



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 14.12.2021
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä
välineellistämistilanteissa**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Vastatoimet EU:n ulkorajoilla tapahtuvan muuttajien välineellistämisen johdosta

Viime aikoina on noussut esiin erittäin huolestuttava ilmiö, jossa valtiolliset toimijat yhä suuremmassa määrin synnyttävät keinotekoisesti laitonta muuttoliikettä ja helpottavat sitä sekä käyttävät muuttovirtoja välineenä poliittisiin tarkoituksiin Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden horjuttamiseksi.

Eurooppa-neuvosto reagoi 21. ja 22. lokakuuta 2021 Valko-Venäjän hallinnon harjoittamaan ihmisten välineellistämiseen antamalla päätelmät, joissa korostettiin, ettei EU hyväksy minkäänlaisia kolmansien maiden yrityksiä välineellistää muuttajia poliittisia tarkoituksia varten. Johtajat sitoutuivat jatkamaan Valko-Venäjän hallinnon käynnistämisen, EU:n rajalla käynnissä olevan hybridihyökkäyksen torjumista. He muistuttivat myös, että on tärkeää varmistaa tehokkaat palautukset sekä takaisinottosopimusten ja -järjestelyjen täysimääräinen täytäntöönpano käyttämällä tarvittavaa vipuvoimaa. He totesivat, että Euroopan unioni pyrkii edelleen päättäväisesti varmistamaan ulkorajojensa tehokkaan valvonnan. Komissiota kehoitettiin esittämään mahdollisia tarvittavia muutoksia EU:n oikeudelliseen kehykseen ja konkreettisia toimenpiteitä, joita tuetaan riittävällä rahoituksella, välittömien ja asianmukaisten vastatoimien varmistamiseksi EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti, perusoikeuksien kunnioittaminen mukaan lukien.

Komissio antoi 23. marraskuuta 2021 yhdessä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan kanssa tiedonannon¹. Siinä esitetään yhteenveto toimenpiteistä, joita on toteutettu välittömän tilanteen ratkaisemiseksi, sekä lisätoimenpiteistä, joita ollaan toteuttamassa pysyvämmän välineistön luomiseksi, jotta voidaan paremmin puuttua tuleviin yrityksiin horjuttaa EU:ta muuttajien välineellistämisen avulla. Se oli ottanut ilmiön esille jo uudistetussa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2021–2025².

Osana näitä toimenpiteitä komissio antoi 1. joulukuuta 2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 78 artiklan 3 kohtaan ja jonka tarkoituksena on tukea Latviaa, Liettuaa ja Puolaa. Siinä säädetään tarvittavista toimenpiteistä ja operatiivisesta tuesta, jotta voidaan hallita asianmukaisella ja ihmisarvoisella tavalla sekä perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen sellaisten henkilöiden saapumista, joita Valko-Venäjä välineellistää. Ehdotuksella täydennetään unionin ja sen jäsenvaltioiden tämän hybridihyökkäyksen johdosta toteuttamia taloudellisia, operatiivisia ja diplomaattisia toimia, joihin lukeutuvat Valko-Venäjän hallintoon kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet, aineellisen tuen antaminen asianomaisille jäsenvaltioille unionin pelastuspalvelumekanismin kautta, EU:n virastojen hyödyntäminen ja lisävarojen käyttöönotto Latvian, Liettuan ja Puolan tukemiseksi.

¹ Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Vastaus valtion tukemaan maahanmuuttajien välineellistämiseen EU:n ulkorajoilla* (JOIN(2021) 32 final).

² COM(2021) 591 final.

Tulevaisuutta ajatellen ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että myös muut tahot yrittävät kohdistaa unioniin hybridihyökkäyksiä, joihin kuuluu muuttajien välineellistämistä. Sen vuoksi on tärkeää, että unionilla ja sen jäsenvaltioilla on täydet valmiudet reagoida tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvaan muuttajien välineellistämiseen ja vastata siihen ripeästi. Tässä ehdotuksessa esitetyillä seikoilla ja Schengenin rajasäännöstön muuttamistoimenpiteillä noudatetaan Eurooppa-neuvoston komissiolle esittämää kehotusta ja pyritään luomaan puitteet tällaiselle vastaukselle.

Kun jäsenvaltiot joutuvat muuttajien välineellistämistilanteen kohteeksi, niillä olisi oltava joustovaraa toimia sellaisen oikeudellisen kehyksen puitteissa, joka on laadittu nimenomaan tällaiseen tilanteeseen vastaamiseksi, ja varmistaa, että välineellistämisen uhreiksi joutuneiden oikeuksia kunnioitetaan. Sen vuoksi komissio ehdottaa uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen jo sisältyvien välineiden rinnalle uutta välinettä, jonka tarkoituksena on mahdollistaa toimet muuttajien välineellistämiseen liittyvissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämä ehdotus perustuu Latviaa, Liettuaa ja Puolaa koskevien tukitoimenpiteiden yhteydessä sovellettuihin ratkaisuihin. Tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden käyttöön kaikki tarvittavat oikeudelliset välineet, jotta ne voivat reagoida mahdollisiin tuleviin välineellistämistilanteisiin. Tämän myötä voitaisiin tarjota vakaat ja käyttövalmiit puitteet tällaisten tilanteiden käsittelemiseksi tulevaisuudessa eikä olisi enää tarpeen turvautua SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaisiin tapauskohtaisiin toimenpiteisiin pyrittäessä löytämään ratkaisuja tämän ehdotuksen soveltamisalaan kuuluviin välineellistämistilanteisiin.

Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskevassa ehdotuksessa³ muuttajien välineellistäminen määritellään tilanteeksi, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Tämä ehdotus liittyy Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskevaan ehdotukseen⁴ ja koskee välineellistämistilannetta muuttoliikkeen, turvapaikka-asioiden ja palauttamisen näkökulmasta. Tämän ehdotuksen tavoitteena on tukea jäsenvaltiota, joka on muuttajien välineellistämistilanteen kohteena, ottamalla käyttöön erityinen muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilanmenettely ja säätämällä tarvittaessa toteutettavista tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteistä, jotta voidaan hallita asianmukaisesti, inhimillisesti ja ihmisarvoisesti sekä perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen sellaisten henkilöiden saapumista, joita kolmas maa on välineellistänyt. Siinä toistetaan suurelta osin ne mahdollisuudet, jotka annettiin Latvialle, Liettualle ja Puolalle näiden jäsenvaltioiden hyväksi toteutettavista väliaikaisista hätätoimenpiteistä annetussa neuvoston päätösehdotuksessa⁵. On odotettavissa, että kun esitetyt toimenpiteet ovat perusteltuja, EU ja muut jäsenvaltiot tukevat niitä jäsenvaltioita, joihin kohdistuu muuttajien välineellistämistilanteen seurauksia,

³ Komission ehdotus (xxx/xxx) henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta.

⁴ Komission ehdotus (xxx/xxx) henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9 päivänä maaliskuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta.

⁵ COM(2021) 752.

esimerkiksi EU:n virastojen tuen, EU:n rahoitusmahdollisuuksien ja unionin pelastuspalvelumekanismien välityksellä.

Ehdotetuilla vaihtoehdoilla täydennetään ja vahvistetaan uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisia ehdotuksia. Sen vuoksi tässä ehdotuksessa esitetyt säännöt, jotka koskevat pysyvää kehystä, pohjautuvat komission ehdotuksiin, jotka muodostavat EU:n tulevan muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikan perustan, ja sääntöjen olisi oltava yhdenmukaisia näiden ehdotusten kanssa. Niihin kuuluu ensinnäkin vuonna 2016 annettu ehdotus turvapaikkamenettelyasetukseksi⁶, jolla yhdenmukaistetaan kaikilta osin ja määritetään turvapaikka-asioita koskevat yleiset menettelysäännöt ja takeet, ja sitä koskeva vuonna 2020 annettu muutettu ehdotus⁷, jolla perustetaan uusi rajalla tapahtuva turvapaikkamenettely. Vuonna 2016 annetussa ehdotuksessa vastaanotto-olosuhteita koskevaksi uudelleenlaadituksi direktiiviksi⁸ luodaan perusta yhdenmukaisemmille aineellisille vastaanotto-olosuhteille ja asetetaan kansainvälistä suojelua hakeville lisävelvoitteita luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Vuonna 2018 annettiin ehdotus uudelleenlaadituksi palauttamisdirektiiviksi⁹, jolla parannetaan EU:n palauttamispolitiikan tehokkuutta. Lisäksi ehdotuksessa asetukseksi toiminnasta kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa¹⁰, jäljempänä 'kriisitilanteita koskeva vuoden 2020 ehdotus', mukautetaan turvapaikka- ja palauttamissääntöjä sekä yhteisvastuumekanismia, jotta voidaan auttaa jäsenvaltioita toimimaan kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa.

Kriisitilanteita koskevaan vuoden 2020 ehdotukseen sisältyviä toimenpiteitä ei ollut suunniteltu kattamaan tilanteita, joissa unionin koskemattomuus ja turvallisuus ovat uhattuina muuttajien välineellistämisen seurauksena. Kriisitilanteita koskevassa vuoden 2020 ehdotuksessa kaavaillut turvapaikkasäännöt laadittiin erityisesti sellaisia joukoittaisen maahantulon tilanteita varten, joissa jäsenvaltio ei pysty hallitsemaan maahantulijoiden suurta määrää, sekä *force majeure* -tilanteita varten.

Vaikka tämän ehdotuksen tarkoituksena on pyrkiä löytämään ratkaisuja nimenomaan muuttajien välineellistämistilanteeseen, siinä on hyödynnetty kriisitilanteita koskevassa vuoden 2020 ehdotuksessa kaavailtuja sääntöjä suunniteltaessa toimenpiteitä, jotka on räätälöity vastaamaan kolmannen maan vihamielisiin toimiin tehokkaasti ja unionin perusarvojen mukaisesti. Näillä säännöillä pyritään huolehtimaan siitä, että tällaisessa tilanteessa ei heikennetä oikeutta turvapaikkaan eikä rikota palauttamiskiellon periaatetta. Lisäksi niillä varmistetaan, että välineellistämisen kohteena olevien ihmisten perusoikeuksia suojellaan kaikilta osin. Ehdotukseen sisältyvillä toimenpiteillä täydennetään Schengenin rajasäännösten mukaisesti toteutettavia rajavalvontatoimenpiteitä turvapaikka- ja

⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, COM(2016) 467 final – 2016/0244 (COD).

⁷ Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, COM(2020) 611 final.

⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti), COM(2016) 465 final – 2016/0222 (COD)

⁹ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu teksti), COM(2018) 634 final.

¹⁰ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa, COM(2020) 613 final.

palauttamismenettelyjä koskevilla säännöillä, joita sovelletaan asianomaisen jäsenvaltion tukemiseksi toteutettavien operatiivisten ja yhteisvastuutoimenpiteiden lisäksi.

EU:n joutuessa hyökkäyksen kohteeksi sen on tärkeää tunnustaa Eurooppa-neuvoston tasolla, että kolmannen maan toimia voidaan pitää muuttajien välineellistämisenä. Näitä toimia ei välttämättä ole kohdistettu yhteen tai useampaan jäsenvaltioon vaan koko EU:hun, minkä vuoksi ne edellyttävät EU:n yhteistä tukea. Tämä ehdotus tarjoaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tällaisessa tilanteessa mahdollisuuden soveltaa erityistä muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä, joka sisältää erityiset menettelysäännökset rekisteröinnin määräaikojen pidentämisestä ja mahdollisuuden päättää kaikkien hakemusten tutkittavaksi ottamisesta tai sisällöstä rajalla, paitsi tilanteessa, jossa erityisiä haavoittuvuuksia ei voida ottaa huomioon. Siinä esitetään myös erityisiä palauttamista koskevia säännöksiä. Saadakseen apua poikkeuksellisten olosuhteiden hallintaan jäsenvaltio, joka on muuttajien välineellistämisen kohteena, voisi pyytää, että näitä erityissääntöjä sovelletaan joko yksittäin tai kaikkia yhdessä. Kunkin säännöksen soveltamista koskevien edellytysten on kuitenkin täyttyttävä erikseen. Lisäksi olisi sovellettava seulonta-asetusta koskevassa ehdotuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaista kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden seulontaa siten, että viiden päivän määräaikaa voidaan jatkaa vielä viidellä päivällä kyseisessä ehdotuksessa esitetyllä tavalla.¹¹

Ehdotuksessa säilytetään oikeus tulla EU:n alueelle turvapaikan hakemiseksi ja päästä varsinaiseen kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, suojelun varmistamiseksi sovelletaan edelleen EU:n lainsäädännön mukaisia suojatoimia. Näihin toimenpiteisiin liittyy useita lisäsuojatoimia. Ehdotuksessa säädetään myös asianomaisen jäsenvaltion mahdollisuudesta pyytää tukea ja yhteisvastuutoimenpiteitä, joihin muut jäsenvaltiot voivat osallistua. Ehdotuksen mukaan neuvoston olisi annettava täytäntöönpanopäätöksellä lupa siihen, että jäsenvaltio, joka on muuttajien välineellistämistilanteen kohteena, saa soveltaa muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä.

- (1) Ulkorajoilla sovellettava muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely muuttajien välineellistämisen tilanteessa

Tällä ehdotuksella otetaan käyttöön muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely, jota sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista rajaa luvattoman rajanylityksen jälkeen tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla.

- (a) Turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely

Menettelyn keskeisiä ominaisuuksia ovat seuraavat:

- **Asianomaisen jäsenvaltion mahdollisuus rekisteröidä turvapaikkahakemus ja antaa mahdollisuus sen tosiasialliseen jättämiseen ainoastaan tietyissä rajan läheisyydessä sijaitsevilla rekisteröintipisteillä sekä tätä tarkoitusta varten nimetyissä rajanylityspaikoissa**

Schengenin rajasäännösten muuttamisen myötä muuttajien välineellistämistilanteen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion sallitaan rajoittaa muuttovirtoja rajalla supistamalla avoimena olevien

¹¹ Ehdotus seulonta-asetukseksi sisältää myös sääntöjä, jotka koskevat alustavia, myös tartuntatauteja koskevia terveystarkastuksia, joita sovellettaisiin kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka ohjataan seulontaan ulkorajoilla.

rajanylityspaikkojen määrää tarkoituksena torjua laitonta maahantuloa ja suojella kansallista turvallisuutta.

Jotta voidaan varmistaa näiden toimenpiteiden mukainen lähestymistapa välineellistämistilanteessa, tällä ehdotuksella varmistetaan toimiva ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti. Kyseisessä ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus nimetä tiettyjä paikkoja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä ja jättämistä varten. Nämä rekisteröintipisteet voivat sijaita rajan läheisyydessä, ja niihin voi kuulua myös tätä tarkoitusta varten nimettyjä rajanylityspaikkoja.

- **Mahdollisuus pidentää rekisteröinnin määräraika enintään neljään viikkoon**

Tässä ehdotuksessa sallitaan, mutta ei edellytetä, että muuttajien välineellistämisen kohteena oleva jäsenvaltio pidentää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnin määrärajan enintään neljään viikkoon sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden turvapaikkahakemusten osalta, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista ulkorajaa luvattoman rajanylityksen jälkeen tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla. Tämä joustavuus voi olla tarpeen, jotta jäsenvaltio voi reagoida tuloksellisesti vihamieliseen toimintaan ja samalla hallita odottamatonta tapausmäärää, kun otetaan huomioon kolmannen maan sekaantumistoimien luonne ja äkillisyys.

Jos muuttajia välineellistetään vihamielisen kolmannen maan äkillisten ja ennalta-arvaamattomien sekaantumistoimien ja/tai intervention vuoksi, tällaisessa tilanteessa olevan jäsenvaltion saattaa olla tarpeen siirtää resursseja kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden rajalleen saapumisen hallintaan. Tämän vuoksi asianomainen jäsenvaltio saattaa tarvita aikaa resurssiensa uudelleenjärjestelemiseen ja valmiuksiensa lisäämiseen, myös EU:n virastojen tuella. Jos muuttajien välineellistämisen kohteena oleva jäsenvaltio käyttää pidempää rekisteröintimääräaika, etusijalle on kuitenkin asetettava aina sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinti, joiden kohdalla tapaus on todennäköisesti perusteltu tai hakemuksen ovat jättäneet ilman huoltajaa olevat alaikäiset tai alaikäiset ja heidän perheenjäsenensä.

- **Mahdollisuus soveltaa rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä kaikkiin hakemuksiin ja pidentää sen kesto**

Toimenpiteillä olisi tuettava muuttajien välineellistämisen kohteena olevaa jäsenvaltiota niiden henkilöiden maahantulon estämisessä, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä, suojellen samalla kuitenkin perusoikeuksia. Mahdollisuus käsitellä hakemus rajalla ilman maahantulon sallimista turvapaikkamenettelyasetusta koskevan ehdotuksen 41 artiklan mukaisesti tarjoaa tällaista suojelua. Tällä hetkellä ja uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ehdotuksiin sisältyvien sääntöjen mukaan hakemusten tutkittavaksi ottamista ja perusteita voidaan kuitenkin tarkastella rajamenettelyssä vain tietyissä olosuhteissa.

Sen vuoksi jäsenvaltioiden sallitaan tämän ehdotuksen mukaan soveltaa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä päättääkseen kaikkien hakemusten käsiteltäväksi ottamisesta ja asiasisällöstä, paitsi lääketieteellisten tapauksen kohdalla. Näin rajoitetaan sitä mahdollisuutta, että vihamielinen kolmas maa ottaa välineellistämisen kohteeksi tiettyjä kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä, joihin rajamenettelyä ei voida soveltaa. Jos turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyssä tehdään kielteinen päätös, hakijalla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, mutta muutoksenhaulla ei ole automaattista lykkäävää

vaikutusta, kuten turvapaikkamenettelyasetusta koskevan muutetun ehdotuksen 54 artiklan 3 kohdassa todetaan.

Kuten turvapaikkamenettelyasetusta koskevassa muutetussa ehdotuksessa esitetään ja tässä ehdotuksessa nimenomaisesti todetaan, turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn aikana sovelletaan turvapaikkamenettelyasetuksen sääntöjä ja takeita, jotta voidaan varmistaa kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien suojelu samalla kun säilytetään oikeus turvapaikkaan ja noudatetaan palauttamiskiellon periaatetta.

Lisäksi ehdotukseen sisältyy perusteltujen hakemusten sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten, perheiden ja lasten hakemusten pakollinen asettaminen etusijalle. Jos seulonnan päätyttyä tai hakemuksen käsittelyn aikana ilmenee, että hakemus on todennäköisesti perusteltu tai jos hakemuksen ovat jättäneet alaikäiset ja heidän perheensä tai ilman huoltajaa olevat alaikäiset, hakemus olisi asetettava etusijalle turvapaikkamenettelyasetusta koskevan vuoden 2016 ehdotuksen 33 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Lisäksi muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion ei tulisi soveltaa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä lääketieteellisiin tapauksiin vuonna 2020 annetun muutetun turvapaikkamenettelyasetusta koskevan ehdotuksen 41 artiklan 9 kohdan c alakohdan mukaisesti.

Tässä ehdotuksessa säädetään myös mahdollisuudesta pidentää rajamenettelyn kestoa, mahdollinen muutoksenhaku mukaan luettuna, kuuteentoista viikkoon.

Kun otetaan huomioon kolmannen maan toiminnan luonne, voidaan katsoa, samoin kuin edellä mainitun rekisteröinnin määräajan pidentämisen kohdalla, että turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn pidempi kesto auttaa kyseistä jäsenvaltiota muuttajien välineellistämiseen liittyvän tilanteen seurausten hallitsemisessa. Asianomainen jäsenvaltio saattaa tarvita aikaa resurssiensa uudelleenjärjestelemiseen ja valmiuksiensa lisäämiseen, mitä toteutetaan myös EU:n virastojen tuella. Lisäksi turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyssä käsiteltävien tapausten määrä on suurempi kuin tavanomaisissa olosuhteissa (koska sitä voidaan periaatteessa soveltaa kaikkiin hakijoihin). Näin ollen määräajan pidennys auttaa kyseistä jäsenvaltiota soveltamaan maan alueen ulkopuolella olemista koskevaa oikeudellista fiktiota pitempään, mikä lisää joustavuutta lisääntyneen työmäärän hoitamiseksi.

Ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi ja ehdotuksessa vastaanotto-olosuhteita koskevaksi uudelleenlaadituksi direktiiviksi esitettyjen suojatoimien mukaisesti hakijoiden säilöönoton olisi oltava viimeinen keino, jos muita riittäviä tai lievempiä keinoja ei voida tietyssä tapauksessa soveltaa. Näin ollen turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn soveltaminen ei merkitse hakijoiden järjestelmällistä säilöönottoa.

(b) Aineelliset vastaanotto-olosuhteet

Kun muuttajia välineellistetään, jäsenvaltion voi olla vaikea varmistaa, että aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset täyttyvät, koska jäsenvaltion hallinnolliset valmiudet saattavat olla ylikuormittuneet välineellistämistilanteen vuoksi. Jäsenvaltion on hallittava välineellistamisesta johtuvien kasvavien muuttovirtojen lisäksi tavanomaisia muuttovirtoja ja järjestettävä resurssinsa uudelleen alueellisen koskemattomuutensa suojelemiseksi. Asianomaisen jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava siitä, että kaikkien toimien yhteydessä noudatetaan humanitaarisia perustakeita, kuten että sen alueella oleville kolmansien maiden kansalaisille järjestetään ruokaa, vettä, vaatteita, asianmukaista lääketieteellistä hoitoa, apua haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille ja tilapäismajoitusta, kuten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut äskettäisissä välitoimia koskevissa määräyksissään.

Vastaanotto-olosuhteita koskevaa uudelleenlaadittua direktiiviä koskevan ehdotuksen 17 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja tietyin edellytyksin vahvistaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka poikkeavat vastaanotto-olosuhteita koskevan uudelleenlaaditun direktiivin säännöistä, edellyttäen, että se varmistaa terveydenhuollon saatavuuden 18 artiklan mukaisesti ja ihmisarvon turvaavan elintason kaikille hakijoille. Tällä ehdotuksella laajennetaan mahdollisuutta määrittää muuttajien välineellistämisen tilanteessa direktiivistä poikkeavat aineelliset vastaanotto-olosuhteet edellyttäen, että katetaan perustarpeet, kuten tilapäismajoitus, ruoka, vesi, vaatetus, riittävä lääketieteellinen hoito ja apu haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, ihmisarvoa koskevaa oikeutta kaikilta osin kunnioittaen. Asianomaisen jäsenvaltion olisi varmistettava ja sallittava humanitaaristen järjestöjen pääsy antamaan humanitaarista apua asiaankuuluvien tarpeiden mukaisesti.

(c) Palauttamisen hallinnan hätätilannemenettely

Muuttajien välineellistämistilanteessa on olennaisen tärkeää antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tarvittavat oikeudelliset välineet sen varmistamiseksi, että henkilöt, joille ei voida myöntää kansainvälistä suojelua, palautetaan nopeasti. Sen vuoksi ehdotuksessa esitetään mahdollisuutta poiketa turvapaikkamenettelyasetusta koskevan ehdotuksen 41 a artiklasta ja uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevan ehdotuksen soveltamisesta niiden kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on eväty turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn perusteella. Jäsenvaltiot voivat soveltaa uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan säännöstä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka eivät ole hakenneet kansainvälistä suojelua. Tässä ehdotuksessa esitetyllä poikkeuksella pyritään luomaan mekanismi, joka vastaa uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyä poikkeusta ja joka on verrattavissa Latvian, Liettuan ja Puolan osalta ehdotettuihin säännöksiin. Siinä esitetään myös tarkkaan määritettyjä suojatoimia, jotka koskevat erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattamista, ottaen huomioon lapsen etu, perhe-elämän kunnioittaminen ja kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden terveydentila, sekä pakkokeinojen käytön rajoittamista, maastapoistamisen lykkäämistä, kiireellistä terveydenhoitoa, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeita ja säilöönotto-olosuhteita, samalla kun varmistetaan kaikilta osin tällaisten henkilöiden perusoikeuksien kunnioittaminen.

(2) Tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteet

Ehdotuksessa otetaan käyttöön tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä, jotka keskittyvät muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion tarpeisiin.

Tällainen tilanne, jossa unioniin kohdistuu hyökkäys, edellyttää EU-tason ratkaisuja ja EU:n tukea. Kaikkien jäsenvaltioiden on tarpeen reagoida nopeasti ja tukea kyseistä jäsenvaltiota.

Tämäntyyppinen tilanne edellyttää kuitenkin erilaista toimintamallia ja menettelyä kuin tällä hetkellä uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen välineisiin sisältyvä menettely. Ehdotukseen sisältyy mahdollisuus turvautua kaikkiin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin puuttua muuttajien välineellistämiseen. Mahdollisiin tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteisiin voisi sisältyä valmiuksia parantavia toimenpiteitä, joilla autetaan selviytymään muuttajien välineellistämisen seurauksista, tuetaan palauttamisoperaatioita tai yhteydenpitoa kolmansiin maihin, joista välineellistämisen kohteena olevat ihmiset ovat lähtöisin. Muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion olisi määritettävä tuki- ja yhteisvastuutarpeensa ja ilmoitettava niistä komissiolle. Tämän jälkeen komissio kehottaisi

muita jäsenvaltioita osallistumaan kyseisen jäsenvaltion tukemiseen ja koordinoisi näitä toimenpiteitä.

Koska välineellistämistoimien vaikutukset voivat helposti heijastua laajemmin naapurijäsenvaltioihin ja Euroopan unioniin (tai tämä voi jopa olla niiden tavoitteena), on tarpeen suunnitella keinoja tuen antamiseksi EU:n tasolla. Jos muuttajien välineellistämisen kohteena oleva jäsenvaltio pyytää tukea EU:n virastoilta, virastojen olisi asetettava operatiivinen tukensa etusijalle. Tämä koskee erityisesti Euroopan unionin turvapaikkavirastoa, joka voi auttaa rekisteröimään ja käsittelemään hakemuksia, jotta voidaan huolehtia haavoittuvassa asemassa olevien muuttajien seulonnasta sekä tukea vastaanottotilojen hallinnointia ja suunnittelua ja niitä koskevien asianmukaisten vaatimusten käyttöönottoa. Frontex voi tukea rajavaltuutettuja, kuten seulonta- ja palautusoperaatioita, ja Europol voi toimittaa tiedustelutietoa. Schengenin rajasäännösten muuttamista koskevassa ehdotuksessa esitetyn operatiivisen avun prosessin tapaan EU:n turvapaikkavirastolla olisi myös oltava turvapaikka-asioissa mahdollisuus tarjota omasta aloitteestaan apua Euroopan turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen 16 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla, kun taas Frontex ja Europol voisivat antaa lisäapua omien toimeksiantojensa mukaisesti.

Nämä tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteet täydentäisivät muuta apua, jota on määrä antaa muuttajien välineellistämisen kohteeksi joutuneelle jäsenvaltiolle ja jota voitaisiin antaa tällä ehdotuksella perustettavan kehyksen ulkopuolella, kuten viisumisäännösten¹² 25 a artiklan mukaisia toimenpiteitä tai ulkopoliittisia toimia (esim. diplomaattiset toimet, rajoittavat toimenpiteet, kauppatoimenpiteet) tai rahoitustukea, myös turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) tai rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä (BMVI).

- (3) Menettely muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn soveltamisen sallimiseksi

Muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion, joka aikoo soveltaa muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä, on pyydettävä komissiolta niiden poikkeusten sekä mahdollisten tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteiden soveltamista, joita se aikoo käyttää. Komissio laatii tarvittaessa ja viipymättä asianomaisen jäsenvaltion toimittamien tietojen perusteella ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, jossa määritetään poikkeukset, joita voidaan soveltaa, aluksi enintään kuuden kuukauden ajan. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä hyväksytään poikkeusten soveltaminen ja vahvistetaan niiden väliaikainen soveltaminen sekä alkamispäivä ja kesto. Komission olisi jatkuvasti seurattava ja tarkasteltava tilannetta, myös toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, ja ehdotettava tilanteen niin vaatiessa joko toimenpiteiden jatkamista tai niiden kumoamista.

• **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus on täysin komission syyskuussa 2020 hyväksymän uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukainen. Se asettuu kriisi- ja *force majeure* -tilanteita koskevan ehdotuksen rinnalle uudeksi osaksi kehystä, jossa esitetään tarkkoja lisäsääntöjä muuttajien välineellistämistilanteen hallintaa varten. Tässä ehdotuksessa esitettyjen sääntöjen lähtökohtana ovat vuonna 2016 annetut komission ehdotukset turvapaikkamenettelyasetukseksi ja siitä vuonna 2020 annettu muutettu ehdotus, vuonna 2016 annettu vastaanotto-olosuhteita koskeva uudelleenlaadittu direktiivi ja vuonna 2018 annettu uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi. Lisäksi ehdotus on yhdenmukainen väliaikaisista

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2019/1155 (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1).

hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi annettavaa neuvoston päätöstä koskevan ehdotuksen 752/2021 kanssa ja sisältää siihen liittyvät lainsäädännölliset jatkotoimet.

Vuorovaikutus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan kanssa

Erityisten sääntöjen laatiminen muuttajien välineellistämistä koskevaa tilannetta varten ei rajoita neuvoston mahdollisuutta hyväksyä komission ehdotuksen perusteella väliaikaisia toimenpiteitä sellaisen jäsenvaltion hyväksi, jossa on SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hätätilanne.

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että unioni voi ryhtyä toimiin tietyn, unionin jo kohtaaman tilanteen johdosta ja olla tulevaisuudessa valmistautunut vastaaviin tilanteisiin, jotta unioni voi toimia nopeasti muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion hyväksi. Tarvitaan pysyvä kehys, johon unioni voi tukeutua jatkuvasti ja joka on räätälöity tähän tilanteeseen. Se mahdollistaisi myös SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaisten väliaikaisten toimenpiteiden poikkeuksellisen luonteen säilyttämisen. Sen myötä ei myöskään olisi enää tarpeen turvautua SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohtaan tämän ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien välineellistämistilanteiden käsittelemiseksi.

Tämän ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa säännöt jäsenvaltion tukemiseksi tilanteessa, jossa se on joutunut kolmannen maan uhriksi tämän ohjatta unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

• Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa

Tämä ehdotus vastaa tarvetta vähentää edelleen laittomasta maahantulosta aiheutuvaa painetta ja säilyttää ulkorajojen vahvuus. Nämä ovat uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyn kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeitä osatekijöitä. Kuten yhteisessä tiedonannossa¹³ todetaan, tämä ehdotus on osa pyrkimyksiä vahvistaa EU:n oikeudellista kehystä. Niihin kuuluu myös komission ehdotus asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä¹⁴. Tarkoituksena on myös parantaa jäsenvaltioiden käytettävissä olevia välineitä ulkorajojen suojelemiseksi muuttajien välineellistämisen yhteydessä varmistaen kuitenkin samalla, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin. Näin ollen sillä täydennetään Schengenin rajasäännöstöä ja Schengen-uudistusta, jonka yhteydessä komissio ehdottaa pysyvää kehystä sellaisia mahdollisia tulevia tilanteita varten, joissa unioniin kohdistuu vastaavanlainen muuttajien välineellistämisestä johtuva uhka.

Sillä pyritään myös vähentämään laittomasti maahan tulleiden edelleen liikkumista ja Schengen-alueeseen kohdistuvaa painetta. Ehdotuksessa mahdollistetaan uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyn muuttoliikkeen hallintaa koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti välineellistämisen kohteeksi joutuneiden muuttajien nopea ja

¹³ Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – *Vastaus valtion tukemaan maahanmuuttajien välineellistämiseen EU:n ulkorajoilla* (JOIN(2021) 32 final).

¹⁴ COM(2021) 753 final.

toimiva palauttaminen ja takaisinotto. Lisäksi se on linjassa unionin ulkoisten toimien, kuten EU:n rajoittavien toimenpiteiden, kanssa, ja sitä olisi käytettävä rinnakkain niiden kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Tällä ehdotuksella tuetaan jäsenvaltioita, jotka ovat muuttajien välineellistämisen kohteena. Ehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka liittyvät ehdotukseen turvapaikkamenettelyasetukseksi ja sitä koskevaan muutettuun ehdotukseen, vastaanottoolosuhteita koskevaa uudelleenlaadittua direktiiviä koskevaan ehdotukseen ja uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevaan ehdotukseen. Sen vuoksi tämä ehdotus olisi hyväksyttävä asianmukaisen oikeusperustan eli SEUT-sopimuksen 78 artiklan 2 kohdan d ja f alakohdan ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

• Eriytetty yhdentyminen

Ehdotuksessa on kaksi johdanto-osan kappaletta, jotka koskevat eriytettyä yhdentymistä siltä osin kuin on kyse Irlannin ja Tanskan osallistumisesta tähän asetukseen.

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU-sopimus) ja SEUT-sopimukseen liitetyn, Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti Irlanti voi päättää osallistua Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamista koskevien toimenpiteiden hyväksymiseen ja soveltamiseen. Irlanti on ilmoittanut haluavansa osallistua direktiivin 2005/85/EY hyväksymiseen ja soveltamiseen sekä päätöksestään, jonka mukaan se ei osallistu direktiivin 2013/32/EU hyväksymiseen. Näin ollen direktiivin 2005/85/EY säännöksiä sovelletaan Irlantiin, kun taas nykyisen direktiivin säännöksiä ei sovelleta Irlantiin. Irlanti ei ole ilmoittanut haluavansa osallistua uuden turvapaikkamenettelyasetuksen hyväksymiseen. Osallistuminen olisi tarpeen, jotta asetuksella olisi oikeusvaikutuksia suhteessa Irlantiin, jos Irlanti päättäisi osallistua siihen pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti.

SEU- ja SEUT-sopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti direktiivi 2005/85/EY ja direktiivi 2013/32/EU eivät sido Tanskaa eikä niitä sovelleta Tanskaan. Tanska ei osallistu myöskään tämän asetuksen hyväksymiseen, eikä asetusta sido Tanskaa.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa SEUT-sopimuksen V osastossa annetaan Euroopan unionille tiettyjä näihin asioihin liittyviä toimivaltuuksia. Näitä toimivaltuuksia on käytettävä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan mukaisesti, toisin sanoen ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin Euroopan unionin tasolla.

Tilannetta, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen, olisi pidettävä hyökkäyksenä koko EU:ta kohtaan ja sen vuoksi sen olisi

katsottava edellyttävän EU:n tason ratkaisuja ja tukea. On tarpeen antaa muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion käyttöön asianmukaiset oikeudelliset välineet, jotta tilanteeseen voidaan puuttua tehokkaasti, ja jotta kaikki jäsenvaltiot voivat reagoida nopeasti ja koota tukea kyseisen jäsenvaltion hyväksi.

Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää EU:n tason toimia, koska ne ovat luonteeltaan valtioiden rajat ylittäviä. On selvää, että tätä yhteistä ongelmaa ei voida ratkaista tyydyttävästi yksittäisten jäsenvaltioiden toimilla, vaan tarvitaan yhteistä EU-linjaa.

Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saada aikaan tällaista yhteistä linjaa, vaan se voidaan ehdotetun päätöksen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Tämän vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

- **Suhteellisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetusehdotuksessa vahvistetaan tarkat erityisten turvapaikkamenettelysääntöjen soveltamisen ehdot, tällaisten sääntöjen soveltamisala ja soveltamisaika sekä tarvittavat suojatoimet.

Kaikki muuttajien välineellistämiseen liittyvän tilanteen ratkaisemiseksi ehdotetut toimenpiteet rajoittuvat siihen, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat hallita tilannetta asianmukaisesti ja tuloksellisesti ja samalla varmistaa hakijoiden tasavertaisen kohtelun näille kuuluvien oikeuksien ja takeiden suhteen. Tässä mielessä poikkeukset vuoden 2016 ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi, vuoden 2020 muutetussa ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi sekä vastaanotto-olosuhteita koskevassa uudelleenlaaditussa direktiivissä ja uudelleenlaaditussa palauttamisdirektiivissä esitetyistä säännöistä ovat oikeasuhteisia, ja niissä on otettu käyttöön useita suojatoimia, jotta voidaan tasapainottaa toisaalta muuttajien välineellistämisen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion välittömät tarpeet tilanteen hallitsemiseksi ja toisaalta poikkeusten soveltamisessa tarvittava oikeusvarmuus ja yhdenmukaisuus sekä välineellistämisen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten tarvittava suojelu.

Ehdotuksessa vahvistetaan poikkeusten soveltamista koskevat suojatoimet ja säännöt. Koska muuttajien välineellistämisestä aiheutuva tilanne on poikkeuksellinen, katsotaan oikeasuhteiseksi soveltaa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä kaikkiin hakijoihin, koska tämä auttaisi välttämään sitä, että kolmannet maat kohdistavat toimensa tiettyihin kansalaisuuksiin tai muuttajaryhmiin, jotka jäisivät rajamenettelyn ulkopuolelle. Jotta jäsenvaltiot voivat käsitellä turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyyn asetettujen henkilöiden lisääntyntä määrää, rajamenettelyn enimmäiskesto pidennetään kuuteentoista viikkoon. Tämän ajan katsotaan antavan jäsenvaltiolle riittävästi joustovaraa käsitellä hakemukset rajan läheisyydessä tai nimetyillä rajanylityspaikoilla sallimatta kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden maahantuloa. Uudelleenlaaditusta vastaanotto-olosuhteita koskevasta direktiivistä tehtävät poikkeukset ovat oikeasuhteisia tilanteessa, jossa kolmannen maan vihamielinen toiminta johtaa muuttajien välineellistämiseen, koska jäsenvaltio ei ehkä käytännössä pysty varmistamaan tavallisesti edellytettäviä aineellisia vastaanotto-olosuhteita sen valmiuksien mahdollisen ylikuormittumisen vuoksi. Poikkeuksia olisi tarkasteltava yhteydessä niihin suojatoimiin ja joustovaraan, joita vuoden 2020 muutetussa ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi tarjotaan resurssien ja valmiuksien järjestämiseen, jotta voidaan soveltaa rajamenettelyä. Jos poikkeusta sovelletaan, jäsenvaltion on huolehdittava hakijan perustarpeista ja ihmisarvon kunnioittamisesta kaikilta osin.

Kyseiset uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä tehtävät poikkeukset ovat oikeasuhteisia sen varmistamiseksi, että henkilöt, joille ei voida myöntää kansainvälistä suojelua, palautetaan nopeasti. Tämä on muuttajien välineellistämisen tilanteessa olennaisen tärkeää uusien muuttajien saapumisen estämiseksi. EU:n perusoikeuskirjan ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti otetaan käyttöön useita suojatoimia, joilla suojellaan palautettavien henkilöiden perusoikeuksia.

Lisäksi ehdotetaan, että näiden toimenpiteiden kesto rajataan siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, jotta asianomaiset jäsenvaltiot voivat puuttua välineellistämistilanteeseen, ja niitä olisi joka tapauksessa sovellettava aluksi enintään kuuden kuukauden ajan. Tätä varten komission olisi neuvoston luvan saatuaan seurattava ja tarkasteltava tilannetta jatkuvasti, myös sen määrittämiseksi, ovatko toimenpiteet, joihin jäsenvaltio on saanut luvan, edelleen oikeasuhteisia.

- **Toimintatavan valinta**

Ainoastaan asetuksella, jossa säädetään täsmällisistä säännöistä ja poikkeuksista turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin unionissa ja jonka säännöksiä sovelletaan suoraan, voidaan varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tuloksellisuus sovellettaessa turvapaikanhakua koskevia EU:n menettelysääntöjä muuttajien välineellistämistilanteessa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Ehdotus perustuu tietoihin, joita sidosryhmät ovat toimittaneet kuulemisprosessin aikana kesän 2021 alusta lähtien.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita sekä kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvoitteita, mukaan lukien todellinen ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn ja pääsy EU:n alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä varten. Tätä varten välineellistämisen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion olisi varmistettava, että käytettävissä on riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja helposti saavutettavissa. Kuten jäljempänä selostetaan, tässä ehdotuksessa esitettävän muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä noudatetaan perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia, mukaan lukien oikeus ihmisarvoon (1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), suoja joukkokarkotuksia ja palauttamista vastaan (19 artiklan 1 ja 2 kohta), syrjintäkielto (21 artikla), naisten ja miesten välinen tasa-arvo (23 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Lisäksi komissio pitää välttämättömänä, että jäsenvaltiot kunnioittavat sananvapautta, tiedotusvälineiden vapautta ja kansalaisjärjestöjen yhdistymisvapautta.

Siltä osin kuin on kyse muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn soveltamisesta, uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen sisältyvissä ehdotuksissa esitettyjä periaatteita ja takeita sovelletaan edelleen kyseisen menettelyn kohteena oleviin hakijoihin. Lisäksi ehdotuksen mukaan etusijalle on asetettava perustellut hakemukset turvapaikkamenettelyasetusta koskevan vuoden 2016 ehdotuksen mukaisesti seulonnan päätyttyä tai aina, kun suojelun tarve käy ilmi, sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten,

perheiden ja lasten hakemukset. On näiden hakijoiden edun mukaista, että heidän turvapaikkahakemuksensa ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Edelleen sovelletaan myös niitä henkilöitä koskevia takeita, joilla on vuonna 2020 esitetyn turvapaikkamenettelyasetusta koskevan muutetun ehdotuksen 41 artiklan 9 kohdan b alakohdan mukaisia erityisiä menettelyllisiä tarpeita. Lisäksi ehdotuksessa taataan oikeus tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ja varmistetaan, että tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista, voiko hakija jäädä jäsenvaltion alueelle siihen saakka, että muutoksenhausta tehdään päätös, sekä asianmukaiset takeet siitä, että hakija voi esittää tällaisia pyyntöjä tuomioistuimissa.

Tässä ehdotuksessa kunnioitetaan kaikilta osin lapsen oikeuksia ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeita. Toimivaltaisten viranomaisten on otettava ensisijaisesti huomioon vastaanotto-olosuhteita koskevaan uudelleenlaadittuun direktiiviehdotukseen sisältyvät lapsia ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevat suojatoimet, muun muassa tilanteissa, joissa on käytettävä säilöönottoa. Säädetäessä vastaanotto-olosuhteita koskevista poikkeavista yksityiskohtaisista säännöistä tässä ehdotuksessa esitettävässä kehyksessä kunnioitetaan ihmisarvon säilyttämisen suojatoimenpiteitä koko ajan ja kaikissa olosuhteissa.

Vapauteen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksia suojellaan, sillä jos muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä käytetään säilöönottoa, se on mahdollista ainoastaan tiukasti säännellyissä puitteissa ja rajoitetun ajan. Vastaanotto-olosuhteita koskevan uudelleenlaaditun direktiiviehdotuksen 7 artiklan mukaisesti jäsenvaltio voi rajoittaa hakijan liikkumisvapautta hakemusten käsittelemiseksi rajamenettelyssä. Vastaanotto-olosuhteita koskevasta uudelleenlaaditusta direktiivistä esitetyn ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on hakija. Kyseisen ehdotuksen 8 artiklassa säädetään tapauksen yksilöllisen arvioinnin jälkeen ja silloin, kun ei voida käyttää muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, sovellettavista säilöönoton perusteista ja edellytyksistä, joiden perusteella jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä päättääkseen menettelyn yhteydessä hakijan oikeudesta tulla sen alueelle. Direktiiviehdotuksen 8 artiklassa säädetään myös, että jäsenvaltiot voivat ottaa hakijan säilöön ainoastaan, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja – kuten sen 7 artiklan mukaisia liikkumisvapauden rajoituksia – ei voida soveltaa tehokkaasti.

Lisäksi sovellettaessa poikkeuksia uudelleenlaaditusta palauttamisdirektiivistä noudatetaan vuoden 1951 pakolaissopimuksen 33 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa vahvistettua palauttamiskiellon periaatetta. Sen vuoksi ehdotuksessa muistutetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on aina noudatettava tätä periaatetta täyttäessään velvoitettaan suorittaa rajavalvontaa. Palauttamiskiellon periaatteen noudattamiseen kuuluu sen arvioiminen, onko olemassa vainotuksi joutumisen, kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai ketjupalautusten riski.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Koska tämä ehdotus liittyy muuttajien välineellistämistilanteeseen, mahdollisia talousarviovaikutuksia ei ole mahdollista arvioida etukäteen. Tämän ehdotuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset rahoitetaan nykyisten muuttoliike- ja turvapaikka-asioihin keskittyvien EU:n rahoitusvälineiden vuosien 2021–2027 määrärahoista. Jos poikkeustilanteessa on tarpeen, voidaan käyttää neuvoston asetuksen (EU, Euratom)

2020/2093¹⁵ mukaisia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä saatavilla olevia joustomekanismeja.

Mitä tulee turvapaikkamenettelyyn liittyviin näkökohtiin, ehdotuksesta ei aiheudu taloudellista tai hallinnollista rasitetta unionille. Näin ollen sillä ei ole vaikutuksia unionin talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

• Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt

Komissio käyttää tilanteen seuraamisen välineenä EU:n muuttoliikettä käsittelevään varautumis- ja kriisinhallintaverkostoon kuuluvaa raportointia ja antaa tarvittaessa suosituksia toimenpiteiden jatkamisesta tai lopettamisesta.

• Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

Muuttajien välineellistämiseen liittyviä tilanteita koskevan ehdotuksen kohde

Ehdotuksen **1 artiklassa** esitetään asetuksen kohde, joka koskee puuttumista muuttajien välineellistämistilanteisiin EU:n sisällä muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa.

Turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely välineellistämistilanteessa

Ehdotuksen **2 artiklassa** vahvistetaan säännöt, joita jäsenvaltiot voivat muuttajien välineellistämistilanteissa käyttää turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä.

Ehdotuksen **2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa** esitetään, että muuttajien välineellistämisen kohteena oleva jäsenvaltio voi pidentää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnin määräajan enintään neljään viikkoon sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden hakemusten osalta, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista ulkorajaa luvattoman rajanylityksen yhteydessä tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla. Etusijalle olisi asetettava sellaisten tapausten rekisteröinti, jotka ovat todennäköisesti perusteltuja, sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja alaikäisten ja heidän perheidensä tekemät hakemukset.

Ehdotuksen **2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa** esitetään, että muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio voi laajentaa rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn soveltamisalaa kaikkiin hakijoihin niin, ettei mitään hakijaryhmää jätetä sen ulkopuolelle (lukuun ottamatta muutetun turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklan 9 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja lääketieteellisiä tapauksia). Lisäksi **2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa** selvennetään, että kun seulonnan tai rajamenettelyn yhteydessä tehtävän tutkinnan jälkeen ilmenee, että hakemus on todennäköisesti perusteltu tai että hakemuksen ovat jättäneet alaikäiset ja heidän perheensä, mukaan lukien ilman huoltajaa olevat alaikäiset, heidän hakemustensa käsittely olisi asetettava etusijalle.

Ehdotuksen **2 artiklan 1 kohdan c alakohdan** mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa muutetun turvapaikkamenettelyasetuksen mukaista rajamenettelyä 16 viikon ajan, mihin sisältyvät myös mahdolliset muutoksenhaut, minkä jälkeen henkilön olisi sallittava tulla maahan, paitsi jos hänet on palautettava.

Näitä poikkeuksia sovellettaessa sovelletaan edelleen turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisia suojatoimia.

¹⁵ Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093, annettu 17 päivänä joulukuuta 2020, vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 11–22).

Aineelliset vastaanotto-olosuhteet

Ehdotuksen **3 artiklan** mukaan jäsenvaltio voi vahvistaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka poikkeavat vastaanotto-olosuhteita koskevan uudelleenlaaditun direktiivin säännöistä, edellyttäen, että jäsenvaltio huolehtii hakijan perustarpeista ja ihmisarvon kunnioittamisesta kaikilta osin.

Palauttamisen hallinnan hätätilannemenettely välineellistämistilanteessa

Ehdotuksen **4 artiklassa** esitetään jäsenvaltioille mahdollisuutta poiketa turvapaikkamenettelyasetuksen 41 a artiklasta ja uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin soveltamisesta niiden kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on evätty rajalla sovellettavan turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn perusteella 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti. Poikkeuksen tarkoituksena on luoda mekanismi, joka vastaa uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista poikkeusta. Ehdotus sisältää tarvittavat suojatoimet, jotka koskevat velvoitetta noudattaa palauttamiskiellon periaatetta ja ottaa huomioon lapsen etu, perhe-elämän kunnioittaminen ja kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden terveydentila, sekä pakkokeinojen käytön rajoittamista, maastapoistamisen lykkäämistä, kiireellistä terveydenhoitoa, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeita ja säilöönotto-olosuhteita, samalla kun kunnioitetaan kaikilta osin tällaisten henkilöiden perusoikeuksia.

Tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteiden tarjoaminen välineellistämistilanteessa

Ehdotuksen **5 artiklassa** annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus pyytää tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä muilta jäsenvaltioilta. Näiden toimenpiteiden olisi katettava kaikki toimenpiteet, joilla voidaan puuttua muuttajien välineellistämiseen, mukaan lukien valmiuksien kehittämistoimenpiteet, toimenpiteet, joilla tuetaan palauttamista kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön avulla, tai yhteydenpito kolmansiin maihin, joiden kansalaisia välineellistetään. Asianomaisen jäsenvaltion olisi lähetettävä komissiolle pyyntö, jossa se pyytää muilta jäsenvaltioilta tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä.

Komissio pyytää muita jäsenvaltioita osallistumaan toimiin välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion hyväksi tavalla, joka vastaa kyseisen jäsenvaltion tarpeita, ja ryhtyy koordinoimaan kyseisiä toimenpiteitä mahdollisimman pian pyynnön vastaanottamisen jälkeen. Lisäksi välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio voi pyytää operatiivista tukea EU:n turvapaikkavirastolta¹⁶, Euroopan raja- ja merivartiovirastolta tai Europolilta niiden toimeksiantojen mukaisesti.

Erityiset suojatoimet

Ehdotuksen **6 artiklassa** säädetään erityisistä takeista. Jotta voidaan taata pääsy turvapaikkamenettelyn piiriin, muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion olisi ilmoitettava asianmukaisesti kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille kielellä, jota kyseinen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, sovelletuista toimenpiteistä, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä ja jättämistä varten käytettävissä olevista toimipisteistä, erityisesti sen lähimmän toimipisteen sijainnista,

¹⁶ Euroopan unionin turvapaikkavirasto antaa apua jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan (asianomaisen jäsenvaltion suostumuksella), tai neuvosto voi tällaisissa erityisolosuhteissa päättää toteutettavista toimenpiteistä komission ehdotuksen pohjalta.

jossa he voivat rekisteröidä tai jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, mahdollisuudesta hakea muutosta hakemuksesta tehtyyn päätökseen sekä toimenpiteiden kestosta. Lisäksi muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion ei pitäisi soveltaa 2, 3 ja 4 artiklaa kauemmin kuin on ehdottoman välttämätöntä tilanteen korjaamiseksi, eikä pidempään kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistettu ajanjakso.

Lupamenettely

Ehdotuksen **7 artiklassa** säädetään poikkeuksia koskevasta lupamenettelystä. Komission on tehtävä ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, joka neuvoston olisi hyväksyttävä ja jossa vahvistetaan sovellettavat poikkeukset. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä olisi vahvistettava poikkeusten soveltamisen alkamispäivä, niiden kesto ja päätöksen väliaikainen soveltaminen. Poikkeuksia olisi sovellettava enintään kuuden kuukauden ajan. Komission on seurattava ja tarkasteltava tilannetta jatkuvasti ja ehdotettava sen perusteella tarvittaessa, että kumotaan kyseinen neuvoston täytäntöönpanopäätös, jolla annetaan lupa tiettyjen poikkeusten soveltamiseen, tai että annetaan uusi neuvoston täytäntöönpanopäätös, jolla annetaan lupa poikkeusten soveltamisen jatkamiseen.

Yhteistyö ja uudelleentarkastelu

Ehdotuksen **8 artiklassa** todetaan, että komission, Euroopan unionin virastojen ja jäsenvaltioiden olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä ja tiedotettava toisilleen säännöllisesti ehdotuksen 7 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioiden on myös raportoitava asiaankuuluvat tiedot, myös tilastot, EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kautta.

YK:n virastoilla ja muilla asiaankuuluvilla kumppaniorganisaatioilla olisi oltava tosiasiallinen pääsy rajalle uudelleenlaaditussa vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä ja turvapaikkamenettelyasetuksessa säädetyin edellytyksin. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulle olisi annettava mahdollisuus käydä hakijoiden luona, rajalla olevat mukaan luettuina. Tätä varten muuttajien välineellistämisen kohteena olevan jäsenvaltion olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä YK:n järjestöjen ja asiaankuuluvien kumppanijärjestöjen kanssa.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä
välineellistämistilanteissa**

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 78 artiklan 2 kohdan d ja f alakohdan sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon¹⁷,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon¹⁸,

noudattavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Muuttajien välineellistämiseen liittyvä tilanne voi syntyä, kun jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.
- (2) Tämän asetuksen taustalla on Eurooppa-neuvoston 22 päivänä lokakuuta 2021 antamissa päätelmissä komissiolle esittämä kehoitus ehdottaa tarvittavia muutoksia unionin oikeudelliseen kehykseen sekä konkreettisia toimenpiteitä, joilla voidaan varmistaa kyseisen hybridiuhkan välittömät ja asianmukaiset vastatoimet unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Lisäksi asetus auttaa luomaan kattavan ja pysyvän kehyksen asianomaisten jäsenvaltioiden varustamiseksi tarvittavilla välineillä, joiden avulla ne voivat reagoida välineellistämistilanteeseen tehokkaasti ja nopeasti perusoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita kaikilta osin kunnioittaen.
- (3) Kyseisiin tähän asetukseen sisältyviin välineisiin lukeutuu käyttöön otettava muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely, joka tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää oikeudellisia välineitä muuttajien välineellistämiseen liittyvien tulevien tilanteiden hallitsemiseksi.

¹⁷ EUVL C , , s. .

¹⁸ EUVL C , , s. .

- (4) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, erityisesti sen 1, 4, 7, 24 ja 18 artiklassa sekä 19 artiklan 2 kohdassa tunnustettuja periaatteita sekä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyä Geneven yleissopimusta. Koska on tarpeen ottaa huomioon tarve asettaa ensi sijalle erityisesti lapsen etu, perhe-elämän kunnioittaminen ja asianomaisten henkilöiden terveyden suojelusta huolehtiminen, tässä asetuksessa säädetään säännöistä ja suojatoimista, joita sovelletaan ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin, alaikäisiin ja heidän perheenjäseniinsä sekä hakijoihin, joiden terveydentila edellyttää erityistä ja riittävää tukea. Asetuksessa (EU) XXX/XXX¹⁹ [turvapaikkamenettelyasetus] vahvistettuja sääntöjä ja takeita olisi edelleen sovellettava henkilöihin, joihin sovelletaan turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä. Direktiivissä XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi]²⁰ vahvistettuja sääntöjä, mukaan lukien kansainvälistä suojelua hakevien säilöönottoa koskevat säännöt, olisi sovellettava edelleen siitä hetkestä alkaen, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä.
- (5) Jotta välineellistämistilanteen kohteena olevaa jäsenvaltiota voitaisiin auttaa muuttovirtojen asianmukaisessa hallinnassa, asianomaisen jäsenvaltion olisi voitava turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä päättää, että se rekisteröi sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista ulkorajaa laittoman maahantulon jälkeen tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla, kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ainoastaan tätä tarkoitusta varten nimetyissä, rajan läheisyydessä sijaitsevista rekisteröintipisteissä ja että se tarjoaa tosiasiallisen mahdollisuuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen ainoastaan niissä toimipisteissä, jotka on nimetty tätä tarkoitusta varten ja joihin olisi oltava helppo päästä. Toimiva ja tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn on varmistettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan ja 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen mukaisesti. Asianomaisen jäsenvaltion olisi huolehdittava siitä, että tätä tarkoitusta varten nimetään ja avataan riittävästi rekisteröintipisteitä, joihin voi kuulua rajanylityspaikkoja. Hakijoille olisi ilmoitettava asianmukaisesti paikoista, joissa heidän hakemuksensa rekisteröidään ja joihin se voidaan jättää.
- (6) Muuttajien välineellistämisen yhteydessä on olennaisen tärkeää estää sellaisten henkilöiden maahantulo, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä, samalla kun varmistetaan perusoikeuksien suojelu. Jotta voidaan varmistaa, että tällaisen tilanteen kohteena olevalla jäsenvaltiolla on käytettävissään riittävä joustavuus, ja välttää se, että vihamielinen kolmas maa kohdistaa toimia tiettyihin kansalaisuuksiin tai tiettyihin kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden ryhmiin, asianomaisen jäsenvaltion olisi voitava antaa tässä asetuksessa säädetyssä muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyssä päätös asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 41 artiklassa säädetyin rajamenettelyn yhteydessä kaikkien sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä asianomaisen kolmannen maan vastaista rajaa laittoman maahantulon jälkeen tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla, tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisesta ja perusteista. Asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] vahvistettuja periaatteita ja takeita on noudatettava.

¹⁹ EUVL C , , s. .

²⁰ EUVL C , , s. .

- (7) Sovellettaessa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä toimivaltaisten viranomaisten olisi otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu ja sairauksista kärsiviin hakijoihin sovellettavat suojatoimet. Tästä syystä välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion olisi asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 9 kohdan c alakohdan mukaisesti jätettävä turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn ulkopuolelle tapaukset, joissa on lääketieteellisiä syitä olla soveltamatta rajamenettelyä. Näin olisi oltava myös silloin, kun terveysongelmat ilmenevät hakemuksen käsittelyn aikana. Asianomaisen jäsenvaltion olisi asetettava etusijalle myös sellaisten henkilöiden, joiden hakemukset ovat todennäköisesti perusteltuja, ja alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakemusten käsittely. Jos asetuksen (EU) XXX/XXX [*seulonta-asetus*]²¹ mukaisen seulonnan tai hakemuksen käsittelyn aikana käy ilmi, että hakija tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita, eikä rajamenettelyn yhteydessä voida antaa asianmukaista tukea, asianomaisen jäsenvaltion ei tulisi soveltaa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä rajalla tai sen olisi lopetettava sen soveltaminen asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 9 kohdan b alakohdan mukaisesti.
- (8) Direktiivin XXX/XXX [*uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi*] 8 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan hakija voidaan ottaa säilöön, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle. Kyseisen direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään myös, että jäsenvaltiot voivat ottaa hakijan säilöön ainoastaan, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja – kuten sen 7 artiklan mukaisia liikkumisvapauden rajoituksia – ei voida soveltaa tehokkaasti. Olisi noudatettava direktiivissä XXX/XXX [*uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi*] säädettyjä säilöönottoa koskevia sääntöjä ja suojatoimia, erityisesti niitä, jotka koskevat ilman huoltajaa olevia alaikäisiä sekä alaikäisiä ja heidän perheitään. Säilöönoton vaihtoehdot, kuten direktiivin XXX/XXX [*uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi*] 7 artiklan mukaiset liikkumisvapauden rajoitukset, voivat muuttajien välineellistämistilanteessa olla yhtä tehokkaita kuin säilöönotto, minkä vuoksi viranomaisten olisi harkittava niitä erityisesti alaikäisten osalta. Joka tapauksessa, jos säilöönottoa sovelletaan ja säilöönottoa koskevat takeet ja edellytykset eivät täyty tai niitä ei voida täyttää rajalla, turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä ei tulisi soveltaa tai sen soveltaminen olisi lopetettava, kuten asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 9 kohdan d alakohdassa säädetään.
- (9) Asianomaisen jäsenvaltion olisi voitava muuttajien välineellistämistilanteessa rekisteröidä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset pidennetyssä neljän viikon määräajassa. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia olisi voitava käsitellä rajalla enintään 16 viikon ajan. Jos hakemusta koskevaa päätöstä, mukaan lukien päätös mahdollisesta kielteiseen päätökseen kohdistuvasta muutoksenhausta, jolla ei tulisi olla automaattista lykkäävää vaikutusta, ei tehdä 16 viikon kuluessa, maahantulo olisi sallittava, paitsi jos henkilö on palauttamismenettelyn kohteena. Näiden menettelyihin sovellettavien määräaikojen tarkoituksena on auttaa asianomaista jäsenvaltiota käsittelemään muuttajien välineellistämistilannetta. Asianomaisen jäsenvaltion on tällaiseen tilanteeseen jouduttuaan käytettävä resursseja rajoilleen saapuvien tai alueellaan jo oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteen hallintaan. Tämän johdosta asianomainen jäsenvaltio saattaa tällaisessa tilanteessa tarvita aikaa resurssiensa uudelleenjärjestelemiseen ja valmiuksiensa

²¹ EUVL C , , s. .

lisäämiseen, myös EU:n virastojen tuella. Lisäksi rajamenettelyssä olevien hakijoiden määrä on suurempi kuin tavanomaisissa olosuhteissa, minkä vuoksi välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio saattaa tarvita lisää aikaa voidakseen tehdä päätöksiä sallimatta maahantuloa. Asianomaisen jäsenvaltion olisi kuitenkin asetettava etusijalle perusteltuja tapauksia koskevien hakemusten ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä hakemusten rekisteröinti.

- (10) Rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamiseksi että jotta voidaan varmistaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisen jäsenvaltion ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisista keinoja, asianomaisen jäsenvaltion olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja tämän asetuksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi.
- (11) Jos jäsenvaltio joutuu tilanteeseen, jossa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä saapuu joukoittain rajalle muuttajien välineellistämisen vuoksi, asianomainen jäsenvaltio ei ehkä käytännössä pysty varmistamaan tavallisesti edellytettäviä aineellisia vastaanotto-olosuhteita, koska sen valmiudet saattavat ylikuormittua. Tästä syystä asianomaisen jäsenvaltion olisi muuttajien välineellistämistilanteessa voitava muissa kuin direktiivin XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] 17 artiklan 9 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vahvistaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotka poikkeavat mainitussa direktiivissä säädetyistä yksityiskohtaisista säännöistä, samalla kun kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille henkilöille tarjotaan tilapäismajoitusta, joka olisi mukautettava kunkin vuodenajan sääolosuhteisiin, sekä katetaan kyseisten henkilöiden perustarpeet erityisesti tarjoamalla ruokaa, vettä, vaatetusta, asianmukaista lääketieteellistä hoitoa ja apua haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille kunnioittaen kaikilta osin ihmisarvoa koskevaa oikeutta. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava ja sallittava se, että humanitaariset järjestöt pääsevät toimittamaan humanitaarista apua asianomaisten henkilöiden kulloistenkin tarpeiden mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioille tässä asetuksessa asian suhteen asetettuja velvoitteita.
- (12) Jotta voidaan täydentää ulkorajoilla sovellettavaa turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyä ja varmistaa täysi yhdenmukaisuus sen kanssa, muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille olisi annettava tarvittava joustovara toteuttaa palauttamismenettelyjä turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn soveltamisen jälkeen. Tästä syystä asianomaisen jäsenvaltion olisi välineellistämistilanteessa sallittava poiketa direktiivin XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi]²² soveltamisesta sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty tässä asetuksessa säädetyin turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä. Jos tehdään myöhempi hakemus ainoastaan palauttamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi, jäsenvaltiot voivat

²² EUVL C , , s. .

soveltaa asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 42 ja 43 artiklassa vahvistettuja sääntöjä. Tässä asetuksessa säädetyt säännöt eivät rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta poiketa direktiivin XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] soveltamisesta mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, jotka on otettu kiinni heidän ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmateitse ja joille ei ole sen jälkeen myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella tuossa jäsenvaltiossa.

- (13) Soveltaessaan poikkeusta direktiivin XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] soveltamisesta asianomaisen jäsenvaltion olisi varmistettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisten velvoitteidensa noudattaminen kaikilta osin. Tähän kuuluu se, että palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan kaikilta osin ja otetaan asianmukaisesti huomioon lapsen etu, perhe-elämän kunnioittaminen ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila, kuten palauttamisdirektiivissä poikkeusten osalta muutoin säädetään. Jäsenvaltion olisi myös varmistettava, että kohtelu ja suojelun taso suhteessa pakkokeinojen käytön rajoituksiin, maastapoistamisen lykkäämiseen, kiireelliseen terveydenhuoltoon, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeisiin ja säilöönotto-olosuhteisiin ovat vähintään yhtä suotuisat kuin direktiivissä XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] säädetty kohtelu ja suojelun taso.
- (14) Jos jäsenvaltio soveltaa yhtä tai useampaa tässä asetuksessa säädetyistä toimenpiteistä, sen olisi ilmoitettava tästä kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille henkilöille. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion olisi erityisesti ilmoitettava kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille kielellä, jota kyseinen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, sovelletuista poikkeuksista, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä ja jättämistä varten käytettävissä olevista toimipisteistä, ja erityisesti niiden lähimpien toimipisteiden sijainnista, joissa heidän hakemuksensa voidaan rekisteröidä ja joihin se voidaan jättää, mahdollisuudesta hakea muutosta hakemusta koskevaan päätökseen sekä toimenpiteiden kestosta.
- (15) Jos muuttajia välineellistetään, välineellistämistilanteen kohteena olevalla jäsenvaltiolla olisi oltava mahdollisuus pyytää muilta jäsenvaltioilta tukea ja yhteisvastuutoimenpiteitä, jotka soveltuvat parhaiten sen tarpeisiin välineellistämistilanteen hallitsemiseksi. Tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteet välineellistämistilanteen hallitsemiseksi voisivat olla minkä tahansa muotoisia, mukaan lukien valmiuksien kehittämistoimet, palauttamisen tukeminen ja kriisin ulkoista ulottuvuutta koskeva tuki sekä toimenpiteet, joilla pyritään reagoimaan välineellistämistilanteeseen tekemällä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tai pitämällä yhteyttä sellaisiin kolmansiin maihin, joiden kansalaisia välineellistetään.
- (16) Muita jäsenvaltioita, jotka eivät itse ole välineellistämistilanteen kohteena, olisi kehotettava osallistumaan toimiin välineellistämistilanteessa olevan jäsenvaltion hyväksi todettuja tarpeita vastaavilla tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteillä. Komission olisi ryhdyttävä koordinoimaan näitä tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on saanut välineellistämistilanteen kohteena olevalta jäsenvaltiolta asiaa koskevan pyynnön.
- (17) Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio voi pyytää tukea EU:n turvapaikkavirastolta, Euroopan raja- ja merivartiovirastolta ja Europolilta niiden

toimeksiantojen mukaisesti. Turvapaikkavirasto voi tarvittaessa ehdottaa apua omasta aloitteestaan asetuksen XXX/XXX [EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetus] 16 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti, kun taas Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi ehdottaa palauttamiseen liittyvää apua asetuksen (EU) 2019/1896 48, 50, 52 ja 53 artiklan mukaisesti yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa ja Europol voi ehdottaa apua asetuksen (EU) 2016/794 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

- (18) Jos asianomainen jäsenvaltio pyytää tässä asetuksessa säädettyjen poikkeusten soveltamista ja ottaen huomioon, onko Eurooppa-neuvosto todennut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltio on joutunut muuttajien välineellistämistilanteen kohteeksi, komission olisi tarvittaessa esitettävä ehdotus, jolla jäsenvaltiolle annetaan lupa soveltaa tässä asetuksessa säädettyjä poikkeussääntöjä. Neuvostolle olisi siirrettävä täytäntöönpanovaltaa, jotta voidaan varmistaa korkeatasoinen poliittinen valvonta ja tuki ja vahvistaa unionin yhteisvastuullisuuden ilmaisemista sitä jäsenvaltiota kohtaan, joka on muuttajien välineellistämisen kohteena. Sen vuoksi neuvoston olisi annettava täytäntöönpanopäätös, jolla jäsenvaltioille annetaan lupa soveltaa poikkeussääntöjä.
- (19) Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen olisi sisällettävä lupa tiettyihin poikkeuksiin, joita muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio voisi soveltaa, ja siinä olisi vahvistettava päivämäärä, josta alkaen niitä olisi sovellettava, sekä niiden kesto.
- (20) Jotta asianomaista jäsenvaltiota voitaisiin tukea tarvittavan avun antamisessa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville kolmansien maiden kansalaisille, mukaan lukien edistämällä vapaaehtoista paluuta koskevia toimia tai toteuttamalla humanitaarisia velvoitteitaan, YK:n virastoilla ja muilla asiaankuuluvilla kumppanijärjestöillä, erityisesti Kansainvälisellä siirtolaisuusjärjestöllä sekä Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälisellä liitolla, olisi oltava tosiasiallinen pääsy rajalle direktiivissä (EU) XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] ja asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] säädettyin edellytyksin. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulla olisi oltava asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] mukaisesti mahdollisuus käydä hakijoiden luona, rajalla olevat mukaan luettuina. Tätä varten asianomaisen jäsenvaltion olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä YK:n järjestöjen ja asiaankuuluvien kumppanijärjestöjen kanssa.
- (21) [Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Irlanti ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin, sanotun kuitenkin rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.]

TAI

[Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevan 3 artiklan mukaisesti Irlanti on (... päivättyllä kirjeellä) ilmoittanut haluavansa osallistua tämän asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.]

- (22) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

I LUKU

Yleiset säännökset

1 artikla

Kohde

Tässä asetuksessa säädetään erityisistä säännöistä, jotka poikkeavat asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus], direktiivissä (EU) XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] ja direktiivissä (EU) XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] vahvistetuista säännöistä ja joita jäsenvaltio voi soveltaa Schengenin rajasäännöstön [2 artiklan 27 alakohdassa] määritellyssä muuttajien välineellistämistilanteessa, jos se on tarpeen tällaiseen tilanteeseen reagoimiseksi. Siinä säädetään myös säännöt tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteistä, joita tällaisessa tilanteessa voidaan toteuttaa.

II LUKU

Muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely muuttajien välineellistämisen yhteydessä

2 artikla

Muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettely muuttajien välineellistämisen yhteydessä

1. Edellä 1 artiklassa tarkoitetussa muuttajien välineellistämistilanteessa jäsenvaltio, jonka ulkorajalle on saapunut kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tällaisen tilanteen seurauksena, voi soveltaa yhtä tai useampaa seuraavista poikkeuksista 6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista ulkorajaa luvattoman rajanylityksen yhteydessä tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla:
 - a) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 27 artiklassa säädetään, se voi rekisteröidä tämän kohdan soveltamisaikana tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset viimeistään neljän viikon kuluttua hakemuksen tekemisestä.

Soveltaessaan tätä poikkeusta asianomaisen jäsenvaltion on asetettava etusijalle sellaisten hakemusten rekisteröinti, jotka ovat todennäköisesti perusteltuja, ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä hakemusten rekisteröinti.

- b) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*muutettu turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa ja 5 kohdassa säädetään, se voi päättää rajoillaan tai kauttakulkualueillaan kaikkien tämän kohdan soveltamisaikana rekisteröityjen hakemusten tutkittavaksi ottamisesta ja perusteista.

Soveltaessaan tätä poikkeusta asianomaisen jäsenvaltion on asetettava etusijalle sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely, jotka ovat todennäköisesti perusteltuja, ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä jättämien hakemusten käsittely.

- c) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 11 kohdassa säädetään, tämän kohdan soveltamisaikana rekisteröityjen hakemusten käsittelyyn sovellettavan turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn enimmäiskesto on 16 viikkoa. Tämän määräajan jälkeen hakijalle on annettava lupa tulla jäsenvaltion alueelle kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn päätökseen saattamista varten, edellyttäen, että hakija ei ole 4 artiklan mukaisen palauttamismenettelyn kohteena.

2. Tätä artiklaa sovellettaessa sovelletaan asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] periaatteita ja takeita.

3 artikla

Aineelliset vastaanotto-olosuhteet

Poiketen siitä, mitä direktiivissä XXX/XXX [*uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi*] säädetään, ja 6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen jäsenvaltio, jonka ulkorajalle on saapunut kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä muuttajien välineellistämistilanteen seurauksena, voi väliaikaisesti vahvistaa aineellisia vastaanotto-olosuhteita koskevia, mainitun direktiivin 16 ja 17 artiklassa säädettyistä yksityiskohtaisista säännöistä poikkeavia yksityiskohtaisia sääntöjä sellaisten hakijoiden osalta, jotka on otettu kiinni tai tavattu lähellä muuttajia välineellistävän kolmannen maan vastaista rajaa luvattoman rajanylityksen yhteydessä tai heidän ilmoittauduttuaan rajanylityspaikalla ja joihin sovelletaan tämän asetuksen 2 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä edellyttäen, että kyseinen jäsenvaltio huolehtii hakijoiden perustarpeista, erityisesti ruuasta, vedestä, vaatetuksesta, asianmukaisesta lääketieteellisestä hoidosta ja tilapäismajoituksesta, joka on mukautettu kunkin vuodenajan sääoloihin, ja että tässä yhteydessä kunnioitetaan kaikilta osin ihmisarvoa.

4 artikla

Palauttamisen hallinnan hätätilannemenettely muuttajien välineellistämistilanteessa

Muuttajien välineellistämistilanteessa ja 6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen jäsenvaltio, jonka ulkorajalle on saapunut kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä muuttajien välineellistämistilanteen vuoksi, voi päättää olla soveltamatta asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklaa ja direktiiviä XXX/XXX [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä ja joiden hakemukset on hylätty rajalla 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti sovelletun turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn yhteydessä ja joilla ei ole oikeutta jäädä maahan ja joiden ei sallita jäädä maahan. Jos jäsenvaltio käyttää tätä poikkeusta, sen on

- a) noudatettava palauttamiskiellon periaatetta ja otettava asianmukaisesti huomioon direktiivin XXX/XXX [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] 5 artiklassa vahvistetut lapsen etu, perhesuhteet ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila;
- b) varmistettava, että henkilöiden kohtelun ja suojelun taso ovat vähintään yhtä suotuisat kuin ne, joista säädetään direktiivin XXX/XXX (*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*) 10 artiklan 4 ja 5 kohdassa (pakkokeinojen käytön rajoitukset), 11 artiklan 2 kohdan a alakohdassa (maastapoistamisen lykkääminen), 17 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdassa [kiireellinen terveydenhoito ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden huomioon ottaminen] sekä 19 ja 20 artiklassa [säilöönnoton edellytykset ja alaikäisten ja perheiden säilöönnotto].

5 artikla

Tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteet

1. Jos jäsenvaltio on muuttajien välineellistämistilanteen kohteena, se voi pyytää muilta jäsenvaltioilta tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä tilanteen hallitsemiseksi. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion hyväksi toteutettaviin tuki- ja yhteisvastuutoimiin voi sisältyä seuraavanlaisia toimia:
 - a) valmiuksia vahvistavat toimenpiteet turvapaikka-asioiden, vastaanoton tai palauttamisen alalla;
 - b) operatiivinen tuki turvapaikka-asioiden, vastaanoton tai palauttamisen alalla;
 - c) toimenpiteet, joilla pyritään reagoimaan välineellistämistilanteeseen, mukaan lukien toimenpiteet palauttamisen tukemiseksi, tekemällä yhteistyötä kolmansien maiden kanssa tai ottamalla yhteyttä kolmansiin maihin, joiden kansalaisia välineellistetään; tai
 - d) mitkä tahansa muut toimenpiteet, joita pidetään asianmukaisina välineellistämistilanteeseen puuttumiseksi ja asianomaisen jäsenvaltion tukemiseksi.
2. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion on lähetettävä komissiolle muiden jäsenvaltioiden tuki- ja yhteisvastuutoimia koskeva pyyntö, jossa eritellään pyydetty yhteisvastuutoimenpiteet.
3. Komissio pyytää mahdollisimman pian 2 kohdassa tarkoitetun tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä koskevan pyynnön vastaanottamisen jälkeen muita jäsenvaltioita osallistumaan toteuttamalla 1 kohdassa tarkoitettuja tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä, jotka vastaavat välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion tarpeita, sanotun kuitenkin rajoittamatta asetukseen (EU) XXX/XXX [*toimintaa kriisi- ja force majeure -tilanteissa koskeva asetus*] sisältyvien yhteisvastuuta koskevien säännösten soveltamista. Komissio koordinoi tässä artiklassa tarkoitettuja tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteitä.
4. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio voi pyytää tukea EU:n turvapaikkavirastolta, Euroopan raja- ja merivartiovirastolta ja Europolilta niiden toimeksiantojen mukaisesti. EU:n turvapaikkavirasto voi tarvittaessa ehdottaa apua omasta aloitteestaan asetuksen XXX/XXX [*EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetus*] 16 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti. Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi ehdottaa asianomaiselle jäsenvaltiolle palauttamista koskevaa apua asetuksen (EU) 2019/1896 48, 50, 52 ja 53 artiklan mukaisesti. Europol voi

ehdottaa lainvalvontayhteistyötä koskevaa apua asetuksen (EU) 2016/794 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

6 artikla

Erityiset takeet

1. Soveltaessaan 2, 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asianmukaisesti kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille kielellä, jota kyseinen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, sovelletuista toimenpiteistä, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä ja jättämistä varten käytettävissä olevista rekisteröintipisteistä, mukaan lukien rajanylityspaikat, sekä toimenpiteiden kestosta.
2. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio ei saa soveltaa 2, 3 ja 4 artiklaa kauemmin kuin on ehdottoman välttämätöntä muuttajien välineellistämistilanteeseen puuttumiseksi, eikä pidempään kuin 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistetun ajanjakson ajan.

III LUKU

Menettelysäännöt

7 artikla

Lupamenettely

1. Jäsenvaltio, jonka ulkorajalle on saapunut kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä muuttajien välineellistämisen johdosta, voi pyytää lupaa soveltaa 2, 3 ja 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia.
2. Komissio tekee viipymättä ehdotuksen 3 kohdassa tarkoitetuksi neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, jos se katsoo sen aiheelliseksi muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan, pyynnön esittäneen jäsenvaltion toimittamien tietojen perusteella.
3. Neuvosto arvioi ehdotusta kiireellisesti ja antaa täytäntöönpanopäätöksen, jolla asianomaiselle jäsenvaltiolle annetaan lupa soveltaa 2, 3 ja 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia.
4. Edellä 3 kohdassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistetaan päivämäärä, josta alkaen 2, 3 ja 4 artiklassa vahvistettuja sääntöjä voidaan soveltaa, sekä niiden soveltamisaika, joka saa olla aluksi enintään kuusi kuukautta.
5. Komissio seuraa ja tarkastelee jatkuvasti kyseistä muuttajien välineellistämistilannetta. Komissio voi aiheelliseksi katsomissaan tapauksissa ehdottaa 3 kohdassa tarkoitettua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen kumoamista tai sellaisen uuden neuvoston täytäntöönpanopäätöksen antamista, jolla annetaan lupa 2, 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamisen jatkamiseen enintään kuudella kuukaudella. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tiedot, joita tämä tarvitsee tämän tarkastelun suorittamiseksi ja päätöksen kumoamista tai sen voimassaolon jatkamista koskevan ehdotuksen tekemiseksi, sekä kaikki muut komission mahdollisesti pyytämät tiedot.

8 artikla

Yhteistyö ja arviointi

1. Komissio, asiaankuuluvat Euroopan unionin toimielimet ja virastot sekä muuttajien välineellistämistilanteen kohteena oleva jäsenvaltio tekevät tiivistä yhteistyötä ja tiedottavat toisilleen säännöllisesti 7 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten ja toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kautta edelleen kaikki asiaankuuluvat tiedot, mukaan lukien tilastot, jotka ovat merkityksellisiä tämän asetuksen täytäntöönpanon kannalta.
2. Muuttajien välineellistämistilanteen kohteena olevan jäsenvaltion on huolehdittava tiiviistä yhteistyöstä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun ja asiaankuuluvien kumppanijärjestöjen kanssa, jotta voidaan määrittää yksityiskohtaiset säännöt hakijoiden tukemiseksi kyseisessä välineellistämistilanteessa tässä luvussa sekä asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] ja direktiivissä XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

IV LUKU

Loppusäännökset

9 artikla

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan [...] päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.

Tehty Strasbourgissa

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja