

Hallintovaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Heli Sibelius, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Marko Heikkilä, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ulkoministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 14.12.2021 antanut 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

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 toteutamat 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. Vastaavanlainen 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 on aiemmin 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.

Lisäksi 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 toiminnoista erotuksena toimista, jotka on suunnattu suoraan Valko-Venäjää vastaan tai tehdään yhteistyössä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Siinä välineellistämällä 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.

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 luvatonta 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

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 johdonmukaisen 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. Säilönoton 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 tehokkaita, oikeasuhteisia ja nykyistä joustavampia keinoja vastata muuttuviin tilanteisiin. Jatkossakin uudistusta koskevilla neuvotteluilla 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan muuttunut turvallisuustilanne

Valiokunta toteaa aluksi, että käsiteltävänä oleva asetusehdotus ja muut tässä lausunnossa viitattut ehdotukset sekä valiokunnan saamat lisäselvitykset on annettu ennen Venäjän laajamittaista hyökkäystä Ukrainaan. Euroopan turvallisuustilanne on sen jälkeen perusteellisesti muuttunut. Valiokunta pitää välttämättömänä, että asiakokonaisuuteen liittyviä ehdotuksia arvioidaan niiden jatkovalmistelussa uudelleen siitä näkökulmasta, ovatko ehdotetut toimenpiteet riittäviä myös muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Yleistä ehdotetusta toimenpidekokonaisuudesta

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.

Hallintovaliokunta on hiljattain antanut lausunnon (HaVL 3/2022 vp — U 82/2021 vp) komission 1.12.2021 antamasta ehdotuksesta neuvoston päätöksen väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Päätösehdotus 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.

Käsiteltävänä olevalla komission 14.12.2021 antamalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final) edellä mainitussa komission päätösehdotuksessa esiin tuodut mahdollisuudet poiketa tietyistä EU:n turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisivat osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi.

Samaan aikaan käsillä olevan asetusehdotuksen kanssa on annettu ehdotus Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi (COM(2021) 891 final), jolla pyritään muun ohella vastaamaan osaltaan myös puheena olevan kaltaisiin välineellistämistilanteisiin (U 7/2022 vp). Komissio on lisäksi antanut 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 erillisten U-kirjelmien pohjalta.

Kaikkien mainittujen ehdotusten taustalla on Latvian, Liettuan ja Puolan Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla kesällä 2021 alkanut 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 on kuitenkin estetty alkuvuoden aikana viikoittain, minkä vuoksi EU:n yhteisiä toimia yleisesti tällaisiin tilanteisiin vastaamiseksi voidaan pitää perusteltuina. Noin 5 000 henkilöä on palannut Valko-Venäjältä kotimaihinsa.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Valiokunta on viimeaikaisissa kannanotoissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota siihen, että myös muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää valtiollisen hybrdivaikuttamisen 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 muistuttaa, että etenkin Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen vuoksi muuttuneessa Euroopan turvallisuustilanteessa Suomikin voi EU:n ulkorajavaltiona olla tällaisen vaikuttamisen kohteena, kuten vuosina 2015—2016, jolloin yhteensä noin 1 750 henkilöä ylitti itärajan pohjoisten rajavartioasemien kautta hakemaan Suomesta turvapaikkaa. Määrät voivat olla edellä mainittuun verrattuna moninkertaisia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö on ajan tasalla sen varmistamiseksi, että myös tällaisiin tilanteisiin on varauduttu. Sisäministeriössä on juuri valmistunut selvitys varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen (Sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Selvityksen perusteella ulkomaalaislakiin, vastaanottolakiin ja rajavartiolakiin voitaisiin tehdä muutoksia, joista olisi hyötyä hybrdivaikuttamiseen vastaamisessa ja tilanteen hallinnassa. Mahdolliset muutokset liittyvät turvapaikkamenettelyyn ja rajaturvallisuuden ylläpitoon. Työryhmä esittää lainsäädäntömuutosten yksityiskohtaisempaa selvittämistä ja niiden vaikutusten arviointia. Valiokunta kiirehtii selvityksessä esiin tulleiden tarpeellisten normaaliolojen lainsäädännön muutosten valmistelua. Samalla valiokunta korostaa Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Maahanmuuttoviraston riittävien resurssien merkitystä erityisesti muuttuneessa turvallisuustilanteessa.

Välineellistämisen määritelmä

Komission ehdotuksella on tarkoitus luoda pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Näin ollen ehdotettu sääntely voi tulla sovellettavaksi kaikissa jäsenvaltioissa, toisin kuin EU:n Valko-Venäjän vastaisen ulkorajan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi annettu aiempi komission päätösehdotus, joka koskee vain siinä mainittuja kolmea jäsenvaltiota. Tavoitteena on parantaa EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuksia vastata muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin inhimillisellä, asianmukaisella ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Kysymys on tilanteista, joissa kolmas valtio pyrkii ohjaamaan siirtolaisia EU:n alueelle omien poliittisten päämääriensä edistämiseksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia sellaisten tilanteiden varalta, joissa muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita käytetään valtiollisen hybrdivaikuttamisen 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. Valiokunta korostaa myös, että tällaisessa tilanteessa poikkeuksellisesti sovellettavien säännösten on tuotava aidosti lisäarvoa tilanteen hallitsemiseen ns. normaalimenettelyyn verrattuna. Lisäksi hybrdivaikuttamiseen vastaamisessa, kuten muissakin kriisitilanteissa, on keskeistä, että EU ja sen jäsenvaltiot pysyvät yhtenäisinä ja ovat valmiita ottamaan yhdessä käyttöön eri keinoja tilanteiden ratkaisemiseksi. Valiokunnan mielestä hybrdivaikuttamiseen tulee kyetä vastaamaan mahdollisimman laajalla keinovalikoimalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteet, joissa ehdotettu asetus voi tulla sovellettavaksi, määritellään Schengenin rajasäännöstön uudistamista koskevassa ehdotuksessa (U 7/2022 vp). Tällaisia ovat tilanteet, joissa kolmas maa yllyttää ihmisiä unionin ulkorajalle aktiivisesti rohkaisten tai järjestäen tätä liikehdintää oman alueensa kautta ulkorajalle. Tilanteisiin liittyy myös kolmannen maan tavoite aiheuttaa sellaista epävakautta unionissa tai jäsenmaassa, joka on omiaan vaarantamaan jäsenvaltion kriittiset toiminnot mukaan lukien alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallisen turvallisuuden ylläpito. Valiokunta tähdentää, että jäsenvaltioilla tulee olla käytössään riittävän järeät keinot tällaiseen toimintaan puuttumiseen.

Mahdollisuus poiketa turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevasta sääntelystä

Asetusehdotuksessa tarkoitetut toimet kohdistetaan henkilöihin, jotka ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella, jossa he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Tarkoituksena on antaa näille jäsenvaltioille mahdollisuus hallita tehokkaasti niiden alueelle muuttoliikkeen välineellistämisen seurauksena suuntautunutta äkillistä maahantulon tilannetta. Viranomaisilla on oltava aikaa resurssien uudelleen järjestämiseen sekä hakemusten käsittelyvalmiuden ja vastaanottokapasiteetin lisäämiseen.

Valiokunta toteaa, että 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. Schengenin rajasäännöstön uudistamista koskevassa ehdotuksessa jäsenvaltioille annetaan tätä tukeva mahdollisuus rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa tai tarvittaessa sulkea niitä muuttoliikkeen hallinnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Suomessa rajanylityspaikan sulkeminen on jo nykyisin rajavartiolaiton (2005/578) 16 §:n mukaan mahdollista väliaikaisesti. Komission ehdotuksessa kuitenkin painotetaan, että avoinna olevia pisteitä on oltava riittävä määrä, jotta hakemuksen jättäminen on tosiasias-
sa mahdollista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tähän velvoitteeseen ei liity joustonvaraa tai kansallista harkintavalttaa, eikä sellaista ehdoteta myöskään käsillä olevassa asetusehdotuksessa. Komission ehdotuksessa myös nimenomaisesti painotetaan, että sillä ei rajoiteta henkilön oikeutta turvapaikkaan ja että jäsenvaltioiden on kunnioitettava palautuskiellon periaatetta. Keskustelua tästä perusperiaatteesta poikkeamiseksi tai esimerkiksi mahdollisuudesta estää kansainvälisen suojelun hakeminen ei saadun selvityksen mukaan ainakaan selvitystä annettaessa ole EU-tasolla virallisesti käyty, eikä asiaa koskevia säädösehdotuksia ole ollut harkinnassa.

Saadun selvityksen mukaan EU-tuomioistuimien on menettelydirektiivin tulkintaa koskevassa asiassa (C-808/18) todennut, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännöstön mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja jätetyksi menettelydirektiivin mukaisesti.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on puolestaan todennut esimerkiksi, että valtiot voivat estää maahan pääsyn mahdollisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat ilman painavia syitä jättäneet käyttämättä laillisia keinoja rajan ylitykseen ja ylittäneet rajan rajanylityspisteiden ulkopuolelta etenkin suurta lukumääräänsä hyödyntäen ja voimakeinoja käyttäen. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtiot tarjoavat todelliset ja tehokkaat keinot lailliseen maahantuloon sekä rajalla menettelyt, jotka mahdollistavat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen (8675/15 ja 8697/15). EIT on viime aikoina ottanut kantaa myös joukkokarkotuksen kieltoon (40503/17, 42902/17 ja 43643/17), hakijoiden palauttamiseen Liettuasta Valko-Venäjälle (44205/21) ja hakijoiden päästämiseen Valko-Venäjältä Puolan (42120/21) ja Latvian (42165/21) alueelle. Valiokunta toteaa, että viimeksi mainitut ovat EU:n Valko-Venäjän vastaisen ulkorajan tilanteeseen liittyviä EIT:n väliaikaismääräyksiä, joiden yhteydessä EIT on selventänyt, ettei esimerkiksi velvoite toimittaa humanitääristä apua Valko-Venäjän puolelle rajaa edellyttä hakijoiden päästämistä valtioiden alueelle, sekä todennut, että suvereenilla valtiolla on vakiintuneen kansainvälisen oikeuden ja myös sopimusvelvoitteidensa nojalla oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta alueelleen, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta.

Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan myöskään kolmannen valtion moitittava toiminta ei EU-lainsäädännön mukaan oikeuta kieltämään oikeutta hakea turvapaikkaa, eikä tällaisen valtion toimintaan voida suoraan vaikuttaa turvapaikkalainsäädännön keinoin. Turvapaikkasääntelyllä voidaan kuitenkin pyrkiä vähentämään muuttoliikkeen välineellistämiseen tähtäävien toimien vaikutusta ja näin osaltaan edesauttaa sitä, että turvapaikkajärjestelmä voi säilyä uskottavana ja toimintakykyisenä. Tämä on osa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä kansallisella ja EU-tasolla. Valiokunta tähdentää, että jäsenvaltiolla on oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan.

Käsiteltävänä olevan komission ehdotuksen keskeisen sisällön muodostavat siinä esitetyt poikkeukset turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevista säännöksistä. Nämä toimet ovat käytännössä samoja kuin hätätoimenpiteitä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi koskevassa päätösehdotuksessa, joka mahdollistaa poikkeamisen menettelydirektiivin (2013/32/EU), vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) ja paluudirektiivin (2008/115/EU) säännöksistä (HaVL 3/2022 vp). Asetusehdotus eroaa edellä mainitusta päätösehdotuksesta siinä, että nyt ehdotetaan viitattavan EU:ssa käsiteltävänä osana maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta oleviin menettelyasetukseen (U 34/2016 vp), vastaanottodirektiiviin (U 37/2016 vp) ja paluudirektiiviin (U 96/2018 vp). Saadun selvityksen mukaan asetusehdotusta voidaan muuttaa teknisesti niin, että nämä viittaukset kohdistuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön eikä välineellistämistilanteita koskeva sääntely näin ollen jäisi riippumaan koko uudistuksen etenemisestä.

Jäsenvaltioiden on voimassa olevan menettelydirektiivin mukaan rekisteröitävä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus normaalitilanteessa kolmessa ja eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa 10 päivässä hakemuksen tekemisestä. Vielä EU:ssa käsiteltävänä olevaan menettelyasetukseen on puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa ehdotettu seitsemän ja poikkeuksellisissa tilanteissa 21 päivän määräaikoja rekisteröinnille. Valiokunta on menettelyasetusehdotusta eri vaiheissa käsitellessään pitänyt perusteltuna, että turvapaikkamenettelyyn luodaan saumaton menettely, johon kuuluu maahantuloa edeltävä seulonta, rajamenettely ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea palauttaminen (esim. HaVL 4/2022 vp). Valiokunta on aiemmin todennut, että nopeutettujen menettelyjen asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, ja pai-

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

nottanut, että samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Komissio ehdottaa tässä yhteydessä hakemuksen rekisteröinnille neljän viikon määräaika, mikä vastaa EU:ssa niin ikään käsiteltävänä olevan kriisi- ja force majeure -tilanteisiin vastaamista koskevan asetusehdotuksen määräaika (HaVL 10/2021 vp — U 61/2021 vp).

Menettelydirektiiviin sisältyy mahdollisuus ns. rajamenettelyyn, jossa voidaan käsitellä vain hakemukset, jotka voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä säännellyissä tilanteissa nopeutetussa menettelyssä. Tätä menettelyä ei ole otettu Suomessa käyttöön. Menettelyasetusehdotuksessa rajamenettelyn käyttö on jäsenvaltioille pakollista. Käsiteltävässä komission ehdotuksessa mahdollistetaan kaikkien hakemusten käsittely rajalla nopeutetussa menettelyssä. Ehdotetun menettelyn enimmäiskesto on 16 viikkoa, mikä sisältää myös muutoksenhakuvaiheen. Voimassa olevassa sääntelyssä määräaika ensimmäisen asteen päätökselle on neljä viikkoa. Rajamenettelyn soveltamisen ulottamisella kaikkiin hakijoihin tavoitellaan osaltaan sitä, ettei hybridivaikuttamiseen käytetä niitä hakijaryhmiä, joihin menettely ei soveltuisi. Hakemuksen tutkintaa koskeviin menettelydirektiivin peruseräpäätöksiin ja takeisiin ei ehdoteta poikkeuksia. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hakijoiden edelleen liikkumista tällaisissa tilanteissa rajoitetaan.

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.

Sekä voimassa olevan että uudistettavan 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 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 palautettaviksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteina. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että direktiiviä ei sovelleta henkilöihin, jotka ovat ylittäneet luvattomasti ulkorajan ja jotka ovat tämän jälkeen saaneet kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Menettelystä voidaan siis päättää kansallisesti. Palautuskiellon periaatteesta ei ole mahdollista poiketa. Sama koskee paluudirektiivin edellytyksiä alaikäisten henkilöiden ja perheiden säilönnöstä sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtelusta. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus poiketa myös ns. paluujamenettelyn soveltamisesta. Henkilöä ei näin ollen päästetä jäsenvaltion alueelle rajamenettelyä koskevan määräajan päätyttyä, jos asian käsittely jatkuu paluujamenettelyssä.

Muut ehdotuksen kohdat liittyvät Euroopan turvapaikka-asioden tukiviraston (EASO), Europolin ja Frontexin jäsenvaltioille antamaan tukeen, komission ja jäsenvaltioiden yhteistyövelvoitteeseen sekä velvollisuuteen toimittaa komissiolle sen tarvitsemat tiedot.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Valiokunta toteaa, että jäsenvaltioilla ei ole ehdotuksen mukaan velvollisuutta ottaa mainittuja toimia käyttöön, vaan ne voivat harkintansa mukaan pyytää komissiolta mahdollisuutta poikkeussäännösten soveltamiseen. Tällaisen pyynnön jälkeen komission tulee viipymättä jäsenvaltion toimittaman selvityksen pohjalta päättää, antaako se ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Ehdotuksen mukaista poikkeusmenettelyä voidaan soveltaa enintään kuuden kuukauden ajan, ja sitä voidaan jatkaa uudella päätöksellä kuudella kuukaudella.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistaminen

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, 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.

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 vihdoin 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).

Syksyllä 2020 annettujen uusien säädösehdotusten tarkoituksena on tehostaa erityisesti sellaisten EU:n ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Valiokunta katsoo, että tällaisten hakemusten nopea ja yksilön oikeusturvan takaava tutkinta sekä kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistavat myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myöntää. Koko turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville ja väärinkäytösten estäminen sekä kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Valiokunta korostaa, että tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

Nykyisen järjestelmän merkittävä ongelma on, ettei palautusjärjestelmä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettä. Euroopassa on huomattava määrä ihmisiä, jotka saatuaan lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa eivät kuitenkaan suostu vapaaehtoisesti poistumaan EU:n alueelta ja joita heidän lähtömaansa ei suostu ottamaan vastaan, elleivät he palaa vapaaehtoisesti. Osaa laittomasti Euroopassa oleskelevista on puolestaan vaikea tavoittaa, kun turvapaikanhakijat, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, ovat päässeet suhteellisen vapaasti liikkumaan unionin sisällä. Kysymys ei ole palautuskiellon piirissä olevista, koska on selvää, ettei heitä voida palauttaa valtioon tai alueelle, jota palautuskielto koskee.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2022 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että rajaturvallisuudesta, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä turvapaikkamenettelystä vastaavilla viranomaisilla on riittävät edellytykset hallita tehokkaasti tarvittaessa suuriakin ihmismääriä. Tämä edellyttää lainsäädännön ajantasaisuuden lisäksi sitä, että viranomaisilla on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sitä tarkastellaan uudelleen siitä näkökulmasta, ovatko ehdotetut keinot riittäviä myös Venäjän Ukrainaan kohdistuneen hyökkäyksen jälkeen merkittävästi muuttuneessa Euroopan turvallisuustilanteessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n jäsenvaltiot löytävät yhdessä tehokkaat keinot ratkaista myös sellaiset ongelmat, joihin lainsäädännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa ei ole niitä laadittaessa nimenomaisesti varauduttu ja joihin tarvitaan muuttuneissa olosuhteissa uudenlaisia ratkaisuja.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 10.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo