyytää komissiolta tätä mahdollisuutta.

Ehdotus myös osaltaan vähentäisi tarvetta turvautua Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaisesti väliaikaisesti toimenpiteisiin luomalla välineellistämistilanteisiin pysyvän oikeudellisen kehyksen.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Siinä välineellistämistilanteella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa kolmas maa yllyttää ihmisiä unionin alueelle aktiivisesti rohkaisten tai järjestäen tätä liikehdintää oman alueensa kautta ulkorajalle. Tilanteisiin liittyisi myös kolmannen maan tavoite aiheuttaa epävakautta unionissa tai jäsenmaassa, joka olisi omiaan vaarantamaan jäsenvaltion kriittiset toiminnot mukaan lukien alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallisen turvallisuuden ylläpito.

Nyt ehdotetuilla toimilla vastataan tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Kyse on ns. sisäistä ulottuvuutta koskevista toimista erotuksena toimista, jotka kohdistuvat kolmanteen valtioon tai siellä oleviin henkilöihin. Ehdotettuja poikkeusmahdollisuuksia voitaisiin soveltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltion ulkorajalla tai sen välittömässä läheisyydessä Schengenin rajasäännöstyössä määritellyssä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa.

Ehdotus sisältää käytännössä samat toimet, jotka sisältyvät komission Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan nojalla antamaan ehdotukseen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. Näitä toimia ovat mahdollisuus rajata kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti vain tiettyihin pisteisiin, pidempi hakemusten rekisteröintiaika, rajamenettelyn laajempi käyttö ja menettelyn määrääjän pidentäminen, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajaaminen vain perustarpeisiin sekä paluumenettelyn helpottaminen mahdollistamalla poikkeaminen EU-säännöksistä. Ehdotuksessa kuvattua menettelyä olisi siten käytännössä mahdollista soveltaa sekä voimassa olevan, että tulevan sääntelyn puitteissa. Toimia käsitellään tarkemmin alla.

Ehdotusta koskevassa selitysmuistiossa komissio muistuttaa, että jäsenvaltioilla on jo nyt mahdollisuus rekisteröidä turvapaikkahakemus ja antaa mahdollisuus sen tosiasialliseen jättämiseen ainoastaan tietyissä rajan läheisyydessä sijaitsevilla rekisteröintipisteissä sekä tätä tarkoitusta varten nimetyissä rajanylityspaikoissa. Komissio painotti tätä mahdollisuutta myös väliaikaisia, Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi toteutettavia toimia koskevassa päätösehdotuksessaan. Schengenin rajasäännösten muuttamista koskevassa asetusehdotuksessa jäsenvaltioille annettaisiin tätä tukeva mahdollisuus rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa tai tarvittaessa sulkea niitä muuttoliikkeen hallinnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Komissio painottaa, että varmistaa tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn, jäsenvaltioiden on huolehdittava, että määrättyjä ja avoinna olevia rekisteröintipisteitä on riittävä määrä, ja myös rajanylityspaikoilla, ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemuksen voi jättää. Tämä selitysmuistiossa ja ehdotuksen johdannossa mainittu ei siten merkitse poikkeamista ehdotetun menettelyasetuksen säännöksistä, eikä ehdotus tästä syystä sisällä asiasta erillisiä säännöksiä. Kyseessä on komission toteamus siitä, miten jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden nojalla toimia.

Ehdotuksen johdannossa myös painotetaan sitä, että rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisen jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä, että pyrittäessä varmistamaan niiden henkilöiden, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista.

Komission ehdotuksen keskeisin osa ovat poikkeukset tietyistä säännöksistä, jotka sisältyvät menettelyasetusta (U 34/2016 vp) sekä vastaanottodirektiivin (U 37/2016 vp) ja paluudirektiivin (U 96/2018 vp) uudistamista koskeviin komission ehdotuksiin. Kyseiset ehdotukset ovat osa syksyllä 2020 uudelleen käynnistettyä maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta ja niitä koskevat neuvottelut ovat unionin lainsäädäntömenettelyssä vielä kesken. Menettelyasetuksesta käydään vielä neuvotteluita neuvostossa. Paluudirektiivin uudistamisesta on saavutettu neuvoston yleisnäkemyksellä ja vastaanottodirektiiviä koskevat kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat pitkällä. Tarvittaessa välineellistämistilanteita koskevaa ehdotusta on mahdollista muuttaa teknisesti siten, että poikkeukset tehtäisiin neuvoteltavana olevien ehdotusten sijaan voimassaolevasta lainsäädännöstä, jolloin välineellistämistilanteita koskevan sääntelyn eteneminen ei jäisi riippumaan koko uudistuksen läpimenosta.

Komissio toteaa ehdotuksensa selitysmuistiossa, että nyt ehdotetut poikkeukset ovat suurelta osin saman tyyppisiä kuin mitä komissio ehdottaa kriisi ja *force majeure* -tilanteita koskevassa asetuksessa kriisitilanteiden osalta (COM(2020) 613 final, U61/2020 vp). Tämäkin asetus on osa syksyn 2020 uudistusta, eikä sitä koskevia neuvotteluita ole vielä aloitettu.

Valittu lainsäädäntötekniikka tarkoittaa sitä, että asetuksessa säädetään tarkkarajaisesti, mistä menettelyasetuksen, vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin säännöksistä välineellistämistilanteissa voitaisiin poiketa. Kaikilta muilta osin jäsenvaltioiden on noudatettava näissä säädöksissä kuvattuja menettelyjä. Kyseisissä säädöksissä kuvatut menettelyt eivät myöskään ole tämän asetuksen käsittelyn yhteydessä neuvottelujen kohteena. Niihin kuitenkin viitataan alla, jotta nyt ehdotettua voidaan verrata ehdotettuun normaalitilanteessa sovellettavaan menettelyyn.

Ehdotetut poikkeukset ovat seuraavat:

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi rekisteröitävä neljän viikon määräajassa. Niiden hakijoiden, jotka ovat esittäneet todennäköisiä perusteluja hakemukselleen sekä alaikäisten hakijoiden ja alaikäisten hakijoiden perheenjäsenten hakemusten rekisteröinti tulisi priorisoida.

Tämä pidennetty määräaika mahdollistaisi tarvittavan joustavuuden tilanteen hallitsemiseksi, erityisesti mahdollisuuden saada käyttöön tarvittavat henkilöresurssit ja nostaa käsittelykapasiteettia.

Määräaika hakemuksen rekisteröinnille normaalimenettelyssä ja määräajan alkamisen ajankohta, kuten kaikki määräaikoja koskevat ehdotukset, ovat herättäneet paljon keskustelua neuvostossa turvapaikkajärjestelmän uudistuksen yhteydessä. Menettelyasetusta koskevan puheenjohtajan viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan hakemus tulisi tilanteesta riippuen rekisteröidä 7 päivässä joko hakemuksen tekemisestä tai seulontamenettelyn päättymisestä. Poikkeuksellista 21 päivän rekisteröintimääräaikaa voitaisiin puolestaan soveltaa tilanteissa, joissa normaalia määräaikaa on erittäin vaikea noudattaa siksi, että suuri määrä henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Vertailun vuoksi kriisi ja *force majeure* -tilanteisiin vastaamista koskevan asetusehdotuksen mukaan myös kriisitilanteessa jäsenvaltiolle voitaisiin antaa mahdollisuus rekisteröidä hakemukset neljän viikon määräajassa.

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus käsitellä kaikki hakemukset rajamenettelyssä. Menettelyn enimmäiskesto olisi 16 viikkoa muutoksenhaku mukaan lukien. Niiden hakijoiden, jotka ovat esittäneet todennäköisiä perusteluja hakemukselleen sekä alaikäisten hakijoiden ja alaikäisten hakijoiden perheenjäsenten jättämien hakemusten käsittely tulisi priorisoida.

Rajamenettely on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemus käsitellään lyhyessä määräajassa hakijan ollessa rajan läheisyydessä. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa menettelyä voitaisiin ehdotetun poikkeussääntelyn mukaan soveltaa normaalia laajempaan henkilöryhmään ja menettelyn kesto voisi olla normaalia pidempi. Rajamenettelyn käyttö ei näissäkään tilanteissa muuttaisi esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä, ja että hakijalla on oikeus käyttää tulkkia ja saada oikeusapua menettelyasetuksen mukaisesti.

Myöskään valitusvaihetta koskevista menettelyasetuksen säännöksistä ei ehdoteta poikettavan. Jos hakemus on käsitelty rajamenettelyssä, turvapaikka-asiassa tehdyllä valituksella ei ole menettelyasetuksen mukaan automaattista lykkäävää vaikutusta, vaan tuomioistuimella olisi mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus oleskella unionin alueella valituksen käsittelyn ajan. Ehdotetussa menettelyasetuksessa myös säädettäisiin, että tällöin hakijalla on oltava käytössään tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeusapu ja vähintään viisi päivää aikaa valmistella pyyntönsä ja esittää tuomioistuimelle perustelut, jotka puoltavat sitä, että hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Hakijan on myös sallittava jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan tuomioistuimen ratkaisua täytäntöönpanoa koskevassa asiassa. Edellä mainituista edellytyksistä ei ole mahdollista poiketa.

Käytännössä ehdotettu poikkeussääntely tarkoittaa sitä, että kaikkien välineellistämistilanteissa ulkorajan ylittäneiden henkilöiden hakemus käsiteltäisiin raja-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä, eikä henkilöllä olisi mahdollisuutta liikkua vapaasti jäsenvaltion alueella tai muihin jäsenvaltioihin. Näin menettelemällä torjutaan hakijoiden luvaton edelleen liikkumista ja mahdollistetaan saumaton menettely ulkorajan ylityksen jälkeen linkittämällä turvapaikkamenettely ja paluumenettely tiiviimmin toisiinsa. Valtioneuvoston arvion mukaan tämä tehostaisi erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. On kuitenkin huomattava,

että myös mahdollinen myönteinen päätös tulisi tehdä samassa 16 viikon määräajassa, jos henkilö halutaan pitää raja-alueella koko menettelyn ajan. Tämän jälkeen henkilö tulee päästää maahan, ellei hänen tilanteessaan sovelleta paluumenettelyä.

Vertailun vuoksi todettakoon, että ehdotettua menettelyasetusta koskevan tämänhetkisen neuvottelutilanteen mukaan määräaika rajamenettelylle olisi normaalitilanteessa 12 viikkoa, sisältäen ensimmäisen asteen päätöksen ja muutoksenhaun. Tätä määräaikaa voitaisiin yksittäistapauksessa pidentää 16 viikkoon hakemuksen käsittelyyn liittyvistä syistä. Tämän jälkeen hakija tulisi päästää maahan, ellei hänen tilanteessaan voida soveltaa paluurajamenettelyä. Kriisi- ja *force majeure* -tilanteisiin vastaamista koskevan asetusehdotuksen mukaan rajamenettelyn kestoa voitaisiin kriisitilanteessa pidentää kahdeksalla viikolla normaalitilanteeseen verrattuna, jolloin menettelyn enimmäiskesto olisi 20 viikkoa.

Aineelliset vastaanottopalvelut voitaisiin rajata perustarpeisiin: Ehdotuksessa komissio täsmentää, että näillä perustarpeilla tarkoitetaan ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhuoltoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä alkaen. Majoituksen on oltava mukautettu kunkin vuodenajan sääoloihin. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden on oltava kaikilta osin ihmisarvoa kunnioittavia.

On huomattava, että komissio ehdottaa poikkeusta ainoastaan direktiivin aineellisia vastaanottopalveluja koskevista 16 ja 17 artikloista. Direktiivin määritelmän mukaan "aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla" tarkoitetaan vastaanotto-olosuhteita, joihin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkien muodossa tai niiden yhdistelmänä sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha. Muista vastaanottodirektiivin säännöksistä, esimerkiksi perheen yhtenäisyyden säilyttämistä, lasten koulunkäyntiä ja välttämätöntä terveydenhoitoa koskevista velvoitteista tai haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden huomioimista koskevista artikloista ei ehdoteta poikettavan.

Ehdotetun vastaanottodirektiivin tämänhetkisen kompromissiversion mukaan 17 artiklan 19 kohta mahdollistaisi aineellisista vastaanottopalveluista poikkeamisen kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi aikaa, jos a) on tarpeen arvioida hakijan erityistarpeita tai b) tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä. Direktiivi edellyttää, että tällaisissa poikkeavissa olosuhteissa on aina täytettävä perustarpeet. Saman sisältöinen säännös sisältyy voimassa olevan vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 18 artiklan 9 kohtaan.

Käytännössä komissio siten ehdottaa, että unionin lainsäädännössä jo olevaa ja myös uudistettuun vastaanottodirektiiviin muutosehdotukseen sisältyvää säännöstä aineellisten vastaanottopalvelujen rajoittamisesta voitaisiin soveltaa myös ehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta menettelyasetuksessa määriteltyä paluurajamenettelyä ja paluudirektiiviä. Tätä poikkeusmahdollisuutta soveltaessaan jäsenvaltioiden on noudatettava palautuskiellon periaatetta ja otettava asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhe-elämän suoja sekä henkilön terveydentila. Lisäksi niiden on varmistettava, että henkilöiden kohtelu ja suojelun taso vastaavat vähintään sitä, mitä paluudirektiivissä säädetään pakkokeinojen käytön rajoituksista, maastapoistamisen lykkäämisestä terveydellisistä syistä, kiireellisestä terveyden- ja sairaanhoidosta, haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimisesta sekä säilöönotto-olosuhteista ja alaikäisten ja perheiden säilöönoton edellytyksistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muilta osin paluumenettelyyn sovellettaisiin kansallista lainsäädäntöä, ei unionin.

Ehdotetussa menettelyasetuksessa paluuraajamenettelyllä tarkoitetaan sitä, että rajamenettely jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos turvapaikkahakemus on hylätty rajamenettelyssä eikä hakijalla ole oikeutta oleskella jäsenvaltiossa. Paluuraajamenettelyn soveltaminen olisi jäsenvaltioille pakollista. Menettelylle olisi 12 viikon aikaraja, jonka jälkeen henkilö tulisi päästää jäsenvaltion alueelle, jos paluu ei ole toteutunut. Henkilö voitaisiin paluuraajamenettelyssä ottaa säilöön asetuksessa säädettyjen edellytysten täytyessä. Paluuraajamenettelyä koskeva säännös sisältää myös viittauksen velvoitteeseen soveltaa tiettyjä paluudirektiivin mukaisia säännöksiä, ja myös itse palauttamispäätös tehtäisiin näissä tilanteissa paluudirektiivin nojalla. Koska jäsenvaltioille nyt annettaisiin nimenomainen mahdollisuus olla soveltamatta paluudirektiiviä, on käytännössä säädettävä mahdollisuudesta poiketa myös paluuraajamenettelyä koskevista säännöksistä.

Vertailun vuoksi kriisi- ja *force majeure* -tilanteisiin vastaamista koskevan asetusehdotuksen mukaan kriisitilanteessa myös paluuraajamenettelyn kesto voitaisiin pidentää kahdeksalla viikolla normaalitilanteeseen verrattuna. Kriisitilanteessa rajamenettelyn ja paluuraajamenettelyn kesto voisi siten olla yhteensä enintään 40 viikkoa.

Mahdollisuus olla soveltamatta tietyissä tilanteissa paluudirektiiviä sisältyy puolestaan sekä voimassa olevaan paluudirektiiviin, että ehdotettuun uudistettuun direktiiviin. Näiden säädösten mukaan direktiiviä ei tarvitsisi soveltaa: a) henkilöihin, joita koskee Schengenin rajasäännöstyössä tarkoitettu maahantulokielto tai jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai ottaneet kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse 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 palautettavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena. Nyt tätä mahdollisuutta laajennettaisiin myös ehdotetun asetuksen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin.

Muut ehdotuksen säännökset:

Mekanismin käyttöönotto ja poikkeussääntelyn soveltamisaika: Jäsenvaltiot voivat pyytää mahdollisuutta ottaa käyttöön ehdotuksen mukaisia toimenpiteitä. Jäsenvaltion toimittaman selvityksen pohjalta komission tulee viipymättä päättää, antaako se ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Neuvoston tulee käsitellä ehdotus kiireellisesti ja tehdä asiaa koskeva päätös, jossa annetaan ko. jäsenvaltiolle mahdollisuus soveltaa ehdotuksessa kuvattuja poikkeussääntöjä.

Poikkeusmenettelyä voidaan soveltaa enintään 6 kuukauden ajan. Komissio seuraa päätöksen soveltamista ja se voi ehdottaa täytäntöönpanopäätöksen kumoamista tai uuden, enintään 6 kuukautta voimassa olevan, päätöksen tekemistä. Päätöksen kohteena olevan jäsenvaltion on annettava komissiolle kaikki sen näiden tehtävien suorittamiseksi tarvitsema tieto.

Jäsenvaltioiden ja virastojen antama tuki sekä yhteistyövelvoite: Jäsenvaltio voisi pyytää komissiolta muiden jäsenvaltioiden tukea tilanteen hallinnassa. Nämä tukitoimet voivat olla luonteeltaan kapasiteetin rakentamista ja operatiivista tukea turvapaikka-asioiden, paluun ja vastaanoton alalla, muita välineellistämistilanteeseen vastaamiseen suunnattuja toimia mukaan lukien yhteistyö kolmansien valtioiden tai hakijoiden kansalaisuusvaltioiden kanssa paluun edistämiseksi. Komission tulisi mahdollisimman pian tällaisen tukipyynnön saatuaan pyytää jäsenvaltioita toimittamaan tarvittavaa tukea. Komissio koordinoisi tukitoimien täytäntöönpanoa.

Euroopan turvapaikkaviraston, Euroopan raja- ja merivartiostojen sekä Europolin olisi pyynnöstä annettava asetusta soveltavalle valtiolle mandaattinsa mukaista tukea.

Komission olisi seurattava ja tarkasteltava tilannetta jatkuvasti, ja tilanteen niin vaatiessa se voi ehdottaa joko toimien jatkamista tai niiden soveltamisen lopettamista. Komission, relevanttien EU:n virastojen sekä välineellistämisen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion on tehtävä yhteistyötä ja informoitava toisiaan päätöksen soveltamisesta. Maiden on myös toimitettava päätöksen soveltamisen kannalta olennaisia tilastotietoja. Ehdotuksessa myös edellytetään, että välineellistämisen kohteeksi joutunut valtio tekee tiivistä yhteistyötä YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n ja muiden järjestöjen kanssa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Päätösehdotuksen oikeusperustana on SEUT 78 artiklan 2 kohdan d ja f alakohdat sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohta.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Jäsenvaltioille on annettava riittävät keinot vastata tehokkaasti välineellistämistilanteisiin. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tämä edellyttää unionin tason toimia niiden rajat ylittävän luonteen takia. Yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla ei voida vastata tyydyttävällä tavalla tilanteeseen, jossa vaaditaan unionin yhteistä lähestymistapaa ja yhteisiä toimia.

Komission mukaan ehdotetut toimenpiteet on rajattu siihen, mikä on välttämätöntä, jotta päätöksen kohteena olevat jäsenvaltiot voivat hallita tilannetta tehokkaasti, mutta samalla varmistaa päätöksen soveltamisen kohteena olevien henkilöiden yhdenmukaisen kohtelun oikeuksien ja menettelyä koskevien takeiden osalta.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

i) Taloudelliset vaikutukset

Komissio toteaa, että mahdollisia budjettivaikutuksia ei ole mahdollista arvioida ennakkoon. Komission mukaan mahdolliset tarpeet tullaan kattamaan EU:n vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehiksen (MFF) mukaisten jo olemassa olevien maahanmuutto- turvapaikka- ja raja-asioiden rahoitusinstrumenttien kautta. Komission mukaan voitaisiin käyttää myös vuosien 2021-2027 monivuotiseen rahoituskehikseen sisältyviä erityisvälineitä, jos se on poikkeuksellisesti välttämätöntä.

Turvapaikkamenettelyä koskevat ehdotukset eivät aiheuta unionille taloudellista tai hallinnollista taakkaa. Näiltä osin ehdotuksella ei ole vaikutusta unionin talousarvioon.

Kyseisellä ehdotuksella ei itsessään ole vaikutuksia kansalliseen talousarvioon. Ehdotus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tietyistä unionin säädösten velvoitteista muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus pyytää komissiolta mahdollisuutta ottaa käyttöön asetuksessa kuvatut toimet ja neuvosto tekee asiasta täytäntöönpanopäätöksen. Jäsenvaltioilla ei ole missään tilanteessa velvollisuutta ottaa ehdotettuja menettelyjä käyttöön.

Jos välineellistämistilanteen seurauksena Suomeen saapuu suuressa määrin kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, hakemusten käsittelystä ja hakijoiden vastaanotosta aiheutuu väistämättä kustannuksia. Tarvittavia toimia ja niiden taloudellisia vaikutuksia on mahdollista arvioida vasta kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa ja huomioiden hakijoiden määrä ja profiili. Tällöinkään kustannukset eivät ole suoraan seurausta nyt käsiteltävänä olevasta ehdotuksesta, vaan tilanteessa tarpeelliseksi arvioituista ja kansallisesti päätettävistä toimenpiteistä.

ii) vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä se itsessään edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Mahdollinen tarve muuttaa tai täsmentää kansallista lainsäädäntöä menettelyjen kansalliseksi käyttöönottamiseksi, esimerkiksi ulkomaalaislakia 301/2004 tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lakia 746/2011 (jäljempänä vastaanottolaki), arvioidaan erikseen, kun asetuksen lopullinen muoto on selvillä.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo, että ehdotus noudattaa unionin perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten ihmisarvon kunnioitusta (1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa (4 artikla), oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista (artikla 7), henkilötietojen suojaa (8 artikla), oikeutta kansainväliseen suojeluun (18 artikla), joukkokarkoituksen kieltoa ja palautuskiellon periaatetta (19 artikla), syrjintäkieltoa (21 artikla), miesten ja naisten välistä tasa-arvoa (artikla 23), lapsen oikeuksia (artikla 24) ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (artikla 47). Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksessa on huomioitu Euroopan unionin oikeudessa tunnustetut perusoikeudet.

Jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ottaa käyttöön ehdotuksen mukaisia poikkeuksia, velvoitetta siihen ei ole. Tarkoituksena on määritellä jäsenvaltioiden käytössä oleva liikkumavara ja varmistaa, että menettely on unionin oikeuden ja samalla perusoikeuskirjassa lueteltujen oikeuksien mukaista. Kukin jäsenvaltio voi päättää, pyytääkö se mahdollisuutta ottaa ehdotuksen mukaisia keinoja käyttöön ja arvioi osaltaan sen, mitä tämä kansallisesti edellyttää hakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Suomessa tämä merkitsee velvoitetta tarkastella mahdollisesti käyttöön otettavia kansallisia toimia myös perustuslain edellytysten valossa. Nyt ehdotetun osalta merkityksellisiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, sosiaaliturvaa koskeva 19 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien toteutumista koskeva 22 §.

Ehdotuksen mukaisia poikkeusmahdollisuuksia voitaisiin soveltaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltion ulkorajalla tai sen välittömässä läheisyydessä Schengenin rajasäännöstössä määritellyssä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä myös vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut tällöinkään saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2012 vp s. 2 ja siinä viitattu muu valiokunnan lausuntokäytäntö).

Valtioneuvosto katsoo, että noudatettaessa ehdotettua menettelyä relevantisti samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä kohdeltaisiin samanlaisella tavalla: samaa menettelyä noudatettaisiin välineellistämistilanteessa kaikkiin hakijoihin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksessa säädetään tarkkarajaisesti, miltä osin välineellistämistilanteessa voitaisiin poiketa normaalisti sovellettavasta unionin lainsäädännöstä. Kaikilta muilta osin jäsenvaltioiden on noudatettava näissä säädöksissä kuvattuja menettelyjä. Ehdotetut toimet auttavat komission kuvaamalla tavalla jäsenvaltioita vastaamaan muuttoliikkeen välineellistämisen aiheuttamiin haasteisiin. Kynnys asetuksen mukaisten menettelyjen käyttöönotolle on asetettu korkealle: asetusta voitaisiin soveltaa ainoastaan uudistetussa Schengenin rajasäännöstyössä määritellyssä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Jäsenvaltioilla ei myöskään ole mahdollisuutta itse päättää asetuksen mukaisten menettelyjen käyttöönotosta, vaan asiasta tehdään erillinen neuvoston täytäntöönpanopäätös. Valtioneuvosto myös katsoo, että ehdotetut poikkeukset ovat välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin. Koska poikkeuksille on yhdenvertaisuusnäkökulmasta hyväksyttävä syy, eivät ne muodostu perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmallisiksi.

Ehdotuksella ei poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa: kautta ehdotuksen painotetaan, että tämä oikeus on olemassa ja että palautuskiellon periaatetta on kunnioitettava. Tämä on olennaista lailla säätämisen vaatimuksen ja palautuskiellon periaatteen sisältävän perustuslain 9 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Varmistaakseen tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn, jäsenvaltioiden tulee myös varmistaa, että määrättyjä ja avoinna olevia rekisteröintipisteitä on riittävä määrä ja myös rajanylityspaikoilla ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemus voidaan rekisteröidä ja jättää. Kaikille asetuksen soveltamisalaan kuuluville henkilöille on tiedotettava sovellettavasta menettelystä ja sen kestosta, mikä on olennaista, jotta hakijoiden perusoikeudet toteutuvat 22 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Hakemuksen rekisteröintimääräajan pidentäminen neljään viikkoon ei estä pääsyä turvapaikkamenettelyyn. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan tehdyksi heti, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ilmaisee jossakin jäsenvaltiossa haluavansa saada kansainvälistä suojelua. Tämä tuo ko. jäsenvaltiolle velvoitteen rekisteröidä hakemus ja mahdollistaa sen jättäminen. Näin ollen hakemuksen rekisteröinnin ajankohta ei vaikuta hakijan oikeuteen saada hakemuksensa käsitellyksi eikä ehdotettu ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta. Henkilö on myös oikeutettu vastaanottopalveluihin hakemuksen tekemisestä lähtien, millä varmistetaan ihmisarvoinen kohtelu ja perustuslain 19 §:ssä edellytetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon heti, kun henkilö on ilmaissut halunsa saada kansainvälistä suojelua.

Rajamenettely on valinnaisena sääntelynä osa nykyistä menettelydirektiiviä ja osittain pakollisena tulevassa menettelyasetuksessa. Nyt rajamenettelyn osalta poikkeuksia ehdotetaan ainoastaan sen henkilölliseen ulottuvuuteen ja menettelyn kesto voisi olla normaalia pidempi, mistä syystä vain nämä seikat ovat kirjelmässä perustuslakiarvioinnin kohteena. Muilta osin menettelyasetuksen mukaisesta rajamenettelyä koskevasta sääntelystä ei poikettaisi. Rajamenettelyä koskevasta sääntelystä määräaikoineen ei myöskään muilta osin neuvotella tämän ehdotuksen yhteydessä. Rajamenettelyä on arvioitu perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain näkökulmasta U kirjelmässä U 34/2016 vp ja siihen liittyvissä jatkokirjelmissä, erityisesti UJ 21/2021 vp.

Pääasiallisessa sisällössä on kuitenkin selvyuden vuoksi kuvattu, mitä rajamenettelyn soveltaminen käytännössä tarkoittaa. On syytä huomata, että hakija on rajamenettelyssäkin jäsenvaltion lainkäytön piirissä, vaikka hakijaa ei päästetä jäsenvaltion alueelle menettelyn aikana. Koska hakijaan sovelletaan samanaikaisesti myös EU:n lainsäädäntöä, hakija on unionin oikeu-

den soveltamisalan piirissä ja tilanteessa sovelletaan myös EU:n perusoikeuksia. Rajamenettelyä soveltamalla ei evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltyä. Nyt ehdotettujen säännösten tarkoituksena on ainoastaan ohjata hakija tiettyyn menettelyyn, ei ottaa kantaa siihen, onko hän kansainvälisen suojelun tarpeessa vai ei. Hakemuksen tutkintaa koskevista peruseräpäätöksistä ja takeista ei poikettaisi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut, että kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapaustavauksineen). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan.

Pidentämällä rajamenettelyä koskevaa määräaika huomioidaan se, että jäsenvaltioilla ei välineellistämistilanteessa välttämättä ole riittäviä resursseja hakemusten käsittelyyn rajamenettelyyn normaalisti sovellettavassa määräajassa, vaikka tarve rajamenettelyn käyttämiselle olisi. Käytännössä ehdotus antaa kansallisille viranomaisille välineellistämistilanteessa mahdollisuuden pidentää määräaika, asettaen samalla velvollisuuden järjestää menettely ja resurssit siten, että säädetyissä määräajoissa pysytään ja siten, että hakijalle pystytään tarjoamaan kaikki menettelyasetuksessa edellytetyt takeet.

Vaikka rajamenettelyn tarkoitus on estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, komissio painottaa, että kyse ei ole hakijoiden systemaattisesta säilönnöstä. Tämä on olennaista arvioitaessa ehdotusta perustuslain 7 §:n kannalta. Komissio ei myöskään ehdota poikkeamista vastaanottodirektiivin mukaisista säilönnön edellytyksistä. Säilönnöto on mahdollista, jos vastaanottodirektiivissä määritellyt edellytykset täyttyvät ja jos se on tarpeen yksittäistapauksessa tehdyn arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi käyttää tehokkaasti. Menettelyasetus, samoin kuin voimassa oleva menettelydirektiivi, jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä, eikä komissio nytkään ehdota asiaa koskevaa tarkempaa sääntelyä. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt, millaisessa tilanteessa rajamenettelyssäkin on käytännössä kyse unionin lainsäädännössä tarkoitettusta säilönnöstä, jolloin korostuu tapauksen yksilöllinen tarkinta sekä oikeusturvatakeet (tuomio yhdistetyissä asioissa C- 924/19 PPU ja C- 925/19 PPU, 14.5.2020, kohdat 216-225 oikeustapaustavauksineen).

Valtioneuvosto katsoo, ettei rajamenettelyn soveltamisen ehdotetulla tavalla lapsiin, mukaan lukien ilman huoltajaa tulevat alaikäiset, voida sinällään katsoa olevan lapsen edun vastaista. Sen sijaan on olennaista, että lapsen edun ensisijaisuus otetaan huomioon kansallisessa menettelyssä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan edellyttämällä tavalla. Ehdotus myös sisältää jäsenvaltioita velvoittavan säännöksen priorisoida ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden ja lapsiperheiden hakemusten käsittely. On näiden hakijoiden edun mukaista, että heidän kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Komissio myös painottaa ehdotuksensa selitysmuistiossa, että jäsenvaltioiden on edelleen noudatettava sitä, mitä menettelyasetuksessa säädetään tilanteista, joissa rajamenettelyä ei tule soveltaa tai sen soveltaminen on lopetettava. Kyse on tilanteista, joissa erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville henkilöille ei voida antaa tarvittavaa tukea, tai menettelyä ei voida soveltaa lääketieteellisistä syistä tai jossa vastaanottodirektiivin mukaisia säilönnön edellytyksiä ei voida täyttää eikä rajamenettelyä soveltaa ilman säilönnötoa. Jos rajamenettelyä ei sovelleta tai ei enää sovelleta, hakijalle myönnetään pääsy jäsenvaltion alueelle hakemuksen käsittelyä varten.

Mahdollisuus rajata aineelliset vastaanottopalvelut perustarpeisiin ja paluudirektiivin sekä paluuraajamenettelyn soveltamatta jättämiseen tarkoittaa käytännössä sitä, että jäsenvaltion on toimitettava kansainvälisten velvoitteidensa, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen lainsäädäntönsä asettamissa puitteissa.

Mahdollisuus aineellisten vastaanottopalvelujen rajaamiseen tietyissä tilanteissa vain perustarpeisiin on jo hyväksytty osaksi unionin lainsäädäntöä. Sama mahdollisuus sisältyy myös vastaanottodirektiivin uudistamista koskevaan ehdotukseen. Komissio ehdottaa, että tätä mahdollisuutta voitaisiin nyt soveltaa myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Direktiivissä ei säädetä siitä, mitä perustarpeilla tarkoitetaan. Nyt komissio täsmentää, että tässä yhteydessä niillä tarkoitettaisiin ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhuoltoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien. Lisäksi täsmennetään, että aineellisten vastaanotto-olosuhteiden on oltava kaikilta osin ihmisarvoa kunnioittavia. Komissio toteaa, että edellä mainittu pohjautuu viimeaikaisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamiin väliaikaisratkaisuihin. Kyseessä on todennäköisesti elokuussa 2021 annetut väliaikaisratkaisut asioissa R. A. ja muut v. Puola (No. 42120/21) ja H.M.M. ja muut v. Latvia (No. 42165/21).

Jos Suomi ottaisi käyttöön vastaanotto-olosuhteita koskevan poikkeusmahdollisuuden, kansallisen menettelyn järjestämistä raamittaisi perustuslain 19 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain voidaan katsoa takaavan vähintään EU:n perusoikeuskirjan mukaisen ihmisarvoisen elämän kaikille. Suomessa mahdollisuus poiketa vastaanottodirektiivin aineellisia vastaanottopalveluja koskevasta sääntelystä on otettu kansallisesti käyttöön tilanteissa, joissa vastaanottopalvelut järjestetään järjestelykeskuksessa (HE 280/2004 vp, s. 8, kohdassa viitataan jo kumottuun vastaanottodirektiiviin 2003/9/EY). Voimassa olevan vastaanottolain 12 §:n mukaan vastaanottopalvelut voidaan tietyissä tilanteissa järjestää järjestelykeskuksessa. Järjestelykeskuksessa majoittuvalle annetaan hyödykkeitä välttämättömää toimeentuloa varten. Suomessa on myös ajalla syyskuu 2015 - maaliskuu 2016 toimineen Tornion järjestelykeskuksen myötä kokemusta siitä, millä tavalla vastaanottodirektiivin mukainen poikkeusmahdollisuus voidaan toteuttaa käytännössä.

Paluumenettely: Myös mahdollisuus olla soveltamatta paluudirektiiviä tietyissä tilanteissa ja näissä tilanteissa noudatettavat minimivaatimukset on jo hyväksytty osaksi unionin lainsäädäntöä. Sama mahdollisuus sisältyy paluudirektiivin uudistamista koskevaan ehdotukseen. Välineellistämistilanteessakin jäsenvaltioiden on noudatettava tiettyjä paluudirektiivin säännöksiä, joiden tavoitteena on muun muassa huomioida haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan lasten ja perheiden säilöönottoa koskevia direktiivin säännöksiä. Jäsenvaltioilla olisi välineellistämistilanteissa mahdollisuus poiketa myös menettelyasetukseen sisältyvän paluuraajamenettelyn soveltamisesta.

Ehdotuksen perusteella henkilöä ei päästettäisi jäsenvaltion alueelle rajamenettelyä koskevan määräajan päätyttyä, jos hänen asiansa käsittely jatkuu paluumenettelyssä. Kuten yllä todettiin, kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan, eikä tällaista oikeutta ole myöskään kielteistä päätöstä seuraavan paluumenettelyn aikana. Komissio painottaa ehdotuksessaan, että paluumenettelyssä on noudatettava palautuskiellon periaatetta. Selitysmuistiossa komissio täsmentää tämän tarkoittavan myös arviointia siitä, onko henkilö vainon tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vaarassa, ja että asiassa ei ole ketjupalautuskiellon rikkomisen vaaraa. Tämä vastaa perustuslain 9 §:n 4 momentin edellytystä palautuskiellon periaatteen kunnioittamisesta. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on myös turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan siellä. Paluuta koskeva päätöksentekomenettely jätetään ehdotuksessa käytännössä

kansallisen lainsäädännön varaan. Mikäli menettely otettaisiin Suomessa käyttöön, tulisi sen kansallisesti täyttää perustuslain 21 §:n edellytykset.

Ehdotus sisältää nimenomaisen säännöksen siitä, että jäsenvaltioiden on paluumenettelyssä noudatettava paluudirektiivin edellytyksiä alaikäisten henkilöiden ja perheiden säilöönnotosta. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei voi tältä osin poiketa. Muilta osin ehdotus ei sisällä erilisiä säännöksiä säilöönnotosta paluumenettelyn yhteydessä. Jäsenvaltioiden kansallista harkintatavaltaa raamittaa kuitenkin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla, joka sallii henkilön vapauden riistämisen, jotta estettäisiin hänen laitton maahantulonsa tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on selventänyt kohdan sisältöä oikeuskäytännössään: säilöönnotto on sallittua ainoastaan niin kauan, kuin toimenpiteet maasta poistamiseksi ovat meneillään, ja se lakkaa olemasta sitä, jos ei enää ole realistista mahdollisuutta poistamiseen. Säilöönnoton ei myöskään tule olla mielivaltainen. Olennaisia ovat esimerkiksi ratkaisut asioissa *Chalal* No. 22414/93, 15.11.1996 kohdat 113 ja 118; *Khlaifia* ym. v. *Italy* No 16483/12, 15.12.2016, kohdat 90 ja 91; ja *A* ym. v. *Yhdistynyt kuningaskunta* No. 3455/05, 19.2.2009, kohta 164 ja edellä mainituissa ratkaisuissa viitattu muu oikeuskäytäntö. Kansallisesti vapaudenmenetykseen liittyen relevantti säännös olisi oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen koskeva perustuslain 7 §:n 3 momentti.

Yllä todetun pohjalta valtioneuvosto katsoo, että ehdotetulle sääntelylle ei ole EU:n perusoikeuskirjasta, Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista tai Suomen perustuslaista johtuvia esteitä. Jos Suomi päättäisi ottaa ehdotuksessa kuvattuja toimia käyttöön, tulisi niiden täyttää perustuslain vaatimukset yllä kuvatulla tavalla.

7 Ahvenanmaan toimivalta

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

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu, eikä sen käsittelyaikataulu neuvostossa Ranskan puheenjohtajuuskaudella ole vielä tiedossa.

Laajempi poliittinen keskustelu muuttoliikkeen välineellistämisestä aloitettiin 23.11.2021 annetun tiedonannon pohjalta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.-10.12.2021 ja se jatkuu tiiviisti alkuvuonna 2022 eri neuvostokokoonpanoissa ja Eurooppa-neuvostossa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Jaosto 6 kirjallinen menettely 20.-24.1.2022

Jaosto 13 kirjallinen menettely 21.-24.1.2022

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto ei hyväksy muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoituksien edistämiseksi. Valtioneuvosto tukee komission pyrkimyksiä kehittää pysyvää oikeudellista kehystä, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat näissä tilanteissa toimia.

Osana monipuolista keinovalikoimaa EU:ssa tarvitaan ratkaisuja myös tilanteeseen, jossa henkilöitä on välineellistämisen seurauksena saapunut ulkorajavaltioiden rajanylityspisteille tai ylittänyt ulkorajan luvattomasti. Jäsenvaltioilla on näissä tilanteissa oltava käytössään tehokkaat keinot hallita sen alueelle suuntautunutta muuttoliikettä ja torjua luvaton edelleen liikkumista toisiin jäsenmaihiin perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Samalla jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus saada tarvittavaa oikea-aikaista tukea muilta jäsenvaltioilta sekä EU:n toimielimiltä ja virastoilta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin tasolla määritellään selkeästi ne turvapaikka- ja paluumenettelyä sekä vastaanotto-olosuhteita koskevat oikeudelliset puitteet, joissa jäsenvaltiot voivat välineellistämistilanteissa toimia. Ehdotettujen poikkeussäännösten on muodostettava selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus. Jokaisessa prosessin vaiheessa on oltava selvää, mitä jäsenvaltiolta edellytetään ja mitkä ovat hakijan oikeudet ja velvollisuudet. Koska ehdotetut toimet merkitsevät poikkeamista tavanomaisesti sovellettavasta sääntelystä, valtioneuvosto pitää hyvänä, että niiden käyttöönotto edellyttää erillistä päätöstä. Tarvittavat toimet on kuitenkin voitava ottaa käyttöön nopeasti.

Valtioneuvosto painottaa, että myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa on varmistettava yksilön mahdollisuus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemukset on tutkittava yksilöllisesti ja hakijoilla on oltava käytössään riittävät oikeusturvakeinot. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja erityistarpeet sekä lapsen etu on huomioitava turvapaikka- ja paluumenettelyn kaikissa vaiheissa ja vastaanottoa järjestettäessä. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden osalta vaatimuksena on, että ne täyttävät vähintään ehdotetut perustarpeet. Säilöönnoton tulee olla viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi. Palautuskiellon periaatetta on kunnioitettava täysimääräisesti.

Valtioneuvosto hyväksyy edellä kuvattujen vähimmäisehtojen täytyessä ehdotetut mahdollisuudet poiketa unionissa tavanomaisesti sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä.

Valtioneuvosto korostaa, että samalla on jatkettava työtä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja kehitettävä järjestelmää tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhtaiset ja nykyistä joustavammat keinot vastata muuttuviin tilanteisiin. Jatkossakin uudistusta koskevissa neuvotteluissa voidaan edetä joustavasti ja tarpeen mukaan eritahtisesti eri ehdotusten osalta, mutta pidemmällä aikavälillä on pyrittävä siihen, että kaikkia muuttoliikkeen kriisi- ja poikkeustilanteita koskeva sääntely on johdonmukaista ja muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden.