

## **OSA; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhaakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa**

Kokous

Eduskuntatunnus

U 61/2020 vp

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Syyskuussa 2020 osana maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän uudistusta (pakti) annetuista säädösehdotuksista neuvoston yleisnäkemys on saavuttamatta enää nk. kriisiasetuksesta. Työ kriisiasetuksen parissa on päästy aloittamaan kesäkuussa sen jälkeen, kun hallinta-asetuksesta saavutettiin neuvoston yleisnäkemys kesäkuun OSA-neuvostossa (8.-9.6.2023). Näin varmistettiin, että asetusten yhteisvastuumekanismia koskeva sääntely on linjassa keskenään. Puheenjohtajavaltio Espanja tavoittelee tämänhetkisen tiedon mukaan neuvoston yleisnäkemystä ehdotuksesta jo ennen heinäkuun loppua. Tämä mahdollistaisi kolmikantaneuvotteluiden aloittamisen Euroopan parlamentin kanssa heti syyskauden alussa.

Espanjan tavoitteena on saavuttaa paktia koskevista säädösehdotuksista neuvotteluratkaisut Euroopan parlamentin kanssa puheenjohtajuuskautensa päätteeksi. Tavoitteena on, että neuvottelut paktikokonaisuudesta saataisiin päätökseen vielä nykyisen Euroopan parlamentin lainsäädäntökauden aikana eli kevääseen 2024 mennessä.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksia käsitellään tätä ennen tiiviiseen tahtiin asiantuntijatasolla. Mahdollisista yleisnäkemyskeskustelua edeltävistä Coreper-tason keskusteluista ei ole vielä tietoa.

**Suomen kanta**

Valtioneuvosto korostaa kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä EU:n muuttoliiketyksymyksissä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n muuttoliikepaketissa löytyy toimiva tasapaino jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallintaa koskevien velvoitteiden ja paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteita koskevan keskinäisen solidaarisuuden välillä. On tärkeää, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaikoina omat velvoitteensa.

Valtioneuvosto pitää paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden velvoittavaa solidaarisuutta hyväksyttävänä edellyttäen, että jäsenvaltio voi itse omista lähtökohdistaan päättää, millaisilla toimilla se tällaisessa tilanteessa olevaa jäsenvaltiota tukee. Valtioneuvostolle on keskeistä, että käytössä on laaja ja vaikuttava keinovalikoima solidaarisuuden osoittamiseksi. Kuten muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa, mahdollisia tukimuotoja olisivat jäsenvaltion harkinnan mukaan mm. turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, suora taloudellinen tuki tai muut tukimuodot (esim. asiantuntija- tai materiaalituki).

Valtioneuvosto suhtautuu neuvostossa avoimesti mahdollisiin aloitteisiin koskien EU-tason toimia, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa. Kaikkien vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

## **Pääasiallinen sisältö**

### *Tausta*

EU:n komissio käynnisti syyskuussa 2020 kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen (New Pact on Migration and Asylum, kutsumanimenä pakti). Uudistus kattaa eri osa-alueita, kuten yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen ja siihen tähtäävät lainsäädäntöehdotukset, kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, paluun tehostamisen sekä laillisten väylien edistämisen.

Osana paktin säädösehdotuksia komissio antoi ehdotuksen asetukseksi toimista muuttoliikkeen kriisi- ja force majeure tilanteissa (KOM(2020) 613 lopullinen, ns. kriisiasetus, U 61/2020 vp). Neuvoston edellisen puheenjohtajan Ruotsin antamaan kompromissiehdotukseen sisällytettiin myös säännökset toimimisesta muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa, jotka perustuvat komission joulukuussa 2021 antamaan asetusehdotukseen (KOM(2021) 890 lopullinen, U 15/2022 vp).

Ehdotus liittyy kiinteästi myös ehdotuksiin muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi (hallinta-asetus) ja menettelyasetukseksi. Neuvoston yleisnäkemyksistä näistä ehdotuksista saavutettiin Ruotsin puheenjohtajuuskaudella kesäkuun 2023 OSA-neuvostossa, minkä jälkeen puheenjohtaja antoi myös kriisiasetusta koskevan kompromissiehdotuksen. Paktin lainsäädäntöehdotuksista neuvoston yleisnäkemyksistä puuttuu enää kriisiasetuksesta.

### *Ehdotuksen soveltamisala ja toteutettavat toimet*

Ehdotuksen alkuperäiseen soveltamisalaan kuuluivat toimet kriisitilanteessa ja muuttoliikkeen force majeure –tilanteessa ja näin on edelleen. Tämän lisäksi asetuksen soveltamisalaa on laajennettu muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin. Neuvostossa keskustelussa on kompromissiehdotus, jossa muuttoliikkeen välineellistämisen tilanne katsottaisiin yhdeksi kriisitilanteen muodoksi. Sen määritelmä on tällä hetkellä sisällöllisesti sama, kuin Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa komission asetusehdotuksessa (KOM(2021) 891 lopullinen, U 7/2022 vp).

Ajatuksena on, että asetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa jäsenvaltio voisi pyytää komissiolta tilanteensa arviointia ja mahdollisuutta poiketa tietyistä unionin säädöksistä ja/tai pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättäisi neuvosto komission ehdotuksesta. Ehdotettu on linjassa muuttoliikkeen hallinta-asetuksen kanssa, eli yhteisvastuuseen osallistuminen on jäsenvaltioita velvoittavaa myös kriisi- ja välineellistämistilanteessa, mutta jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita, mitä alla tarkemmin kuvattuja toimia se on valmis toteuttamaan. Tiivistähtisten neuvottelujen kuluessa ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö voi muuttua, mutta edellä kuvattu ja yhteisvastuun osalta hallinta-asetuksen kanssa yhtenevä päälinja pysynee samana.

#### *Mahdollisuus poiketa tietyistä unionin säädöksistä*

Ehdotuksen keskeinen osa on mahdollisuus kriisi-, force majeure ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa poiketa tietyistä menettelyasetuksen, hallinta-asetuksen, vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin säännöksistä. Kuten alkuperäisissä ehdotuksissa, jäsenvaltiot voisivat pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kestoa, laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa sekä rajata vastaanotto-olosuhteet perustarpeisiin. Lisäksi force majeure –tilanteissa voitaisiin edelleen poiketa vastuunmäärittämistä ja siirtoja koskevista määräajoista, ja nyt ehdotetaan, että näin voitaisiin tehdä myös kriisitilanteessa. Perusperiaatteet ovat siten samat, mutta sääntelyä on yhteensovitettu siten, että se on mahdollisimman yhdenmukaista ja selkeää kaikissa asetuksen kattamissa tilanteissa. Poikkeussääntelyä on kuvattu yksityiskohtaisesti asetuksia koskevissa U-kirjelmissä U 61/2020 vp ja U 15/2022 vp.

Näiden poikkeamismahdollisuuksien lisäksi puheenjohtaja on jäsenvaltioiden kommenttien pohjalta tehnyt ehdotukset säännöksiksi, joiden nojalla jäsenvaltio voisi kriisitilanteen (pl. välineellistäminen) keston ajan poiketa velvoitteesta ottaa vastaan hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevaan menettelyyn liittyviä siirtoja tai takaisin vastuunmäärittämissääntöjen perusteella sen vastuulle kuuluvia hakijoita.

Poikkeusten käyttöönotto edellyttää lupamenettelyä, jossa komissio arvioi tilanteen ja tekee asiasta ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Lopullisesti asiasta päättää neuvosto.

#### *Yhteisvastuuta koskevat säännökset*

Ehdotus sisältää myös säännökset yhteisvastuusta kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa. Ehdotettu on linjassa hallinta-asetuksen kanssa, joka sisältää säännökset yhteisvastuusta muuttoliikkeen painetilanteessa, eli yhteisvastuutoimiin osallistuminen olisi jäsenvaltiolle velvoittavaa molemmissa tilanteissa. Kriisitilanteita koskien näin oli myös komission alkuperäisessä ehdotuksessa, välineellistämistilanteissa jäsenvaltiot olisivat voineet toteuttaa vapaaehtoisia toimia. Ehdotusta koskeneissa neuvotteluissa osa jäsenvaltioista halusi mekanismista velvoittavan myös välineellistämistilanteissa, minkä puheenjohtaja on nyt ehdotuksessaan huomionnut.

Jäsenvaltioilla on vapaus valita, mitä toimia tai niiden yhdistelmiä ne ovat valmiita toteuttamaan. Tämänhetkisen version mukaan toteutettavia toimia voisivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Valinnan mahdollisuus toteutettavien toimien osalta sisältyy myös hallinta-asetukseen.

Jäsenvaltio, joka katsoo olevansa kriisi- tai välineellistämistilanteessa, voisi esittää komissiolle perustellun pyynnön tukitoimien tarpeesta ja tasosta. Komission tulee ilman viivytystä arvioida pyyntö yhteistyössä pyytävän jäsenvaltion ja relevanttien unionin virastojen kanssa ja esittää tämän pohjalta tarvittaessa solidaarisuussuunnitelma, jossa määritellään tarvittavat toimet ja niiden taso. Myös yhteisvastuutoimien käyttöönotto edellyttää neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Täytäntöönpanopäätöksessä todetaan kriisi- välineellistämisen- tai force majeure –tilanteen olemassaolo, ne jäsenvaltiot joita tilanne koskee ja esitetään solidaarisuussuunnitelma ja tarvittavat tukitoimet. Jäsenvaltioiden, jotka eivät itse ole em. tilanteissa, tulee osallistua tukitoimiin oman jakoavaimella lasketun osuutensa mukaisesti.

Jos hallinta-asetuksen nojalla perustetussa yhteisvastuureservissä (solidarity pool) on jo tarpeeksi luvattuja toimia, näitä voitaisiin hyödyntää. Jos toimia ei tämän jälkeen enää olisi riittävästi, kutsuttaisiin koolle korkean tason muuttoliikefoorumi sitoumusten lisäämistä varten, ja menettelyyn sovelletaan hallinta-asetusta. Jos taas jo luvattuja toimia ei ole tarpeeksi, neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä määriteltäisiin myös tarvittavat toimet ja kunkin jäsenvaltion osuudet. Nämä osuudet laskettaisiin hallinta-asetuksessa säädetyn jakoavaimen (väkiluku ja bruttokansantuote 50 % - 50 % painotuksella) avulla.

Täytäntöönpanopäätöksessä säädetään myös sen soveltamisajasta, jonka ei tule ylittää kuutta kuukautta. Komission tulee jatkuvasti seurata ja tarkastella tilannetta. Uudella täytäntöönpanopäätöksellä voidaan komission tai toimia tarvitsevan jäsenvaltion aloitteesta muuttaa aikaisempaa päätöstä tai pidentää toimien soveltamisaikaa uudella, enintään kuuden kuukauden jaksolla. Toimia voitaisiin siten tämänhetkisen version mukaan toteuttaa yhteensä enintään vuoden ajan. Keskustelussa on esitetty mahdollisuus myös yhteensä enintään 18 kuukauden ajasta. Komissio voi myös esittää päätöksen kumoamista.

Asetus sisältää edelleen säännöksen, jonka mukaan 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 tietoja, ml. tilastotietoja. Ehdotuksessa myös edellytetään jäsenvaltioiden tekevän tiivistä yhteistyötä YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n ja muiden järjestöjen kanssa.

## **Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin**

Ehdotusten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on käsitelty U-kirjelmissä U 61/2020 vp ja U 15/2022 vp, joista perustuslakivaliokunta on antanut lausunnot PeVL 2/2021 vp ja PeVL 16/2022 vp. Rajamenettelyä koskevaa sääntelyä on EU:n perusoikeuskirjan, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten ja -määräysten kannalta käsitelty myös menettelyasetusta koskevissa U-jatkokirjelmissä UJ 40/2020 vp ja UJ 21/2021 vp, joissa esitetty on relevanttia rajamenettelyn osalta kaikissa tilanteissa, myös muuttoliikkeen kriisitilanteissa. Perustuslakivaliokunta on antanut näistä kirjelmistä lausunnon 73/2022 vp.

Linjassa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 2/2021 vp toteaman kanssa poikkeussäännösten soveltamisala ja soveltamisen ajallinen kesto ovat kaikissa tilanteissa tarkasti määriteltyjä, mukaan lukien niiden soveltamisen enimmäisaikaraja. Komission on myös seurattava tilannetta tarkasti, ja tarvittaessa ehdotettava neuvoston täytäntöönpanosäännöksen kumoamista. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi vielä arvioitava tarkemmin ylivoimaisen esteen määrittämistä asetuksessa. Neuvottelujen kuluessa on komission ja puheenjohtajavaltion

taholta painotettu *force majeure* eli ylivoimaisen esteen tilanteiden olevan luonteeltaan ennalta-arvaamattomia, eikä niiden tarkka määrittely asetustekstissä ole näin mahdollista eikä käytännössä myöskään tarkoituksenmukaista. Esimerkkinä on käytetty Covid-19 pandemian tyyppistä tilannetta. Ehdotukseen tullaan kuitenkin lisäämään johdantokappale, jossa kuvataan näiden tilanteiden luonnetta.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

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

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentti äänesti komission ehdottamaa kriisiasetusta koskevasta mietinnöstään 8.4.2023.

Parlamentti ei ole vielä antanut mietintöä muuttoliikkeen välineellistämistä koskevasta asetusehdotuksesta.

### **Kansallinen valmistelu**

Jaosto 6 7.-10.7.2023 (kirjallinen menettely)

EU-ministerivaliokunta 12.-14.7.2023 (kirjallinen menettely)

### **Eduskuntakäsittely**

U 61/2020 vp ja sitä koskevat valiokuntien lausunnot PeVL 2/2021 vp ja HaVL 10/2021

U 15/2022 vp ja sitä koskevat valiokuntien lausunnot PeVL 16/2022 vp, HaVL 6/2022/vp ja SuVL 5/2022 vp

Yhteisvastuuta koskeva eduskunnan kanta SuVEK 17/2023 vp muuttoliikkeen hallintaasetusta (U 62/2020 vp) koskeneen käsittelyn yhteydessä

### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

### **Taloudelliset vaikutukset**

-

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Tiivistähtisten neuvottelujen kuluessa ehdotuksen yksityiskohtainen sisältö voi muuttua. Yllä kuvattu päälinja pysynee kuitenkin samana.

### **Asiakirjat**

Pääasiallisen sisällön kuvaus perustuu puheenjohtajan kompromissiehdotukseen 10463/2/23 REV 2, 30.6.2023.

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Kukka Krüger, SM/MMO, p. 0295 488 270  
Anne Lamminmäki, VNEUS, p. 029 516 0129

**VAHVA-tunnus**

EU/1162/2022

**Liitteet** -

**Viite** -