



Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio -reformipöytä, Dani Niskanen

Hallitusneuvottelujen asiakirjapyyntö SM:lle ja VNK:lle 5.5.

Asiakirjapyyntö: ”pyytäisin mahdollisia taustamateriaaleja / memoja liittyen EU:n Migration Pactiin ja EU:n tuleviin maahanmuuttopolitiikan linjauksiin. Faktat, Suomen linjaukset ja tilannekuva.

Liite: Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 9.-10.3.2023 perusmuistio aiheesta ”Turvapaikka ja muuttoliike”

EU:N MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAUUDISTUKSEN ETENEMINEN JA MUUT MAAHANMUUTTOPOLITIikkaAN LIITTYVÄT LINJAUKSET

Euroopan 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, kumppanuudet EU:n ulkopuolisten maiden kanssa, paluun tehostamisen sekä laillisten väylien edistämisen.**

Uudistuksen keskeinen tavoite on ratkaisun hakeminen yhteisen turvapaikkajärjestelmän ongelmakohtiin, ja tältä osin työ perustuu jo vuosia jatkuneisiin neuvotteluihin vuosina 2016-2018 annettujen ehdotusten pohjalta. Neuvotteluiden etenemistä hidastaa monien **jäsenvaltioiden vaatimus hyväksyä turvapaikkajärjestelmän uudistus kokonaisuutena eli pakettiratkaisuna**, mistä johtuen pitkälle neuvoteltujakaan ehdotuksia ei ole voitu hyväksyä. **Myös Euroopan parlamentti on puolustanut pakettiratkaisua.** Suurimpana jäsenvaltioita jakavana kysymyksenä on edelleen tasapainon löytäminen erityisesti ulkorajatoimiin liittyvien velvoitteiden ja yhteisvastuutoimien välille. Tämän kokonaisuuden sisällä erityiskysymyksiä ovat mm. yhteisvastuumekanismiin kuuluvat toimet, mm. sisäiset siirrot ja muut tukitoimet, erillinen solidaarisuusmekanismi etsintä- ja pelastustoimien (SAR) yhteydessä, komission ehdottamat uudet velvoittavat ulkorajamenettelyt (rajamenettely ja seulonta), sekä edelleen liikkumisen torjunta. Lainsäädäntökauden lähestyessä loppuaan puheenjohtajavaltio Ruotsi on aloittanut keskustelun Eurodac-asetuksen linkittämisestä uudelleen paktin säädösehdotuksiin eikä voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Keväällä 2022 puheenjohtajana toimineen Ranskan esittelemässä **vaiheittaisessa lähestymistavassa** keskeistä oli, että velvoitteita että yhteisvastuuta koskevia elementtejä edistettäisiin yhtäläisesti. Neuvotteluissa saavutettiin konkreettista edistystä, kun **seulonta- ja Eurodac-asetuksista** saavutettiin neuvoston yleisnäkemykset kesäkuussa 2022. Lisäksi kaikkiaan 21 jäsenmaata ja Schengen-assosioitunutta

maata liittyi **yhteisvastuujulistukseen**, jolla sovittiin yhteisten toimien osoittamisesta Välimeren maiden tueksi erityisesti turvapaikanhakijoiden sisäisten siirtojen mutta myös taloudellisen tuen muodossa. Osana näitä toimia Suomi ilmoitti joulukuussa 2022 pyrkivänsä helpottamaan Välimeren alueen EU-maiden vastaanottojärjestelmien tilannetta ja teki 15.12.2022 valtioneuvoston päätöksen ottaa vastaan enintään 175 näistä maista siirrettävää turvapaikanhakijaa.

Neuvoston puheenjohtajana syksyllä 2022 toiminut Tšekki sekä keväällä 2023 toimiva Ruotsi sitoutuivat Ranskan vaiheittaiseen lähestymistapaan ja kolmikantaneuvotteluiden käynnistämiseen EP kanssa Eurodac- ja seulpta-asetusten sekä jo aiemmin neuvotteluissa olleiden asetusehdotusten osalta. Vuoden 2022 lopussa neuvostossa saavutettiin **osittainen yleisnäkemyks menettelyasetuksesta**. Sovun ulkopuolelle jäi kuitenkin keskeinen ehdotus pakollisesta rajamenettelystä, jonka osalta kevään 2023 puheenjohtajana toimiva Ruotsi on jatkanut käsittelyä neuvostossa. Pakolliseen rajamenettelyyn on tuotu joustavuutta, jotta menettely olisi paremmin jäsenvaltioiden erilaisiin muuttoliiketilanteisiin sopeutuva. Lisäksi **neuvosto ja EP päivittivät neuvottelumandaattinsa jo aiemmin neuvottelussa olleiden uudelleensijoittamis- ja määritelmäasetusten sekä vastaanottodirektiivin** osalta, jotka ovat vuoden 2016 säädösehdotuksia. Ruotsi on aloittanut trilogit seulpta- sekä menettelyasetuksesta. Ruotsin tavoitteena on lisäksi saavuttaa neuvoston yleisnäkemykset sekä muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetuksesta (AMMR) että menettelyasetuksesta (APR).

Neuvoston viisi puheenjohtajavaltiota sekä EP hyväksyivät kesällä 2022 tiekartan rytmittämään paktin lainsäädäntöaloitteiden käsittelyä jäljellä olevalla lainsäädäntökautella. Tiekartalla lainsäädäntöosapuolet sitoutuivat periaatteellisella tasolla kokonaisuuden edistämiseen siten, että kokonaisuus saataisiin valmiiksi vielä tällä lainsäädäntökautella. Tiekartta käsitti kaikki yhdeksän lainsäädäntöehdotusta: **muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus (AMMR), kriisi- ja force majeure tilanteita koskeva asetus, seulpta-asetus, määritelmäasetus (QR), vastaanottodirektiivi (RCD), muutettu menettelyasetus (APR), paluudirektiivi, muutettu EURODAC-asetus sekä uudelleensijoittamisasetus**. LIBE hyväksyi 28.3. mietinnöt kriisi-, hallinta-, menettely- ja seulpta-asetuksista sekä pitkään oleskelleiden direktiivistä.

Tällä hetkellä keskusteluja käydään hallinta-asetuksesta tavoitteena löytää tasapaino vastuun ja yhteisvastuutoimien välille. Kriisiasetuksen osalta olennaista on se, miten syksyn 2022 puheenjohtajavaltio Tšekin uusi konsepti sanoitetaan asetukseen ja milloin keskustelu siitä aloitetaan. Komission alkuperäinen ehdotus menee siis yhteisvastuun osalta uusiksi. Ajatuksena on, että jäsenvaltio, joka katsoo olevansa kriisitilanteessa, voisi pyytää tilanteensa arviointia ja tämän pohjalta tehtäisiin suunnitelma siitä, miten kriisiin vastattaisiin. Neuvosto päättäisi mahdollisesti tarvittavista toimista (ja tarvitaanko niitä yli sen, mitä ns. yhteisvastuureservissä jo on).

Heinäkuussa 2023 puheenjohtajakautensa aloittavalla Espanjalla on paktin suhteen kunnianhimoiset suunnitelmat puheenjohtajakaudelleen. Sen ensisijainen tavoite on viedä paktia eteenpäin, jotta saavutetaan riittävä läpimurto. Espanja keskittyy kriisiasetuksen lisäksi muutamaan muuhun keskeiseen lainsäädäntöehdotukseen, jotka pyritään saamaan joko täysin valmiiksi tai niin, että kevään 2024 puheenjohtajamaa Belgia hoitaa viimeiset tekniset yksityiskohdat. Espanja tulee korostamaan solidaarisuuden joustavia muotoja, ei ainoastaan sisäisiä siirtoja. Oman kiintiönsä voisi siis hoitaa myös rahalla. Kriisiasetus on mahdollisesti esillä kesäkuussa neuvostossa ja Espanja on suunnitellut järjestävänsä ainakin yhden ylimääräisen neuvoston kokouksen aiheesta syksyllä.

Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2022 yleisnäkemyksen **Schengenin rajasäännösten muuttamiseksi**. EP ei ole vahvistanut neuvottelumandaattiansa. Rajasäännösten muutoksella säädeltäisiin mm. jäsenmaiden toimia muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa sekä torjuttaisiin eteenpäin siirtymistä tarvittaessa palautettavan sisärajavalvonnan avulla.

Helmikuussa 2023 Eurooppa-neuvosto hyväksyi ylimääräisessä kokouksessaan päätelmät, joissa kehoitetaan komissiota ottamaan välittömästi käyttöön huomattavan määrän EU:n varoja ja välineitä jäsenvaltioiden tukemiseksi **rajavalvontavalmiuksien ja -infrastruktuurin, valvontakeinojen, kuten ilmavalvonnan, sekä kaluston vahvistamisessa**. Tämä tulkittiin usealla taholla tahtotilaksi esteaitojen rahoittamiseksi EU-budjetista, mutta eriäviä mielipiteitä asiasta myös oli. Komissio ilmaisi kokouksen jälkeen, ettei heidän kantansa ole muuttunut nykytulkinnasta, jonka perusteella esteaitoja ei rahoiteta EU-budjetista. Välittömänä toimenpiteenä komissio uudelleen allokoiki 600 miljoonaa euroa jäsenmaiden käyttöön ulkorajojen valvonnan kehittämiseksi.

Suomen keskeisin tavoite on, että uudistus saataisiin vietyä vähintään osittaisena läpi tällä parlamenttikaudella. Epäonnistuminen olisi vahingollinen isku koko järjestelmän toimivuudelle ja vähentäisi huomattavasti EU:n omaa uskottavuutta sekä sisäisesti ja ulkoisesti. Kolmikantaneuvottelujen nopea aloittaminen on tässä vaiheessa lainsäädäntökautta kriittistä. Suomi, kuten suurin osa neuvostosta, tukee ehdotusten käsittelyä erillisinä, vaikkakin toisiinsa linkittyneinä, osina. On tärkeää, ettei hukata sitä työtä, joka on jo tehty monien ehdotusten neuvottelemiseksi lähes valmiiksi. Ranskan keväällä 2022 esittelemä lähestymistapa, jossa ehdotuksista luodaan pienempiä tasapainoisia paketteja, on osoittautunut toimivaksi tavaksi edetä.

Suomi on ollut neuvotteluissa rakentava korostaen tarvetta uskottavalle kokonaisuudistukselle, mutta pitänyt huolta myös hakijoiden oikeusturvasta, kuten oikeudesta turvapaikanhakuun ja hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Keskeisin EU-tason kysymys on kompromissin löytäminen erityisesti ulkorajatoimiin liittyvien velvoitteiden ja yhteisvastuun tasapainosta. Suomi kannattaa selkeitä velvoitteita ja vastapainoksi toimivaa yhteisvastuuta.

Säädöskohtainen eteneminen (Suomen kannat on linkitetyissä U-kirjelmissä sekä E-kirjelmässä ([E 125/2020 vp](#)))

<p>Neuvostossa kesken olevat ehdotukset</p>
<p>Muuttoliikkeen hallinnan asetus (U 62/2020 vp.) Annettu 2020 Asetus korvasi vuoden 2016 ehdotuksen Dublin-järjestelmän uudistamiseksi. Asetus sisältää edelleen säännökset hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi. Tämän lisäksi ehdotuksella luotaisiin velvoittava yhteisvastuumekanismi, jonka avulla voitaisiin tukea painetilanteessa olevaa valtiota. Tšekki esitteli puheenjohtajuuskautensa lopulla yhteisvastuumekanismia koskevan kompromissiehdotuksen, ja ehdotettu konsepti sai jäsenvaltioilta kannatusta. Ehdotus on myös Suomen kantojen mukainen. Ruotsi on sanoittanut sen asetuksen artikloihin, joita on käsitelty alkuvuoden 2023 aikana. Isoimpana kysymyksenä on tasapainon löytäminen yhteisvastuuta ja velvoitteita koskevien säännösten välille.</p>
<p>Asetus muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisi- ja force majeure -tilanteisiin (U 61/2020 vp.) Annettu 2020 Asetuksella säädettäisiin poikkeuksista erityisesti muuttoliikkeen hallintaa ja turvapaikkamenettelyä koskevien asetusten soveltamisessa kriisi- ja <i>force majeure</i> –tilanteissa. Yhteisvastuumekanismiin muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa tehdyt muutokset vaikuttavat voimakkaasti tämän ehdotuksen yhteisvastuusäännösten sisältöön. PJ ei ole vielä antanut ehdotusta koskevaa kompromissiehdotusta. Kriisiasetuksen osalta on keskusteltu siitä, tulisiko siihen sisällyttää myös komission ehdotus asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp). Asetuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Sen keskeinen osa on mahdollisuus poiketa tietyistä säännöksistä, jotka sisältyvät menettelyasetusta sekä vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin uudistamista koskeviin ehdotuksiin.</p>
<p>Turvapaikkamenettelyasetus (U 34/2016 vp.) Muutettu ehdotus 2020</p>

<p>Asetuksella varmistettaisiin tehokas ja oikeudenmukainen menettely turvapaikkahakemusten käsittelemiseksi. Merkittävimpana muutoksena voimassa olevaan direktiiviin ehdottaa tietyissä tilanteissa jäsenvaltiolle pakollista rajamenettelyä. Myös nopeutetun menettelyn sekä turvallisten maiden konseptien käyttö olisi nykyistä velvoittavampaa. Kansallinen hyväksyvä kanta pakolliseen rajamenettelyyn saatiin eduskunnasta vuoden 2022 lopussa (UJ 21/2021 vp). Trilogeita aloitellaan osittaisen yleisnäkemyksen osalta. Ehdotus on neuvoston käsittelyssä pysynyt pitkälti Suomen kantojen mukaisena.</p>
<p>Pitkään oleskelleiden direktiivi (U 57/2022 vp) Annettu 2022</p> <p>Tarkoituksena on luoda nykyistä vaikuttavampi EU:n pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, erityisesti helpottamalla aseman saamista ja vahvistamalla pitkään oleskelleiden oikeutta liikkua ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa. Ehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään puuttumaan EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan puutteisiin ja houkuttelemaan EU:hun sen tarvitsemia osajia. Ehdotuksen käsittely on kesken neuvostossa työryhmätasolla.</p>
<p>Kolmikantaneuvottelut (trilogit) käynnissä</p>
<p>Eurodac-asetus (U 30/2016 vp.) Muutettu ehdotus 2020</p> <p>Asetus tekisi Eurodacista täysimittaisen muuttoliikkeen hallinnan tietokannan. Trilogit ovat käynnissä.</p>
<p>Asetus ulkorajoilla tehtävästä seulonnasta + tietojärjestelmäpäätöstä (U 60/2020 vp.) ja (U 21/2021 vp) Annettu 2020</p> <p>Asetuksen tavoitteena on hallita nykyistä paremmin eri perustein tapahtuvaa maahantuloa. Seulonnassa selvitetään ja tallennetaan maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä on olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista. Asiassa annettiin U-jatkokirje 17.4.2021 (UJ 6/2021 vp).</p>
<p>Neuvoston yleisnäkemys saavutettu - odottaa kolmikantaneuvottelujen alkamista</p>
<p>Paluudirektiivi (U 96/2018 vp.) Annettu 2018</p> <p>Direktiivi ei suoraan kuulu yhteiseen turvapaikkajärjestelmään, mutta pyrkii tiivistämään kielteisen tp-päätöksen ja paluumenettelyn yhteyttä.</p>
<p>Schengenin rajasäännösten uudistaminen (U 7/2022 vp) Annettu 2021</p> <p>Komission antaman ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on kehittää yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Ehdotuksessaan komissio määrittää, mitä muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan ja mihin toimiin jäsenmaan tulisi näissä tilanteissa ryhtyä. Lisäksi uusi sääntely pyrkii selkeyttämään jäsenmaiden vastuuta ulkorajojen valvonnasta ja vastaamaan välineellistämisen haasteisiin.</p>
<p>Sopu kolmikantaneuvotteluissa saavutettu, odottaa koko paketin valmistumista</p>
<p>Määritelmäasetus (U 35/2016 vp.) Annettu 2016</p> <p>Asetuksella pyritään harmonisoimaan kv. suojelun myöntämisen kriteerejä ja suojelua saaneen oikeuksia.</p>
<p>Uudelleensijoittamisasetus (U 36/2016 vp.) Annettu 2016</p> <p>Asetuksella luodaan vapaaehtoisen säädöskehikon uudelleensijoittamistoiminnalle. Ei kuulu yhteiseen turvapaikkajärjestelmään, mutta on osa kokonaisvaltaista muuttoliikkeen hallintaa. Oikeudellinen merkitys vähäinen, mutta poliittinen ja käytännön merkitys suurempi, koska helpottaa EU-tason yhteistyötä uudelleensijoittamisen vakiinnuttamiseksi (suunnitelmallisuus) ja lisäämiseksi.</p>

Vastaanottodirektiivi

([U 37/2016 vp.](#))

Annettu 2016

Direktiivi pyrkii vähentämään hakijoiden edelleen liikkumista (turvaamistoimet, vastaanottopalveluiden tarjoaminen vain vastuuvaltiossa), yhdenmukaistamaan vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja lisäämään hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisenäkymiä.

Hyväksytty ja tullut voimaan

Turvapaikkavirastoa koskeva asetus ([U 29/2016 vp.](#)) (([EU 2021/2303](#)))

Annettu 2016. Hyväksytty ja tullut voimaan. Kansallisesti tehty myös tarvittavat lakimuutokset ([HE 49/2022 vp](#))