



Bryssel 23.9.2020
COM(2020) 613 final

2020/0277 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja
force majeure -tilanteissa**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

1.1. Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti syyskuussa 2019 uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, johon sisältyy kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkorajoihin, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmiin, vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen ja ulkoiseen ulottuvuuteen.

Uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta koskeva tiedonanto, jonka yhteydessä esitetään useita lainsäädäntöehdotuksia, mukaan lukien tämä ehdotus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikkoihin liittyvissä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa, on uusi alku muuttoliikeasioiden käsittelylle. Tavoitteena on luoda laaja kehys, joka perustuu muuttoliikkeen hallintaa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja edistää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon yleisperiaatteisiin perustuvalla uudella sopimuksella edistetään yhdennettyä päätöksentekoa, jossa yhdistyvät turvapaikka-, muuttoliike- ja palauttamisasiat, ulkorajojen suojeleminen ja suhteet kolmansiiin maihin.

Uusi sopimus perustuu komission vuosina 2016 ja 2018 esittämiin ehdotuksiin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta. Uusien elementtien avulla pyritään varmistamaan tasapaino sellaisen yhteisen kehysten luomiseksi, jolla edistetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeen hallintaan. Keinona on yhdennetty päätöksenteko turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnan alalla sekä sisäisten että ulkoisten näkökohtien suhteen. Osana tätä kehystä on tarpeen ottaa käyttöön järjestelmä, joka sisältää tarvittavat välineet kriisi- ja *force majeure* -tilanteita varten.

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksella perustettava yhteisvastuumekanismi on rakenteeltaan joustava ja reagoiva, jotta sitä voidaan mukauttaa tilanteisiin, joita jäsenvaltioiden kohtaamat muuttoliikehaasteet aiheuttavat. Mekanismissa määritetään yhteisvastuutoimia, joista jäsenvaltiot voivat valita, mihin osallistuvat. Tämän uuden yhteisvastuumekanismin kautta voidaan tarjota jatkuvaa ja monipuolista tukea jäsenvaltioille, joihin kohdistuu painetta tai paineen riski. Siihen sisältyy erityinen prosessi etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisen maihinnousun erityispiirteiden ottamiseksi huomioon. Vastaavasti uudessa turvapaikkamenettelyasetuksessa vahvistettavat menettelysäännöt lisäävät turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmien yleistä tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Yhdessä laajemman toimenpidekokonaisuuden kanssa, jota olisi sovellettava osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan, unioni ja sen jäsenvaltiot pystyvät paremmin välttämään kriisitilanteen syntymistä muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden alalla.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kriisitilanne voisi syntyä, kun otetaan huomioon erilaiset tekijät, joihin unioni ja sen jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa, kuten viimeaikaiset kokemukset osoittavat. Kuten myös vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana saadut kokemukset osoittavat, unioni tarvitsee jäsenvaltioiden lähestymistavan kriisinhallintaan, jotta voidaan välttää tapauskohtainen reagointi. Sen vuoksi on asianmukaista, että alaa koskevaa lainsäädäntökehystä täydennetään välineellä, jolla varmistetaan, että unionilla on käytettävissään täsmälliset säännöt, joita noudattamalla voidaan toimia tuloksellisesti poikkeuksellisessa kriisitilanteessa ja jotka täydentävät pakollista yhteisvastuumekanismia ja normaalioloissa sovellettavia menettelyjä. Kyse olisi asianmukaisista menettelysäännöistä ja

poikkeuksista sekä yhteisvastuumekanismin nopeasta käynnistämisestä yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Tarkoituksena on vastata sellaisiin kriisitilanteisiin, jotka suuruusluokkansa vuoksi voivat saattaa jopa hyvin valmistautuneet ja toimivat turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmät koetukselle.

Tällainen kriisiväline kattaa näin ollen poikkeukselliset tilanteet, joissa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo on laajuudeltaan ja luonteeltaan sellainen, että se lamauttaisi jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmien toimintakyvyn ja saattaisi aiheuttaa vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja unionin muuttoliikkeen hallintajärjestelmän toiminnalle tai estää niiden soveltamisen. Ehdotus kattaa myös tilanteet, joissa on tällainen vaara. Asetusehdotuksessa käsitellään myös *force majeure* -tilanteita, jotka liittyvät turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan unionissa. Siinä säädetään tarvittavista mukautuksista turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskeviin EU:n sääntöihin sekä yhteisvastuumekanismeihin, jotka vahvistetaan asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta].

Tämä ehdotus muodostaa lainsäädäntökehyksen yhdessä seuraavien ehdotusten kanssa: muutosehdotus vuonna 2016 esitettyyn ehdotukseen turvapaikkamenettelyasetukseksi¹, uusi ehdotus asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta², seulonnan käyttöönottoa koskeva ehdotus³ ja Eurodac-ehdotusta muuttava ehdotus⁴. Kokonaisvaltainen lähestymistapa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan toteutetaan käytännössä tämän lainsäädäntökehyksen avulla.

Ehdotuksella, jolla muutetaan vuonna 2016 esitettyä ehdotusta Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimisesta⁵, luodaan selkeä ja johdonmukainen yhteys henkilöiden ja heihin sovellettavien menettelyjen välille, jotta asetusta voidaan paremmin hyödyntää sääntelemättömän muuttoliikkeen valvonnassa ja luvattoman liikkumisen havaitsemisessa. Se tukee myös turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksella perustettavan uuden yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanoa, sisältää tarvittavat muutokset, jotka mahdollistavat Eurodacin toiminnan yhteentoimivuuskehyksen puitteissa, ja tukee jäsenvaltioita vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen myönnettävän tuen seurannassa.

Uudistuksella pyritään korjaamaan tilanne, jossa jäsenvaltioiden turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisjärjestelmiä ei juurikaan ole yhdenmukaistettu, vaikka yhteistyötä on lisätty EU:n tasolla huomattavasti, myös EU:n virastojen antaman tuen osalta. Tämä tilanne luo tehottomuutta, ja sen tahattomana seurauksena on se, että turvapaikanhakijat eivät saa samanlaista oikeudenmukaista kohtelua kaikkialla Euroopassa, mikä kannustaa siihen, että suuri määrä muuttajia liikkuu eri puolilla Eurooppaa etsimässä parempia oleskeluedellytyksiä ja -näkyimiä. Komissio tukee alustavaa poliittista yhteisymmärrystä, johon on jo päästy aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta, vastaanotto-olosuhteita koskevasta direktiivistä, EU:n uudelleensijoittamiskehystä koskevasta asetuksesta ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevasta asetuksesta. Nämä ehdotukset olisi hyväksyttävä lopullisesti mahdollisimman pian. Myös uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä⁶ koskevat neuvottelut olisi saatava nopeasti päätökseen yhdessä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen kanssa,

¹ OJ L [...], [...], p. [...].

² OJ L [...], [...], p. [...].

³ OJ L [...], [...], p. [...].

⁴ OJ L [...], [...], p. [...].

⁵ OJ L [...], [...], p. [...].

⁶ COM(2018) 634 final.

jotta voidaan varmistaa, että EU:n säännöillä pystytään estämään pakenemista, avustamaan vapaaehtoisessa palaamisessa ja virtaviivaistamaan hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä. Näin voitaisiin parantaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintajärjestelmien toimivuutta.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on toteuttaa tarvittavat mukautukset turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskeviin sääntöihin (turvapaikkamenettelyasetus ja palauttamisdirektiivi⁷) sekä säätää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa vahvistettavasta yhteisvastuumekanismista sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot voivat toimia kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa, jotka liittyvät turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan EU:ssa. Tällaisia tilanteita voi ilmetä hyvin nopeasti ja ne voivat olla laajuudeltaan ja luonteeltaan sellaisia, että niiden tosiasiallinen ratkaiseminen edellyttää erityisiä välineitä. Tätä varten vahvistetaan yksinkertaistettu menettely ja lyhennetyt määräajat turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyn pakollisen yhteisvastuumekanismiin käynnistämiseksi painetilanteissa. Tässä ehdotuksessa esitetyt kriisitilanteissa toimimista koskevat säännöt ja toimenpiteet täydentävät operatiivista ja teknistä tukea, jota Euroopan unionin turvapaikkavirasto voi antaa⁸ tilanteessa, jossa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteettoman suuri paine.

Lisäksi yhteisvastuumekanismia koskeva menettely kriisitilanteissa tarjoaa laajemmat mahdollisuudet sisäisiin siirtoihin ja vahvistaa jäsenvaltioiden mahdollisuutta antaa toisilleen apua palauttamisen toteuttamisessa palauttamisen tukijärjestelyn kautta. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa vahvistettavien tavanomaisten sääntöjen mukaan palauttamisen tukijärjestelyä tarjoavat jäsenvaltiot sitoutuvat palauttamaan sääntöjenvastaisesti maahan tulleet henkilöt toisen jäsenvaltion puolesta ja toteuttavat kaikki tarvittavat toimet suoraan järjestelystä hyötyvän jäsenvaltion alueella (esim. paluuneuvonta, poliittinen vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa, avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tukeminen). Jos vapaaehtoinen paluu ei ole toteutunut kahdeksan kuukauden kuluessa, sääntöjenvastaisesti maahan tulleet henkilöt siirrettäisiin tukijärjestelyä tarjoavan jäsenvaltion alueelle paluun täytäntöönpanemiseksi. Tässä ehdotuksessa esitetty palauttamisen tukijärjestely kriisitilanteissa eroaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa esitetystä järjestelystä, koska velvollisuus siirtää sääntöjenvastaisesti maahan tullut henkilö syntyy, jos asianomainen henkilö ei ole palannut takaisin tai häntä ei ole poistettu maasta neljän kuukauden kuluessa.

Ehdotus sisältää myös kriisitilanteisiin liittyviä säännöksiä, joissa sallitaan tietyt poikkeukset ehdotetusta turvapaikkamenettelyasetuksesta. Varsinkin rajamenettelyn soveltamisalaa voidaan turvapaikkamenettelyasetuksessa jo säädettyjen perusteiden lisäksi laajentaa koskemaan kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä, joiden osalta hyväksymisaste ensimmäisessä käsittelyssä koko EU:n alueella on enintään 75 prosenttia. Myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen kestoa rajamenettelyssä voidaan pidentää kahdeksalla viikolla. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltiot voisivat poiketa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintisäännöksistä ja pidentää määräaikaa neljällä viikolla.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁸ Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevasta asetuksesta (16 artikla) saavutetun alustavan yhteisymmärryksen pohjalta.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi mahdollisuus poiketa tietyistä säännöksistä, jotka koskevat rajamenettelyä palauttamisen toteuttamista varten, ehdotetussa turvapaikkamenettelyasetuksessa ja palauttamisdirektiivissä esitetyllä tavalla, jotta näiden menettelyjen täytäntöönpano helpottuisi kriisitilanteissa silloin, kun tarvitaan erityisiä mukautuksia, jotta paineiden alaiset toimivaltaiset viranomaiset voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja selviytyä huomattavasta työtaakasta. Tätä varten ehdotuksessa pidennetään palauttamisen toteuttamista varten sovellettavan rajamenettelyn enimmäiskestoja kahdeksalla viikolla (ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi menettelyn enimmäisajaksi asetetaan 12 viikkoa) ja otetaan käyttöön uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevassa ehdotuksessa esitettyjen tapausten lisäksi uusia täsmällisiä ja hyvin kohdennettuja tapauksia, joissa pakenemisriskin voidaan olettaa olevan olemassa yksittäistapauksissa ellei toisin osoiteta. Palauttamisia koskeva kriisinhallintamenettely ei rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta poiketa palauttamisdirektiivin soveltamisesta sen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka on otettu kiinni heidän ylittäessään sääntöjenvastaisesti jäsenvaltion ulkorajan maa-, meri- tai ilmaitse ja joille ei asetuksen (EU) XXX/XXX [seulonta-asetus] mukaisesti suoritettuna seulonnan jälkeen ole myönnetty lupaa tai oikeutta oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa (esim. he eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua).

Jotta jäsenvaltiot ja unioni voisivat tosiasiallisesti vastata *force majeure* -tilanteisiin, kuten Maailman terveysjärjestön 11. maaliskuuta 2020 julistamaan covid-19-pandemiaan, tässä asetusehdotuksessa esitetään jäsenvaltioille myös mahdollisuutta pidentää ehdotetussa turvapaikkamenettelyasetuksessa esitettyjä määräaikoja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnille ja määräaikoja, jotka koskevat vastaanottopyyntöjen ja takaisinottoilmoitusten lähettämistä ja niihin vastaamista sekä siirtoa hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon niin kuin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksessa esitetään. Tässä ehdotuksessa pidennetään myös määräaikaa, jonka kuluessa sisäinen siirto tai palauttamisen tukijärjestely on toteutettava, jos jäsenvaltiossa on *force majeure* -tilanne, jonka vuoksi se ei kykene täyttämään näitä velvoitteita niin kuin niistä tässä asetuksessa ja turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetään.

1.2. Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Tämä ehdotus on täysin yhdenmukainen uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta koskevan tiedonannon ja siihen liittyvän aloitteita sisältävän etenemissuunnitelman kanssa. Näitä aloitteita ovat muun muassa ehdotus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseksi, ehdotus seulonta-asetukseksi ja ehdotus turvapaikkamenettelyasetukseksi.

Tämä ehdotus täydentää turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotusta, sillä tässä säädetään täsmällisistä säännöistä, jotka koskevat pakollisen yhteisvastuumekanismien soveltamista poikkeuksellisissa kriisitilanteissa.

Tämä ehdotus on myös yhdenmukainen sekä ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen että palauttamisdirektiivin uudelleenlaadimista koskevan ehdotuksen kanssa, koska tässä säädetään poikkeuksellisissa kriisitilanteissa sovellettavista poikkeussäännöistä, jotka koskevat rajamenettelyn soveltamisalaa, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisen kestoja tässä menettelyssä, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnin määräaikoja sekä palauttamisen toteuttamista varten sovellettavan rajamenettelyn soveltamisalaa ja määräaikaa.

Tämä ehdotus on lisäksi täysin yhdenmukainen muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevan EU:n mekanismin (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja

kriisisuunnitelma) kanssa. Mekanismi muodostaa operatiiviset puitteet muuttovirtojen ja muuttoliiketilanteen seurannalle ja ennakoinnille, selviytymiskyvyn kehittämiseksi sekä koordinoitulle reagoinnille muuttoliikekriisiin. Ehdotuksessa hyödynnetään suunnitelman mukaisesti laadittuja raportteja ja suunnitelman mukaisesti perustettujen verkostojen toimia täysimääräisesti.

Yhdenmukaisuus varmistetaan myös niiden säädösten kanssa, joista on päästy alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen. Näitä ovat aseman määrittelyä koskeva asetus, vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi, EU:n uudelleensijoittamiskehystä koskeva asetus ja EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetus.

1.3. Vuorovaikutus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan kanssa

Tässä ehdotuksessa vahvistetaan täsmälliset säännöt, joilla varmistetaan laajempi soveltamisala ja nopeampi menettely kuin ehdotetussa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa sen varmistamiseksi, että kriisitilanteita varten on pysyvästi käytössä toimiva ja tehokas järjestelmä.

Yhteisvastuuta koskevien sääntöjen laatiminen kriisitilannetta varten ei rajoita neuvoston mahdollisuutta hyväksyä komission ehdotuksen perusteella väliaikaisia toimenpiteitä sellaisen jäsenvaltion hyväksi, jossa on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu hätätilanne.

1.4. Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa

Ehdotus on uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyn, muuttoliikkeen hallintaan sovellettavan kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukainen. Lähestymistavassa asetetaan muuttoliikepolitiikka keskiöön suhteissa kolmansien maiden kumppaneihin, luodaan toimivia laillisia väyliä EU:hun, sisällytetään ulkorajat osaksi EU:n muuttoliikkeen hallintaa, perustetaan saumattomia, oikeudenmukaisia ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, tehdään Schengen-järjestelmästä luottamusta herättävä järjestelmä, ja kehitetään toimenpiteitä, joilla autetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista eurooppalaisiin yhteiskuntiin.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön tuo uusi sopimus ja erityisesti tavoite käynnistää uudelleen komission vuonna 2016 ehdottama turvapaikkauudistus muun muassa tarkastelemalla, miten voidaan luoda saumaton turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmä, ja määrittelemällä kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeen hallintaan. Tältä osin tällä ehdotuksella varmistetaan, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat kriisitilanteessa olevien maiden tukemiseen. Ehdotuksella varmistetaan, että kokonaisvaltaisen lähestymistavan haasteisiin voidaan kriisitilanteessa tosiasiallisesti vastata. Haasteita ovat muun muassa tarve vähentää sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden aiheuttamaa painetta, pitää ulkorajat vahvana, vähentää edelleen liikkumista ja Schengen-alueeseen kohdistuvaa kuormitusta. Ehdotuksella varmistetaan myös nopea ja toimiva palauttaminen ja takaisinotto.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

2.1. Oikeusperusta

Tällä ehdotuksella edistetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeen hallintaan ja lainsäädäntöehdotuksiin, jotka on tehty yhdessä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kanssa. Ehdotuksessa on lukuisia säännöksiä, jotka liittyvät ehdotettuun

turvapaikkamenettelyasetukseen ja ehdotettuun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen, sekä säännöksiä välittömän suojelun aseman myöntämisestä kriisitilanteissa. Sen vuoksi tämä ehdotus olisi hyväksyttävä asianmukaisen oikeusperustan eli SEUT-sopimuksen 78 artiklan toisen kohdan c, d ja e alakohdan ja 79 artiklan toisen kohdan c alakohdan nojalla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

2.2. Eriytetty yhdentyminen

Asetus (EU) N:o 604/2013 sitoo Irlantia, koska se on ilmoittanut haluavansa osallistua kyseisen asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU-sopimus) ja SEUT-sopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyn pöytäkirjan⁹ mukaisesti.

Kyseisen pöytäkirjan mukaisesti Irlanti voi päättää osallistua tämän ehdotuksen hyväksymiseen. Se voi päättää osallistumisestaan myös ehdotuksen hyväksymisen jälkeen.

SEU-sopimukseen ja SEUT-sopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden hyväksymiseen, joita ehdotetaan SEUT-sopimuksen V osaston nojalla (lukuun ottamatta ”toimenpiteitä, joilla määritetään ne kolmannet maat, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, tai yhtenäistä viisumin kaavaa koskevia toimenpiteitä”). Koska Tanska kuitenkin soveltaa voimassa olevaa Dublin-asetusta EY:n kanssa vuonna 2006 tekemänsä kansainvälisen sopimuksen¹⁰ seurauksena, sen on kyseisen sopimuksen 3 artiklan mukaan ilmoitettava komissiolle, aikooko se panna tämän asetuksen 8 artiklan täytäntöön.

Irlannin ja Tanskan osallistuminen tässä asetusehdotuksessa säädettyihin järjestelyihin määritellään neuvottelujen aikana edellä mainittujen pöytäkirjojen mukaisesti. Pöytäkirjan mukaisesti Irlanti voi osallistua, mutta sen ei edellytetä osallistuvan, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeviin aloitteisiin niiden toimivuutta kunnioittaen.

2.3. Ehdotuksen vaikutus EU:n ulkopuolisiin valtioihin

Unionin on tehnyt useiden EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa sopimuksen niiden osallistumisesta Schengenin säännöstöön. Sen lisäksi se on sopinut seuraavien valtioiden kanssa niiden osallistumisesta Dublin- ja Eurodac-säännöstöön:

- Islannin ja Norjan kanssa tehtiin sopimus vuonna 2001
- Sveitsin kanssa tehtiin sopimus 28. helmikuuta 2008
- Liechtensteinin kanssa tehtiin pöytäkirja 7. maaliskuuta 2011.

Jotta Tanskan – joka osallistuu Dublin-/Eurodac-säännöstöön kansainvälisen sopimuksen välityksellä, kuten edellä mainittiin – ja edellä mainittujen maiden välille voidaan luoda oikeuksia ja velvollisuuksia, unionin ja järjestelmään liittyneiden maiden välillä on laadittu kaksi muutakin asiakirjaa¹¹.

⁹ Sama koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa erosopimuksen mukaisen siirtymäkauden aikana.

¹⁰ Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välinen sopimus niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan Tanskassa tai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, sekä Eurodac-järjestelmästä sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi (EUVL L 66, 8.3.2006, s. 38).

¹¹ Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, liitettävä Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välinen pöytäkirja (tehty 24.10.2008, EUVL L 161, 24.6.2009, s. 8) sekä pöytäkirja, joka liitetään Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan väliseen sopimukseen niistä perusteista ja

Järjestelmään liittyneiden maiden on edellä mainittujen sopimusten mukaisesti hyväksyttävä Dublin- ja Eurodac-säännöstö ja niiden muutokset poikkeuksetta. Ne eivät osallistu Dublinin säännöstöä muuttavien tai sitä kehittävien säädösten (joihin myös tämä ehdotus kuuluu) antamiseen, mutta niiden on ilmoitettava komissiolle määrätyn ajan kuluessa, aikovatko ne hyväksyä tällaisten säädösten sisällön sen jälkeen, kun neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat ne hyväksyneet. Jos Norja, Islanti, Sveitsi tai Liechtenstein ei hyväksy säädöstä, jolla muutetaan Dublin-/Eurodac-säännöstöä tai joka perustuu niihin, kyseisen maan kanssa tehdyn sopimuksen voimassaolo päättyy, paitsi jos sopimuksella perustettu sekakomitea yksimielisesti toisin päättää.

Tällä asetusehdotuksella on edellä mainittuja sopimuksia laajempi soveltamisala. Jotta voidaan varmistaa, että Tanskan ja assosioituneiden maiden kanssa tehdyt sopimukset niiden osallistumisesta Dublin-järjestelmään pysyvät voimassa, Tanskaa, Norjaa, Islantia, Sveitsiä ja Liechtensteinia sitoo vain tämän asetuksen 8 artikla, jos asetusta hyväksytään.

2.4. Toissijaisuusperiaate

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.

Ehdotuksessa otetaan käyttöön täsmälliset säännöt, jotka koskevat turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyin yhteisvastuumekanismin soveltamista. Tarkoituksena on rakentavalla tavalla ratkaista jäsenvaltioissa esiintyvät kriisitilanteet, jotka johtuvat ihmisten joukoittaisesta maahantulosta, ja jakaa vastuu oikeudenmukaisesti jäsenvaltioiden kesken. Tämä ehdotus koskee lähtökohtaisesti tilanteita, joista jäsenvaltio ei selviä yksin.

Lisäksi säädetään useista menettelyllisistä tekijöistä, joilla autetaan kriisitilanteessa olevaa jäsenvaltiota tai -valtioita. Turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin olisi sovellettava samoja sääntöjä kaikkialla unionissa, siitä riippumatta, kuinka moni jäsenvaltio niitä soveltaa. Tavoitteena on varmistaa kriisitilanteessa noudatettava yhteinen lähestymistapa sääntöihin, joista voidaan poiketa. Tämä tuo myös selkeyttä ja oikeusvarmuutta henkilöille, joita kyseiset menettelyt koskevat, ja varmistaa, että heidän oikeuksiaan kunnioitetaan. Tällaisten poikkeusten käynnistämistä sekä niiden soveltamisalaa ja määräaikoja on ennakoitavuuden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamiseksi säänneltävä EU:n tasolla. Sen vuoksi jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän ehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun asetuksen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Tämän vuoksi unioni ryhtyy toimiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Ehdotus sisältää myös *force majeure* -tilanteeseen liittyviä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot tai koko unioni voivat soveltaa niiden määräaikojen osalta, jotka vahvistetaan turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksessa tai ehdotuksessa turvapaikkamenettelyasetukseksi.

menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio (EYVL L 93, 3.4.2001).

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

2.5. Suhteellisuusperiaate

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa vahvistetaan poikkeussääntöjen soveltamisen ehdot sekä niiden soveltamisala ja soveltamisen määräaika. Lisäksi perustetaan mekanismi, jolla säännellään näiden poikkeussääntöjen soveltamista, sen varmistamiseksi, ettei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kaikki mekanismin osatekijät sellaisten kriisitilanteiden varalta, jonka kolmansien maiden kansalaisten joukoittainen maahantulo jonkin jäsenvaltion alueelle aiheuttaa, tai erityisten *force majeure* -tilanteiden varalta rajoittuvat siihen, mikä on tarpeen asianmukaisten menettelyä koskevien poikkeusten luomiseksi ja mahdollistamiseksi ja yhteisvastuutoimien käynnistämiseksi nopeasti, jotta voidaan varmistaa hakijoiden yhdenvertainen kohtelu oikeuksien ja takeiden osalta sekä mukauttaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevia sääntöjä.

Poikkeukset ehdotetusta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksesta ja ehdotetusta turvapaikkamenettelyasetuksesta ovat oikeasuhteisia, ja käyttöön on otettu useita takeita, joilla varmistetaan tasapaino jäsenvaltioiden kriisi- tai *force majeure* -tilanteiden hallintaan liittyvien välittömien tarpeiden ja tällaisten poikkeusten soveltamisen edellyttämän oikeusvarmuuden ja yhdenmukaisuuden tarpeen välillä.

Poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo lamauttaa kyseisen jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmien toimintakyvyn, katsotaan oikeasuhteiseksi, että turvapaikanhakua ja palauttamisia koskevissa kriisinhallintamenettelyissä pidennetään turvapaikkamenettelyasetuksessa säädettyjen rajalla tapahtuvien turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen enimmäiskestoja enintään kahdeksalla viikolla.

Määräaikojen pidentäminen *force majeure* -tilanteessa on tarpeen, jotta poikkeuksia ehdotetusta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksesta ja ehdotetusta turvapaikkamenettelyasetuksesta sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla unionissa.

Poikkeusten soveltamisen kestoja koskevat rajoitukset antavat *force majeure* -tilanteessa kansallisille viranomaisille mahdollisuuden löytää tasapaino tehtävien hoitamiseen tarvittavan lisäajan tarpeen ja hakijoiden ja sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden oikeuksien suojelun välillä, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty.

2.6. Toimintatavan valinta

Koska tässä asetusehdotuksessa säädetään tietyistä poikkeuksista ehdotettuun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseen ja ehdotettuun turvapaikkamenettelyasetukseen, myös säännöt, joiden avulla jäsenvaltiot ja unioni voivat hoitaa kolmansien maiden kansalaisten joukoittaisesta maahantulosta jonkin jäsenvaltion alueelle aiheutuvat kriisitilanteet tai erityisen *force majeure* -tilanteen, otetaan käyttöön asetuksella.

Ainoastaan asetuksella, jossa säädetään poikkeuksista turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin unionissa ja jonka säännöksiä sovelletaan suoraan, voidaan

varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tuloksellisuus sovellettaessa turvapaikanhakua koskevia EU:n menettelysääntöjä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

Voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevan tiedon keruu

3.1. Näyttöön perustuva päätöksenteko

Lainsäädäntöehdotuksiin liittyy yksityiskohtainen analyttinen valmisteluasiakirja, joka perustuu julkisesti saatavilla oleviin EU:n tietoihin ja tilastoihin sekä kokemuksiin, joita komissio ja sen erillisvirastot ovat keränneet turvapaikka-asioita ja muuttoliikettä koskevasta tilanteesta paikan päällä. Niiden perusteella käy ilmi, että Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä tarvitsee vahvistettua oikeudellista kehystä ja uusia tai muutettuja sääntöjä, jotta se voi vastata nykyisiin muuttoliikehaasteisiin.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tuodaan esiin useita EU:n tällä hetkellä kohtaamia haasteita, arvioidaan nykytilannetta ja kuvaillaan mahdollisia ratkaisuja niihin. Valmisteluasiakirja perustuu vuosien 2015–2016 muuttoliikekriisistä lähtien kerättyihin tietoihin ja niistä saatuun oppiin. Asiakirjassa tehdään vertailuja, joiden tarkoituksena on esitellä kehityssuuntauksia ja muuttoliikekriisin hallinnassa ilmenneitä puutteita. Siinä korostetaan covid-19-pandemiasta saatujen kokemusten perusteella, että tietyillä aloilla tarvitaan vankempia välineitä mahdollisten tulevien kriisien, kuten joukoittaisen maahantulon, ratkaisemiseksi sekä joustavuutta *force majeure* -tilanteita varten.

Yksi todetuista haasteista on se, että käytössä ei ole toimintamekanismeja sellaisia kriisitilanteita varten, joita voi aiheutua silloin kun sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden joukoittainen maahantulo lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmän toimintakyvyn ja joilla voi olla vakavia seurauksia koko Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnalle. Osana tätä haastetta on todettu, että tällaisissa tilanteissa EU ei edelleenkään pysty varmistamaan pääsyä menettelyihin rajoilla, vaikka se on tällä hetkellä paremmin valmistautunut kriisitilanteisiin kuin vuonna 2015.

Myös viimeaikaiset tapahtumat, kuten covid-19-pandemia ja poliittinen kriisi Kreikan ja Turkin välisellä rajalla maaliskuussa 2020, osoittavat, että on tilanteita, joissa selviytyminen edellyttää *force majeure* -tilanteissa sovellettavia täsmällisiä sääntöjä.

Parhaitenkin valmistellussa ja hallinnoidussa järjestelmässä on oltava kehys sellaisia kriisi- tai *force majeure* -tilanteita varten, joissa eri säädösten tarjoama joustavuus ei riitä. Jäsenvaltiot tarvitsevat välineitä muuttoliikkeen lukuisiin eri syihin puuttumiseksi sekä välittömiä toimenpiteitä selviytyäkseen tällaisten tilanteiden aiheuttamasta äärimmäisestä paineesta.

Lisäksi toimiva ennakointi ja valmistautuminen voivat vaikuttaa merkittävästi toimien tuloksellisuuteen kriisitilanteissa, kun siirrytään reaktiivisesta toimintatavasta valmiuteen ja ennakointiin perustuvaan toimintamalliin. Tällaista ei EU:n tasolla vielä ole, mutta se on välttämätön, kun nykyisestä muuttoliikkeen hallintajärjestelmästä pyritään tekemään selviytymiskykyisempi ja nopeammin reagoiva.

Muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma) annetun komission suosituksen N:o XXX täytäntöönpanon odotetaan auttavan tämän puutteen korjaamisessa, koska sen avulla voidaan seurata ja ennakoida muuttovirtoja sekä parantaa selviytymiskykyä ja kriisin

edellyttämien toimien teknistä koordinoitua samalla kun kaikilta osin noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä hyödynnetään ja täydennetään voimassa olevia välineitä.

Nämä haasteet korostavat sitä, että tarvitaan täsmällisiä sääntöjä yhteisvastuusta kriisitilanteissa. Niihin kuuluisi pakollinen yhteisvastuumekanismi sisäisten siirtojen tai palauttamisen tukijärjestelyjä varten, jotta kriisin koettelemissa jäsenvaltioihin kohdistuvaa äärimmäistä painetta voidaan vähentää nopeasti. Lisäksi tarvitaan menettelyä koskevia poikkeuksia, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmissään. Poikkeuksilla turvapaikka- ja palauttamissääntöihin on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltioilla on keinot ja riittävästi aikaa toteuttaa asiaankuuluvat menettelyt.

Valmisteluasiakirjassa todetaan myös, että nykyiset toimenpiteet, joilla taataan nopea pääsy suojelun piiriin, eivät vaikuta enää tarkoituksenmukaisilta sellaisten kolmansista maista siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta, jotka ovat suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi poikkeuksellisessa aseellisessa selkkauksessa eivätkä voi palata alkuperämaahansa vaan tarvitsevat pikaista suojelua EU:hun saapuessaan. Asiakirjassa korostetaan, että tilapäistä suojelua koskevasta direktiivistä¹² tehdyn selvityksen¹³ mukaan sidosryhmät olivat yhtä mieltä siitä, ettei jäsenvaltioiden odotettu pääsevän sopimukseen kyseisen direktiivin mahdollisesta käyttöönotosta. Valmisteluasiakirjassa todetaankin, että tilapäistä suojelua koskeva direktiivi ei enää vastaa jäsenvaltioiden nykytilannetta ja että se on kumottava. Siinä kuitenkin tunnustetaan, että tietyille suuressa vaarassa oleville kolmansien maiden kansalaisten ryhmille on myönnettävä suojelua nopeasti – eli välittömästi. Tältä osin tällä ehdotuksella varmistetaan, että henkilöillä, joille myönnetään välitön suojelu, on samanlaiset taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kuin toissijaista suojelua saavilla henkilöillä on asetuksen (EU) XXX/XXX [aseman määrittelyä koskeva asetus] nojalla. Näitä oikeuksia ovat muun muassa suoja palauttamiselta, tiedonsaanti heidän asemaansa liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, perheen yhtenäisyyden säilyttäminen, oikeus saada oleskelulupa, liikkua vapaasti jäsenvaltiossa, päästä työhön, päästä koulutukseen ja tutkintojen tunnustamista ja osaamisen hyväksymistä koskevien menettelyjen piiriin, oikeus sosiaaliturvaan, sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon, ilman huoltajaa olevien alaikäisten oikeudet, oikeus majoitukseen, mahdollisuus hyödyntää kotouttamistoimenpiteitä ja paluumuuttoapua.

3.2. Sidoryhmien kuuleminen

Komissio on kuullut Euroopan parlamenttia, jäsenvaltioita ja sidoryhmiä useaan otteeseen saadakseen niiden näkemyksiä uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta. Samaan aikaan puheenjohtajavaltiot Romania, Suomi ja Kroatia ovat käyneet sekä strategista että teknistä keskustelua muuttoliikepolitiikan eri näkökohdista, muun muassa turvapaikka-asioista, palauttamisesta, suhteista kolmansien maihin sekä takaisinotosta ja uudelleenkotoutumisesta. Näissä kuulemisissa kannatettiin Euroopan turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan uudistamista, jotta voitaisiin paikata kiireellisesti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän puutteita, parantaa palauttamisjärjestelmän toimivuutta, perustaa aito eurooppalainen palauttamisjärjestelmä, vahvistaa takaisinottoa koskevia suhteita kolmansien maiden kanssa ja varmistaa paluumuuttajien kestävä uudelleenkotoutuminen sen jälkeen, kun he ovat palanneet alkuperämaahansa.

¹² Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

¹³ ICF teki selvityksen muuttoliike- ja sisäasioiden pääosastolle tammikuussa 2016.

Ennen uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen esittämistä komissio kävi tiivistä keskustelua Euroopan parlamentin kanssa. Komissio on myös järjestänyt kaksi vierailukierrosta ja kahdenvälisiä keskusteluja kunkin jäsenvaltion kanssa toimikautensa ensimmäisten sadan päivän aikana ja myös viime aikoina ennen sopimuksen esittämistä. Kuulemisten tavoitteena oli koota näkemyksiä ja ideoita tulevaan Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimukseen. Jäsenvaltiot osallistuivat aktiivisesti näihin kuulemisiin. Ne olivat yhtä mieltä yhtenäisyyden tarpeesta ja siitä, että nykyisen järjestelmän heikkoudet on ratkaistava asteittain. Ne olivat yhtä mieltä myös siitä, että tarvitaan uusi oikeudenmukainen vastuunjaon järjestelmä, johon kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua, ja tiukkaa rajavalvontaa, ja tunnustivat muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden sekä palauttamisten parantamisen merkityksen.

Näissä keskusteluissa useat jäsenvaltiot korostivat tarvetta erottaa toisistaan tavanomaiset tilanteet ja kriisitilanteet ja ilmaisivat kannattavansa sitä, että niitä varten on eri välineet.

Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti kannattivat edistymistä nykyisen järjestelmän heikkouksien ratkaisemisessa ja sitä, että luodaan uusi oikeudenmukainen vastuunjaon järjestelmä, johon kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua. Ne kannattivat myös tiukkaa rajavalvontaa ja perusoikeuksien kunnioittamista EU:n muuttoliikepolitiikan kaikilla osaluilla sekä tunnustivat merkityksen, joka muuttoliikkeen ulkoisella ulottuvuudella, turvalliset ja lailliset väylät mukaan lukien, sekä palauttamisten parantamisella on.

Suomen puheenjohtajakaudella järjestettiin useita työpajoja ja keskusteluja neuvoston eri foorumeilla, kuten Helsingissä 24.–25. lokakuuta 2019 pidetyssä Tampere 2.0 -konferenssissa ja Wienissä 6.–7. marraskuuta 2019 pidetyssä Salzburgin foorumissa, joissa jäsenvaltiot totesivat, että kriisiaikojä varten tarvitaan poikkeussääntöjä.

Komission jäsen Ylva Johansson on myös useaan otteeseen kuullut kohdennetusti kansainvälisiä järjestöjä, kansalaisyhteiskunnan järjestöjä ja jäsenvaltioiden paikallisia kansalaisjärjestöjä sekä talouselämän ja työmarkkinoiden osapuolia. Näissä kuulemisissa esitettiin suosituksia, joiden mukaan on tarpeen kehittää edelleen yhteistä lähestymistapaa lapsia koskevien normien osalta vuonna 2017 lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä annetun tiedonannon¹⁴ mukaisesti. Kansalaisyhteiskuntaa on kuultu myös Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) perustamassa neuvoa-antavassa ryhmässä muun muassa turvapaikkamenettelyn alkuvaiheista (2019).

Komissio on myös ottanut huomioon kansallisten ja paikallisten viranomaisten¹⁵, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR)¹⁶ ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM)¹⁷, sekä ajatushautomoiden ja tiedemaailman, suosituksia siitä, miten uudistus olisi suunniteltava ja nykyisiin muuttoliikkeestä johtuviin haasteisiin vastattava ihmisoikeusnormien mukaisesti. Jotta uudistaminen voitaisiin aloittaa puhtaalta pöydältä, suositusten mukaan olisi tarkistettava joitakin vastuun määrittämistä koskevia sääntöjä ja säädettävä yhteisvastuumekanismista, joka kattaa myös etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulleet henkilöt. Kansalaisjärjestöt kannattavat

¹⁴ Maahanmuuttajalapsia koskevalla aloitteella haettiin yhteistä lähestymistapaa, jolla voidaan käsitellä kadonneiden (ilman huoltajaa olevien ja huoltajastaan erotettujen) lasten ongelmaa, perustaa toimivat mekanismit ihmiskaupan riskien torjumiseksi ja hyväksyä erityisesti lapsia koskevat normit turvapaikkamenettelyihin.

¹⁵ Esimerkiksi ”Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy”, 25.11.2019, allekirjoittajina 33 järjestöä ja kuntaa.

¹⁶ UNHCR Recommendations for the European Commission’s proposed Pact on Migration and Asylum, tammikuu 2020.

¹⁷ IOM Recommendations for the new European Union Pact on Migration and Asylum, helmikuu 2020.

myös vastuuseen liittyvän yhteisymmärryksen saavuttamista jäsenvaltioiden kesken ja esittivät, että tarkistettuihin Dublin-sääntöihin sisällytettäisiin pysyvämpi sisäisten siirtojen mekanismi.¹⁸

Komissio on ottanut huomioon myös Euroopan muuttoliikeverkoston¹⁹ kannanotot ja tutkimukset. Verkosto on perustettu komission aloitteesta, ja se on viime vuosina tuottanut useita erityistutkimuksia ja tapauskohtaisia kyselyjä.

Monien jäsenvaltioiden ja sidosryhmien mukaan tarvitaan hyvin hallinnoitu muuttoliikejärjestelmä, jossa on periaatteena, että henkilöiden joukottaisesta maahantulosta jonkin jäsenvaltion alueelle aiheutuneessa kriisitilanteessa turvaudutaan sisäisiin siirtoihin automaattisesti sovellettavana yhteisvastuutoimena, jotta kyseiseen jäsenvaltioon kohdistuvaa painetta voidaan vähentää nopeasti. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot ja sidosryhmät ovat toistuvasti kehottaneet komissiota ottamaan oppia covid-19-pandemiasta saaduista kokemuksista ja varmistamaan, että lainsäädäntökehelyssä on välineet tällaisia *force majeure* -tilanteita varten.

Komissio on arvioinut esitetyt perustelut huolellisesti ja todennut, että nykyisten lainsäädäntöehdotusten ohella on tarpeen säätää – joko turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyn pakollisen yhteisvastuumekanismin soveltamista koskevilla täsmällisillä säännöillä tai muilla menettelyillä, joiden käyttöönotto saattaa olla tarpeen jäsenvaltioiden tai koko unionin kannalta – kehyksestä, joka voidaan aktivoida kriisi- ja *force majeure* tilanteissa, jotta tällaiseen tilanteeseen joutunutta jäsenvaltiota tai -valtioita voidaan tukea välittömästi.

3.3. Perusoikeudet

Tässä ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet sekä kansainvälisestä oikeudesta johtuvat velvoitteet.

Tässä asetuksessa säädettyä kehystä sovelletaan noudattaen täysin perusoikeuskirjassa vahvistettuja perusoikeuksia, mukaan lukien oikeus ihmisarvoon (1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen tai kohtelun kieltä (4 artikla), oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), suoja palauttamista vastaan (19 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), miesten ja naisten välinen tasa-arvo (23 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Tässä ehdotuksessa otetaan kaikilta osin huomioon lapsen oikeudet ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

Vapauteen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksia suojellaan. Säilöönnottoa voidaan käyttää rajalla tapahtuvien turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen poikkeussääntöjen nojalla, joita saa soveltaa ainoastaan tiukasti säännellyissä puitteissa ja rajoitetun ajan.

Mitä tulee turvapaikanhakua ja palauttamisia koskevien kriisinhallintamenettelyjen soveltamiseen, turvapaikkamenettelyasetuksessa ja palauttamisdirektiivissä säädettyjä takeita sovelletaan edelleen hakijoihin ja laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joihin sovelletaan rajamenettelyä.

¹⁸ CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, kesäkuu 2019.

¹⁹ Kaikki Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimukset ja raportit ovat osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

Ehdotuksessa suojellaan lapsen oikeuksia sulkemalla alaikäiset turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn ulkopuolelle, lukuun ottamatta erittäin rajattuja olosuhteita, joissa lapset muodostaisivat uhkan asianomaisen jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Vuoden 1951 pakolaissopimuksen 33 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa vahvistettua palauttamiskiellon periaatetta noudatetaan myös silloin, kun rajalla tapahtuvaan palauttamismenettelyyn sovelletaan palauttamisen toteuttamiseksi poikkeuksia ja palauttamisdirektiiviä. Ehdotuksessa muistutetaan nimenomaisesti jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa aina tätä periaatetta.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Koska tämä ehdotus liittyy kriisitilanteeseen, sen mahdollisia talousarviovaikutuksia ei ole mahdollista arvioida. Rahoitustarpeet täytetään mahdollisuuksien mukaan nykyisten muuttoliike- ja turvapaikka-alan välineiden vuosien 2021–2027 talousarviosta, ja tarvittaessa käytetään vuosien 2021–2027 monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyviä joustomekanismeja. Jos välitöntä suojelua saavat henkilöt hakevat myös asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] tarkoitettua kansainvälistä suojelua, heidän sisäistä siirtoaan koskevat rahoitussäännökset sisältyvät asetukseen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*].

Rahoitustarpeet ovat nykyisen monivuotisen rahoituskehysten mukaiset, ja niihin sisältyy myös neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 1311/2013²⁰ määriteltyjen erityisrahoitusvälineiden käyttö.

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

5. YKSITYISKOHTAINEN SELVITYS EHDOTUKSEN SÄÄNNÖKSISTÄ

Kriisin määritelmä

Kriisitilanne kattaa poikkeukselliset tilanteet, joissa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien tai sen alueelle etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulleiden kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo on niin laajaa suhteessa asianomaisen jäsenvaltion väestöön ja BKT:hen ja luonteeltaan sellaista, että se lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmän toimintakyvyn, ja tällaisten poikkeuksellisten tilanteiden välittömän vaaran. Ehdotus kattaa tällaiset tilanteet vain, jos osoitetaan, että niillä olisi vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tai turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksessa säädetyn yhteisen kehysten toiminnalle.

Säännöt, jotka koskevat turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyn yhteisvastuumekanismin pakollista soveltamista kriisitilanteissa

²⁰ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884).

5.1. Pakollinen yhteisvastuu kriisitilanteissa

Ehdotuksessa otetaan käyttöön täsmälliset säännöt, jotka koskevat yhteisvastuumekanismin soveltamista kriisitilanteissa. Mekanismi esitetään ehdotuksessa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseksi, jossa säädetään sisäisten siirtojen tai palauttamisen tukijärjestelyinä toteutettavista pakollisista toimenpiteistä. Näissä täsmällisissä säännöissä säädetään pakollisten sisäisten siirtojen laajemmasta soveltamisalasta, joka ulotetaan koskemaan kaikkia hakijoita riippumatta siitä, sovelletaanko heihin rajamenettelyä, sääntöjenvastaisesti maahan tulleita henkilöitä ja tämän asetuksen nojalla välitöntä suojelua saavia henkilöitä. Lisäksi vahvistetaan lyhennetyt määräajat turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyn pakollisen yhteisvastuumekanismin käynnistämiseksi. Tässä ehdotuksessa säädetty palauttamisen tukijärjestely eroaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetystä järjestelystä, koska velvollisuus siirtää sääntöjenvastaisesti maahan tullut henkilö tukijärjestelyä tarjoavan jäsenvaltion alueelle syntyy, jos asianomainen henkilö ei ole palannut takaisin tai häntä ei ole poistettu maasta neljän kuukauden kuluessa (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädetyn kahdeksan kuukauden sijaan).

Tällä ehdotuksella siirretään komissiolle valta hyväksyä SEUT-sopimuksen 291 artiklan mukaisesti täytäntöönpanosäädöksiä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden, sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden ja tämän asetuksen nojalla välitöntä suojelua saavien henkilöiden sisäisten siirtojen käynnistämistä sekä palauttamisen tukijärjestelyä, johon liittyy velvoite siirtää palauttamisen tukijärjestelyn kohteena olevat maassa laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät ole palanneet takaisin asetetun määräajan kuluessa.

Voidakseen käynnistää yhteisvastuuta koskevien täsmällisten sääntöjen soveltamisen komission täytyy todeta, että jäsenvaltiossa on käynnissä poikkeuksellinen kriisitilanne, jossa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo on laajuudeltaan ja luonteeltaan sellainen, että se lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmän toimintakyvyn, ja jolla voi olla vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tai turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksessa säädetyn yhteisen kehityksen toiminnalle, tai että on tällaisen tilanteen välitön vaara.

Komissio arvioi jäsenvaltion perustellun pyynnön, jossa se pyytää soveltamaan pakollista yhteisvastuuta koskevia sääntöjä, ja päättää perusteltujen tietojen perusteella, onko kyseessä kriisitilanne. Perusteltuja tietoja ovat erityisesti tiedot, jotka komissio on kerännyt muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevan EU:n mekanismin (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma) nojalla, jotka Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) on kerännyt asetuksen (EU) N:o 439/2010 nojalla ja jotka Euroopan raja- ja merivartiovirasto on kerännyt asetuksen (EU) 2019/1896 nojalla, sekä ehdotetussa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa tarkoitettu muuttoliikkeen hallintaa käsittelevä kertomus.

Silloin kun jäsenvaltio itse on paineen kohteena ja hyötyy yhteisvastuutukitoimista – myös turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen nojalla – se on vapautettava velvoitteesta osallistua sisäisten siirtojen tukijärjestelyyn tai toteuttaa tämän asetuksen mukainen palauttamisen tukijärjestely.

Komissio kutsuu koolle kriisitilanteiden yhteisvastuufoorumin (Crisis Solidarity Forum) keskustelemaan arviointinsa tuloksista ja määrittelemään yhteisvastuutoimet ennen täytäntöönpanosäädöksen hyväksymistä.

5.2. Pakollisten yhteisvastuutoimien soveltamisala ja yhteisvastuumekanismin soveltamista kriisitilanteissa koskevat säännöt

Sisäisten siirtojen soveltamisala on tässä ehdotuksessa laajempi kuin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa tarkoitetuissa painetilanteissa, koska sisäisiä siirtoja sovelletaan myös kansainvälistä suojelua rajamenettelyssä hakeviin henkilöihin, sääntöjenvastaisesti maahan tulleisiin henkilöihin ja tämän asetuksen nojalla välitöntä suojelua saaviin henkilöihin. Palauttamisen tukijärjestelyn kohteena olevien laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden siirtäminen kriisissä olevasta jäsenvaltiosta tukijärjestelyä tarjoavaan jäsenvaltioon toteutettaisiin, jos palauttamista ei ole saatu tehtyä neljän kuukauden kuluessa eli turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa säädettyä (kahdeksan kuukauden) määräaikaa lyhemmässä ajassa.

Tämän ehdotuksen mukaisten yhteisvastuutoimien täytäntöönpanomenettely toteutetaan lyhyemmissä määräajoissa kuin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa on säädetty. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi toimitettava kriisitilanteen yhteisvastuutoimia koskeva suunnitelma (Crisis Solidarity Response Plan) viikon kuluessa siitä, kun jäsenvaltiossa on vahvistettu olevan kriisitilanne ja komissio on kutsunut kriisitilanteiden yhteisvastuuforumin koolle. Tämän jälkeen komissio hyväksyy viikon kuluessa täytäntöönpanosäädöksen, jossa vahvistetaan yhteisvastuutoimet kunkin jäsenvaltion osalta.

Täytäntöönpanosäädöksessä määritetään niiden henkilöiden lukumäärä, jotka siirretään kriisitilanteesta olevasta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon ja/tai jotka ovat palauttamisen tukijärjestelyjen kohteena. Lisäksi siinä määritetään kyseisten henkilöiden jakautuminen jäsenvaltioiden kesken noudattaen ehdotetussa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksessa määriteltyä jakoperustetta, joka perustuu väestömäärään (50 %) ja BKT:hen (50 %).

Toisin kuin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksen yhteisvastuusäännöksissä tähän ehdotukseen ei sisälly valmiuksien kehittämisen, operatiivisen tuen ja kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön alojen yhteisvastuutoimia, koska tällaiset luonteeltaan pidemmän aikavälin toimenpiteet soveltuvat paremmin muunlaisiin painetilanteisiin. Koska kriisiaikoina täytyy nopeasti helpottaa ihmisten joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa tilannetta, tässä asetusehdotuksessa olisi keskityttävä näihin yhteisvastuunäkökohtiin. Lisäksi mahdolliset tarpeet, jotka liittyvät valmiuksien kehittämiseen, operatiiviseen tukeen ja yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa, katettaisiin muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma).

Täytäntöönpanosäädös on hyväksyttävä asetuksen (EU) N:o 182/2011 8 artiklan mukaisesti, luettuna yhdessä sen 5 artiklan kanssa, jolloin asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa, jotka johtuvat kriisitilanteesta jäsenvaltiossa, komissiolle siirretään valta antaa välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka ovat voimassa enintään yhden vuoden ajan.

5.3. Turvapaikka- ja palauttamismenettelyt kriisitilanteessa

Arviointiperusteet ja menettelysäännökset: Asetuksen 3 artiklassa säädetään menettelyvaiheista 5, 4 ja 6 artiklassa säädettyjen poikkeussääntöjen soveltamiseksi. Jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle perusteltu pyyntö, jos ne katsovat olevansa

kriisitilanteessa ja pitävät tarpeellisenä joko turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn tai palauttamisia koskevan kriisinhallintamenettelyn soveltamista taikka poikkeamista kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintisäännöksistä. Seulonta-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen mukaista kolmansien maiden kansalaisten seulontaa olisi sovellettava. Asetuksessa säädetään, että viiden päivän määräaika voidaan pidentää vielä viidellä päivällä. Poikkeuksia voidaan pyytää erikseen tai yhdessä, mutta kunkin artiklan soveltamisedellytykset on kuitenkin täytettävä erikseen. Komissio antaa yhden tai useamman asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä täytäntöönpanopäätöksellä (jota voidaan soveltaa yhteen tai useampaan jäsenvaltioon) luvan poikkeussääntöjen soveltamiseen päätöksessä määrättäväksi ajaksi. Jos tarvitaan välittömiä toimia, jäsenvaltiot saavat alkaa soveltaa yksipuolisesti säännöstä, joka koskee rekisteröinnin määräajan pidentämistä enintään 15 päivällä. Komissio voi päättää joko antaa luvan jatkaa säännöksen soveltamista tai olla antamatta lupaa. Poikkeussääntöjen soveltamiseen on selkeät määräajat kaikissa tapauksissa: kuusi kuukautta, jota voidaan pidentää enintään yhteen vuoteen turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn ja palauttamisia koskevan kriisinhallintamenettelyn säännösten osalta, ja enintään neljä viikkoa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden rekisteröintiä koskevan poikkeuksen soveltamisen osalta. Neljän viikon määräaika voidaan uusia asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä, mutta se ei saisi missään tapauksessa ylittää yhteensä kahtatoista viikkoa.

Turvapaikanhakua koskeva kriisinhallintamenettely: Asetuksen 4 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklan mukaisesta rajalla tapahtuvasta turvapaikkamenettelystä tekemällä rajamenettelyn yhteydessä päätös hakemuksen perusteista silloin, kun hakija on sellaisen maan kansalainen, jonka osalta hyväksymisaste koko EU:ssa on enintään 75 prosenttia, turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklassa lueteltujen tapauksien lisäksi. Tarkoituksena on, että jäsenvaltiot voivat enintään 75 prosentin hyväksymisasteen pohjalta nopeasti ohjata kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn rajalla ilman, että heidän turvapaikkahakemuksensa lopputulosta ennakoidaan. Tämä eroaa turvapaikkamenettelyasetuksessa säädetystä 20 prosentin hyväksymisasteesta, joka on nopeuttamisperuste. Näin ollen jäsenvaltioiden on jatkettava rajamenettelyn soveltamista kaikkiin turvapaikkamenettelyasetuksessa säädettyihin tapauksiin (turvallisuusuhka, hakijat, jotka tulevat maasta, jonka osalta hyväksymisaste on alle 20 % EU:n keskiarvosta), mutta ne voivat soveltaa rajamenettelyä myös kaikkiin sellaisista maista tuleviin hakijoihin, joiden osalta hyväksymisaste koko EU:ssa on enintään 75 prosenttia. Lisäksi jäsenvaltiot voivat kriisitilanteessa pidentää turvapaikkamenettelyasetuksessa rajamenettelyä varten säädettyä 12 viikon määräaika kahdeksalla viikolla.

Palauttamisia koskeva kriisinhallintamenettely: Asetuksen 5 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta poiketa tietyistä ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen 41 a artiklassa vahvistetuista säännöksistä, jotka koskevat rajamenettelyä palauttamisen toteuttamista varten, ja tietyistä palauttamisdirektiivin säännöksistä. Tällaisia poikkeuksia sovellettaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden hakemukset on hylätty turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn yhteydessä, sekä

ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen 41 artiklassa säädetyn rajamenettelyn kohteena oleviin henkilöihin, joiden hakemus hylätään ennen kuin komissio on antanut jäsenvaltion kriisitilanteen toteavan päätöksen eikä heillä ole oikeutta jäädä eikä heidän sallita jäädä maahan kyseisen päätöksen jälkeen. Poikkeussäännöksillä pidennetään palauttamisen toteuttamista varten sovellettavan rajamenettelyn ja tarvittaessa viimeisenä keinona käytettävän säilöönnoton enimmäiskestoja kahdeksalla viikolla ja otetaan käyttöön uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevassa ehdotuksessa esitettyjen tapausten lisäksi uusia täsmällisiä ja hyvin kohdennettuja tapauksia, joissa pakenemisriskin voidaan olettaa olevan olemassa yksittäistapauksissa ellei toisin osoiteta.

Poikkeukset kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintisäännöksistä: Ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen 27 artiklasta poiketen tämän asetuksen 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat lykätä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä enintään neljällä viikolla.

5.4. Määräaikojen pidentäminen

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti: Ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen 27 artiklasta poiketen tämän asetusehdotuksen 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat pidentää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä neljällä viikolla *force majeure* -tilanteissa, jolloin ne eivät pysty soveltamaan rekisteröinnin määräaika. Tällaisessa *force majeure* -tilanteessa olevien jäsenvaltioiden on ilmoitettava tilanteestaan komissiolle ja esitettävä täsmälliset syyt poikkeuksen soveltamiselle. Asianomaisen jäsenvaltion on myös ilmoitettava komissiolle *force majeure* -tilanteen päättymisestä; pidennettyä rekisteröinnin määräaika ei enää sen jälkeen pitäisi soveltaa.

Asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] määräajat: *Force majeure* -tilanteissa, jolloin jäsenvaltion on mahdotonta soveltaa vastaanottopyyntöjen ja takaisinottoilmoitusten lähettämistä ja niihin vastaamista koskevaa menettelyä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetusehdotuksessa vahvistetuissa määräajoissa tai noudattaa määräaika, joka koskee hakijan siirtämistä vastuujäsenvaltioon, säädetään erityisistä poikkeuksista, jotta jäsenvaltiot voivat tiukoin edellytyksin pidentää asianomaisia määräaikoja. Tällaisissa *force majeure* -tilanteissa olevien jäsenvaltioiden on ilmoitettava tilanteestaan komissiolle ja esitettävä täsmälliset syyt poikkeuksen soveltamiselle. Asianomaisen jäsenvaltion on myös ilmoitettava komissiolle *force majeure* -tilanteen päättymisestä; pidennettyjä määräaikoja ei enää sen jälkeen pitäisi soveltaa.

Asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] ja tässä asetuksessa vahvistettujen yhteisvastuuvuotteita koskevien määräaikojen pidentäminen: Jos jäsenvaltio ei *force majeure* -tilanteen vuoksi pysty täyttämään velvoitteitaan, jotka on vahvistettu ehdotetun turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen yhteisvastuumekanismeissa tai joista on säädetty tässä asetuksessa, jäsenvaltio voi

ilmoittaa tilanteesta komissiolle ja pidentää tällaisten yhteisvastuutoimien toteuttamisen määräaikaa enintään kuudella kuukaudella.

Välittömän suojelun myöntäminen: Asetuksen 10 artiklassa säädetään välittömän suojelun aseman myöntämisestä asuinseudultaan siirtymään joutuneille henkilöille, jotka ovat alkuperämaassaan poikkeuksellisen suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi aseellisessa selkkauksessa ja jotka eivät voi palata kyseiseen kolmanteen maahan. Komissio määrää täytäntöönpanosäädöksellä tämän artiklan soveltamisesta ja siitä, mihin henkilöryhmään sitä sovelletaan. Jäsenvaltiot voivat täytäntöönpanosäädöksessä määritettynä soveltamisaikana keskeyttää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn ja myöntää välitöntä suojelua henkilöille, jotka täyttävät edellytykset. Keskeytys voi kestää enintään yhden vuoden, jonka jälkeen turvapaikkahakemuksen käsittelyä on jatkettava. Näin varmistetaan asianomaisten henkilöiden tarvitsema suojelu ja kevennetään samalla jäsenvaltioiden paineita käsitellä yhdellä kertaa suuri määrä turvapaikkahakemuksia.

Välittömän suojelun aseman saaneet henkilöt ovat edelleen kansainvälisen suojelun hakijoita, mutta heidän tulisi saada vastaavat taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet kuin toissijaista suojelua saavilla henkilöillä on asetuksen (EU) XXX/XXX [*aseman määrittelyä koskeva asetus*] nojalla. Välittömän suojelun myöntäminen ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta määrittää hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] mukaisesti, vaan antaa asianomaiselle henkilölle aseman kyseisen asetuksen mukaisen menettelyn ajaksi. Jos jokin toinen jäsenvaltio määritetään käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, välitön suojelu päättyy kyseisen asetuksen mukaisen siirron toteuttamisen jälkeen. Jos asianomainen henkilö siirtyy toiseen jäsenvaltioon ja hakee siellä kansainvälistä suojelua, käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on velvollinen ottamaan hänet takaisin asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] nojalla. Koska tähän ehdotukseen sisältyy sääntöjä, jotka koskevat sisäisiä siirtoja kriisitilanteissa, jotka johtuvat henkilöiden joukoittaisesta maahantulosta jonkin jäsenvaltion alueelle, ja koska tällaisia sisäisiä siirtoja koskevat keskeiset säännökset sisältyvät tähän ehdotukseen ja ehdotukseen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetukseksi, komissio aikoo peruuttaa vuonna 2015 tekemänsä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kriisitilanteen siirtomekanismin perustamisesta sekä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 muuttamisesta²¹.

Koska kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat käsitteet ja säännöt ovat kehittyneet ja tässä asetuksessa vahvistetaan säännöt välittömän suojelun aseman myöntämiseksi kriisitilanteissa, tilapäistä suojelua koskeva direktiivi olisi kumottava. Tämän ehdotuksen nojalla olisi myönnettävä välitöntä suojelua kolmansista maista siirtymään joutuneille

²¹ COM(2015) 450 final.

henkilöille, jotka ovat suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi poikkeuksellisissa aseellisissa selkkauksissa eivätkä voi palata alkuperämaihinsa.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja
force majeure -tilanteissa**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

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

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

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

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon¹,ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon²,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Muodostamalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen unionin olisi varmistettava, että henkilöitä ei tarkasteta sisärajoilla, ja kehitettävä turvapaikka-asioita ja maahanmuuttoa sekä ulkorajavalvontaa koskeva yhteinen politiikka, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan.
- (2) Tätä varten tarvitaan kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka tavoitteena on rakentaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta.
- (3) Tähän kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan olisi koottava turvapaikka-asioita, muuttoliikkeen hallintaa, palauttamisia, ulkorajojen suojelua ja kumppanuutta asiaankuuluvien kolmansien maiden kanssa koskevat toimintapolitiikat ottaen huomioon, että kokonaislähestymistavan vaikuttavuus riippuu siitä, että kaikkia osa-alueita käsitellään yhdessä ja yhdennetysti. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla olisi varmistettava, että unionilla on käytössään täsmälliset säännöt, jotka koskevat muuttoliikkeen tehokasta hallintaa, mukaan lukien yhteisvastuumekanismin pakollinen käynnistäminen, ja että käyttöön otetaan kaikki tarvittavat toimenpiteet kriisien ehkäisemiseksi.
- (4) Tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden käyttöönotosta huolimatta ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että muuttoliikkeen ja turvapaikanhaun alalla ilmenee

¹ EUVL C , , s. .

² EUVL C , , s. .

kriisitilanne tai *force majeure* -tilanne johtuen olosuhteista, joihin unioni ja sen jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa.

- (5) Tällä asetuksella olisi myötävaikutettava kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja täydennettävä sitä säätämällä kansainvälistä suojelua ja palauttamista koskevat täsmälliset menettelyt ja mekanismit, joita olisi sovellettava kriisitilanteiden poikkeuksellisissa olosuhteissa. Asetuksella olisi erityisesti varmistettava yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteen tosiasiallinen soveltaminen sekä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevien sääntöjen mukauttaminen siten, että jäsenvaltioilla ja unionilla on käytettävissään tarvittavat välineet, mukaan lukien riittävästi aikaa menettelyjen toteuttamiseen.
- (6) Rajan luvottomasti ylittävien henkilöiden joukoittainen maahantulo lyhyessä ajassa voi johtaa yksittäisessä jäsenvaltiossa kriisitilanteeseen. Tästä voi aiheutua seurauksia myös turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän toiminnalle paitsi kyseisessä jäsenvaltiossa myös koko unionissa, mikä johtuu luvottomasta liikkumisesta ja siitä, että jäsenvaltiossa, johon hakija saapuu ensin, ei ole riittävästi valmiuksia käsitellä tällaisten kolmansien maiden kansalaisten kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. On tarpeen vahvistaa täsmälliset säännöt ja mekanismit, joiden avulla tällaisissa tilanteissa voidaan toimia tuloksellisesti.
- (7) Kriisitilanteiden lisäksi jäsenvaltiot saattavat joutua epätavallisiin ja ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin, joihin niiden ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei ole voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta. Tällaisissa *force majeure* -tilanteissa ei välttämättä pystytä noudattamaan asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] ja asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] säädetyjä määräaikoja, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä tai kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämismenettelyjen toteuttamista. Jotta voidaan varmistaa, että yhteinen turvapaikkajärjestelmä toimii edelleen tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti, ja taata samalla kansainvälisen suojelun tarpeen ripeä tutkinta ja oikeusvarmuus, tällaisissa tilanteissa olisi sovellettava pidempiä määräaikoja hakemusten rekisteröintiin ja menettelyvaiheisiin, joita vastuun määrittäminen ja hakijoiden siirtäminen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon edellyttää. Lisäksi *force majeure* -tilanteeseen joutuneiden jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa voitava toteuttaa yhteisvastuutoimet, jotka niiden on toteutettava tässä asetuksessa ja asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] vahvistetun yhteisvastuumekanismin nojalla, tavanomaista pidemmän määräajan kuluessa.
- (8) Asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] vahvistettua muuttoliikkeen aiheuttamissa painetilanteissa sovellettavaa yhteisvastuumekanismia olisi mukautettava kriisitilanteiden erityistarpeisiin laajentamalla kyseisessä asetuksessa säädettyjen yhteisvastuutoimien henkilöllistä soveltamisalaa ja asettamalla lyhyemmät määräajat.
- (9) Toimien hyväksyminen tietyn jäsenvaltion osalta ei saisi rajoittaa neuvoston mahdollisuutta hyväksyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan nojalla komission ehdotuksesta väliaikaisia toimenpiteitä silloin, kun kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa hätätilanteen jäsenvaltiossa.
- (10) Jotta jäsenvaltioon kriisitilanteessa kohdistuvaa painetta voitaisiin lieventää nopeasti, sisäisten siirtojen soveltamisalan olisi katettava kaikki kansainvälistä suojelua

hakevien ryhmät, mukaan lukien välitöntä suojelua saavat henkilöt, sekä kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ja sääntöjenvastaisesti maahan tulleet henkilöt. Lisäksi palauttamisen tukijärjestelystä vastaavan jäsenvaltion olisi siirrettävä laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen hyötyvästä jäsenvaltiosta, jos asianomainen henkilö ei palaa tai häntä ei poisteta maasta neljän kuukauden kuluessa asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] säädetyn kahdeksan kuukauden sijaan.

- (11) Asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] vahvistettuja sisäisten siirtojen ja palauttamisen tukijärjestelyjen toteuttamista koskevia menettelysääntöjä olisi sovellettava yhteisvastuutoimien asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi kriisitilanteessa, mutta niitä olisi mukautettava tilanteen vakavuuden ja kiireellisyyden huomioon ottamiseksi.
- (12) Kriisitilanteissa jäsenvaltiot saattavat tarvita laajempaa toimivalikoimaa voidakseen hallita kolmansien maiden kansalaisten joukoittaista maahantuloa ja hillitä luvatonta liikkumista. Tällaisiin toimiin olisi kuuluttava turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn ja palauttamisia koskevan kriisinhallintamenettelyn soveltaminen.
- (13) Jotta jäsenvaltiot voivat kriisitilanteissa hoitaa suuren määrän kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, kriisitilanteissa tehtyjen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnille olisi asetettava pidempi määräaika. Tällainen määräajan pidentäminen ei saisi vaikuttaa turvapaikanhakijoiden oikeuksiin, jotka taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.
- (14) Jotta voidaan varmistaa, että kun jäsenvaltioihin saapuu joukoittain maahantulijoita, jotka ilmaisevat aikomuksensa hakea turvapaikkaa, jäsenvaltioilla on tarvittavat mahdollisuudet toimia joustavasti, asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklassa säädetyn rajamenettelyn soveltamista olisi laajennettava ja turvapaikanhakua koskevalla kriisinhallintamenettelyllä olisi mahdollistettava se, että jäsenvaltiot voivat tehdä rajamenettelyn puitteissa päätöksen myös hakemuksen perusteista silloin, kun hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijan entinen vakituinen asuinmaa on sellainen kolmas maa, jonka osalta kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus koko unionissa on enintään 75 prosenttia. Tämän johdosta jäsenvaltioiden olisi kriisitilanteissa rajamenettelyä soveltaessaan jatkettava asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklassa tarkoitetun rajamenettelyn soveltamista, mutta ne voisivat ulottaa rajamenettelyn soveltamisen koskemaan kansalaisia, jotka tulevat kolmansista maista, joiden osalta keskimääräinen hyväksymisaste koko EU:ssa on yli 20 prosenttia mutta alle 75 prosenttia.
- (15) Asetuksessa (EU) XXX/XXX [*seulonta-asetus*] vahvistettujen sääntöjen mukaista kolmansien maiden kansalaisten seulontaa olisi sovellettava siten, että viiden päivän määräaika voidaan kyseisen asetuksen mukaisesti pidentää vielä viidellä päivällä.
- (16) Jäsenvaltioilla olisi kriisitilanteessa oltava turvapaikkajärjestelmään mahdollisesti kohdistuvat paineet huomioon ottaen mahdollisuus olla asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 11 ja 13 kohdassa säädettyä pidempään sallimatta rajamenettelyn kohteena olevien hakijoiden tuloa alueelleen. Menettelyt olisi kuitenkin saatettava päätökseen mahdollisimman pian, ja ajanjaksoja olisi joka tapauksessa pidennettävä ainoastaan enintään kahdeksan viikon lisäajalla. Jos näitä menettelyjä ei voida saattaa päätökseen tämän pidennetyn ajanjakson päättymiseen

mennessä, hakijoiden olisi sallittava tulla jäsenvaltion alueelle kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn päätökseen saattamista varten.

- (17) Sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, joiden hakemukset on hylätty turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn yhteydessä ja joilla ei ole oikeutta jäädä ja joiden ei sallita jäädä maahan, olisi kriisitilanteessa helpotettava palauttamisia koskevalla kriisinhallintamenettelyllä siten, että toimivaltaisille kansallisille viranomaisille annetaan tarvittavat välineet ja riittävästi aikaa toteuttaa palauttamismenettelyt asianmukaista huolellisuutta noudattaen. Jotta kriisitilanteisiin voitaisiin reagoida tuloksellisesti, palauttamisia koskevaa kriisinhallintamenettelyä olisi sovellettava myös sellaisiin hakijoihin, kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, joihin sovelletaan ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklassa tarkoitettua rajamenettelyä ja joiden hakemukset on hylätty ennen kuin komissio on antanut päätöksen, jossa jäsenvaltion todetaan olevan kriisitilanteessa, ja joilla ei ole oikeutta jäädä maahan ja joiden ei sallita jäädä maahan tällaisen päätöksen jälkeen.
- (18) Palauttamisia koskevaa kriisinhallintamenettelyä sovellettaessa laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille tai kansalaisuudettomille henkilöille, joilla ei ole oikeutta jäädä ja joiden ei sallita jäädä maahan, ei saisi antaa lupaa tulla asianomaisen jäsenvaltion alueelle, ja heidät olisi pidettävä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa paikoissa ajanjakson, jonka kesto voi olla kyseisessä artiklassa säädettyä ajanjaksoa pidempi, jotta viranomaiset voivat selviytyä kriisitilanteista ja saattaa palauttamismenettelyt päätökseen. Tätä varten asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklan 2 kohdassa säädettyä palauttamisen toteuttamista varten suoritettavan rajamenettelyn 12 viikon enimmäiskesto voitaisiin pidentää enintään kahdeksalla viikolla. Laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset olisi voitava pitää tänä aikana säilössä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti edellyttäen, että noudatetaan direktiivissä XXX/XXX/EU [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] säädettyjä säilöönottoa koskevia takeita ja edellytyksiä, joihin kuuluvat kunkin tapauksen yksilöllinen arviointi, säilöönoton oikeudellinen valvonta ja asianmukaiset säilöönotto-olosuhteet.
- (19) Jotta olisi mahdollista hallita kriisitilannetta asianmukaisesti ja varmistaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyä koskevien sääntöjen asianmukainen mukauttaminen, komission olisi annettava täytäntöönpanopäätöksellä asianomaisille jäsenvaltioille niiden perustellusta pyynnöstä lupa soveltaa asiaa koskevia poikkeussääntöjä. Tällaisella täytäntöönpanopäätöksellä voitaisiin antaa yhdelle tai useammalle pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle lupa poiketa asiaa koskevista säännöistä.
- (20) Komission olisi tutkittava jäsenvaltion esittämä perusteltu pyyntö ottaen huomioon asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkavirastoa koskeva asetus*] ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896³ nojalla kerätyt perustellut tiedot

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta, EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1.

sekä asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] tarkoitettu muuttoliikkeen hallintaa käsittelevä kertomus.

- (21) Jotta jäsenvaltioille voitaisiin antaa kriisitilanteen hoitamiseen tarvittavaa lisäaikaa ja samalla varmistaa asianomaisten menettelyjen ja oikeuksien tosiasiallinen ja mahdollisimman nopea saatavuus, komission olisi annettava lupa turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn ja palauttamisia koskevan kriisinhallintamenettelyn soveltamiseen kuuden kuukauden ajaksi, jota voidaan pidentää enintään vuoteen. Kyseisen ajanjakson päätyttyä turvapaikanhakua ja palauttamisia koskevien kriisinhallintamenettelyjen mukaisia pidennettyjä määräaikoja ei saisi soveltaa uusiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.
- (22) Samoista syistä komission olisi sallittava poikkeussääntöjen soveltaminen rekisteröinnin määräaikaan enintään neljän viikon ajaksi, joka olisi voitava uusia asianomaisten jäsenvaltion esittämästä uudesta perustellusta pyynnöstä. Poikkeussääntöjen soveltamisen kokonaiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kahtatoista viikkoa.
- (23) Jäsenvaltioilla olisi oltava kriisitilanteessa mahdollisuus keskeyttää sellaisten kolmansista maista saapuvien asuinseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden tekemien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely, jotka eivät voi palata alkuperämaahansa, koska he olisivat siellä suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi poikkeuksellisissa aseellisissa selkkauksessa. Tällaisessa tapauksessa kyseisille henkilöille olisi myönnettävä välittömän suojelun asema. Jäsenvaltioiden olisi jatkettava heidän hakemustensa käsittelyä viimeistään vuoden kuluttua sen keskeyttämisestä.
- (24) Välitöntä suojelua saavia henkilöitä olisi edelleen pidettävä kansainvälistä suojelua hakevina henkilöinä, kun otetaan huomioon heidän asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] ja asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] tarkoitettu vireillä oleva kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa.
- (25) Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että välittömän suojelun aseman saaneilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää kaikkia asetuksessa (EU) XXX/XXX [*aseman määrittelyä koskeva asetus*] säädettyjä oikeuksia, jotka vastaavat toissijaista suojelua saaviin henkilöihin sovellettavia oikeuksia.
- (26) Jotta välitöntä suojelua saavien henkilöiden tekemät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voitaisiin arvioida asianmukaisesti, turvapaikkamenettelyjä olisi jatkettava viimeistään vuoden kuluttua menettelyjen keskeyttämisestä.
- (27) Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden aseman määrittelyä koskevat säännöt ovat muuttuneet huomattavasti neuvoston direktiivin 2001/55/EY⁴ antamisen jälkeen. Koska tässä asetuksessa vahvistetaan kriisitilanteissa sovellettavat säännöt välittömän suojelun aseman myöntämiseksi kolmansista maista saapuville asuinseudultaan siirtymään joutuneille henkilöille, jotka eivät voi palata alkuperämaahansa, ja säädetään säännöistä, jotka koskevat yhteisvastuuta tällaisia henkilöitä kohtaan, direktiivi 2001/55/EY olisi kumottava.

⁴ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi, EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12.

- (28) Olisi vahvistettava täsmälliset säännöt *force majeure* -tilanteita varten, jotta jäsenvaltiot voivat tiukoin edellytyksin pidentää asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] vahvistettuja määräaikoja, jos kyseisiä määräaikoja on mahdotonta noudattaa poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Tällaista pidennystä olisi sovellettava määräaikoihin, jotka koskevat vastaanottopyyntöjen ja takaisinottoilmoitusten lähettämistä ja niihin vastaamista, sekä määräaikaan, joka koskee hakijan siirtämistä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.
- (29) Lisäksi olisi vahvistettava täsmälliset säännöt *force majeure* -tilanteita varten, jotta jäsenvaltiot voivat tiukoin edellytyksin pidentää asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] säädetyjä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä koskevia määräaikoja. Tällaisissa tapauksissa kyseisen jäsenvaltion olisi rekisteröitävä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset viimeistään neljän viikon kuluttua niiden tekemisestä.
- (30) Asianomaisen jäsenvaltion olisi tällaisissa *force majeure* -tilanteissa ilmoitettava komissiolle ja tarvittaessa muille jäsenvaltioille aikomuksestaan soveltaa kyseisiä määräaikoja koskevia poikkeuksia, täsmälliset syyt poikkeusten aiottuun soveltamiseen sekä ajanjakso, jona niitä on määrä soveltaa.
- (31) *Force majeure* -tilanteissa, joissa jäsenvaltion on mahdotonta noudattaa velvoitettaan toteuttaa yhteisvastuutoimia asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] ja tässä asetuksessa vahvistetuissa määräajoissa, kyseisen jäsenvaltion olisi voitava ilmoittaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille täsmälliset syyt, joiden vuoksi se katsoo olevansa tällaisessa tilanteessa, ja voitava pidentää yhteisvastuutoimien toteuttamisen määräaika.
- (32) Jos jäsenvaltio ei enää ole *force majeure* -tilanteessa, sen olisi mahdollisimman pian ilmoitettava komissiolle ja tarvittaessa muille jäsenvaltioille tilanteen päättymisestä. Asetuksesta (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] poikkeavia määräaikoja ei saisi soveltaa uusiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka on tehty kyseisen ilmoituksen antopäivän jälkeen, eikä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden on todettu kyseisen ilmoituksen antopäivän jälkeen oleskelevan maassa laittomasti. Tällaisen ilmoituksen tekemisestä lähtien olisi alettava soveltaa asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] säädetyjä määräaikoja.
- (33) EU:n talousarviosta olisi myönnettävä rahoitustukea niiden jäsenvaltioiden tukemiseksi, jotka toteuttavat sisäisiä siirtoja yhteisvastuutoimena.
- (34) Jotta voidaan varmistaa tämän asetuksen yhdenmukainen täytäntöönpano, komissiolle olisi siirrettävä täytäntöönpanovaltaa. Tätä valtaa olisi käytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011⁵ mukaisesti.
- (35) Yhteisvastuutoimien hyväksymiseksi kriisitilanteissa, luvan antamiseksi poikkeusmenettelysääntöjen soveltamiseen ja välittömän suojelun aseman myöntämisen käynnistämiseksi olisi sovellettava tarkastelumenettelyä.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.

- (36) Komission olisi hyväksyttävä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltioissa vallitsevan kriisitilanteen vuoksi.
- (37) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, joita ovat erityisesti ihmisarvon kunnioittaminen, oikeus elämään, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltä, oikeus turvapaikkaan ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Asetus olisi pantava täytäntöön perusoikeuskirjan sekä unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti, joihin kuuluvat pakolaisten suojeleminen, velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia ja palauttamiskiello.
- (38) 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. Koska tämän asetuksen 8 artikla on muutos, jota tarkoitetaan niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan Tanskassa tai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, sekä Eurodac-järjestelmästä sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi tehdyn Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välisen sopimuksen⁶ 3 artiklassa, Tanskan on ilmoitettava komissiolle samaan aikaan kun muutokset annetaan tai 30 päivän kuluessa sen jälkeen, onko se päättänyt soveltaa muutosten sisältöä vai ei.
- (39) [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 ilmoittanut haluavansa osallistua tämän asetuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen.]

TAI

- (40) [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 kuitenkaan rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.]
- (41) Islannin ja Norjan osalta tämän asetuksen 8 artikla muodostaa uutta lainsäädäntöä alalla, jota niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Islannissa tai Norjassa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan yhteisön sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisen sopimuksen⁷ liite koskee.
- (42) Sveitsin osalta tämän asetuksen 8 artikla muodostaa uusia säädöksiä tai toimenpiteitä, joilla muutetaan tai täydennetään perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa

⁶ EUVL L 66, 8.3.2006, s. 38.

⁷ EUVL L 93, 3.4.2001, s. 40.

oleva valtio, tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen⁸ 1 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä.

- (43) Liechtensteinin osalta tämän asetuksen 8 artikla muodostaa uusia säädöksiä tai toimenpiteitä, joilla muutetaan tai täydennetään perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen sopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuja säännöksiä; sopimukseen viitataan Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymistä Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen niistä perusteista ja menettelyistä, joilla ratkaistaan jäsenvaltiossa tai Sveitsissä jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, koskevan Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisen pöytäkirjan⁹ 3 artiklassa,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

I LUKU – YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 artikla

Kohde

1. Tämä asetus koskee toimintaa unionissa muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* -tilanteissa, ja siinä säädetään täsmällisistä säännöistä, jotka poikkeavat asetuksissa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] ja (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] sekä direktiivissä XXX [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] vahvistetuista säännöistä.
2. Tässä asetuksessa kriisitilanteella tarkoitetaan
 - a) poikkeuksellista tilannetta, jossa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien tai sen alueelle etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin tulleiden kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo on niin laajaa suhteessa asianomaisen jäsenvaltion väestöön ja BKT:hen ja luonteeltaan sellaista, että se lamauttaa jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmän toimintakyvyn ja että sillä voi olla vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tai asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] vahvistetun yhteisen kehyksen toiminnalle, tai
 - b) tällaisen tilanteen välitöntä vaaraa.

II LUKU – YHTEISVASTUUMEKANISMI

2 artikla

Yhteisvastuu kriisitilanteissa

1. Yhteisvastuutoimien toteuttamiseksi jäsenvaltion hyväksi 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa kriisitilanteissa sovelletaan soveltuvin osin asetuksen (EU)

⁸ EUVL L 53, 27.2.2008, s. 5.

⁹ EUVL L 160, 18.6.2011, s. 37.

XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] IV osaa, lukuun ottamatta 45 artiklan 1 kohdan d alakohtaa, 47 artiklaa, 48 artiklaa, 49 artiklaa, 51 artiklan 3 kohdan b alakohdan iii alakohtaa ja 4 kohtaa, 52 artiklan 2 ja 5 kohtaa sekä 53 artiklan 2 kohdan toista ja kolmatta alakohtaa.

2. Poiketen siitä, mitä 50 artiklan 3 kohdassa säädetään, kyseisessä kohdassa tarkoitettun arvioinnin on katettava asianomaisen jäsenvaltion tilanne edeltävän [yhden] kuukauden aikana.
3. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 51 artiklan 1 kohdassa, 52 artiklan 3 kohdassa ja 53 artiklan 1 kohdassa säädetään, kyseisissä säännöksissä vahvistetut määräajat on lyhennettävä yhteen viikkoon.
4. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 51 artiklan 2 kohdassa säädetään, siinä tarkoitettussa kertomuksessa on todettava, onko asianomainen jäsenvaltio tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määritellyssä kriisitilanteessa.
5. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 51 artiklan 3 kohdan b alakohdan ii alakohdassa, 52 artiklan 1 kohdassa, 52 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 53 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, sisäisten siirtojen piiriin on sisällytettävä kyseisen asetuksen 45 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi myös 45 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettut henkilöt.
6. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 54 artiklassa säädetään, kyseisessä artiklassa esitetyn kaavan mukaisesti laskettua osuutta on sovellettava myös kyseisen asetuksen 45 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa säädettyihin toimenpiteisiin.
7. Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 55 artiklan 2 kohdassa säädetään, kyseisessä säännöksessä vahvistettu määräaika on asetettava neljäksi kuukaudeksi.

III LUKU – KRIISITILANTEESSA SOVELLETTAVAT TURVAPAIKKA- JA PALAUTTAMISMENETTELYT

3 artikla

Arviointiperusteet ja menettelysäännökset

1. Jos jäsenvaltio katsoo olevansa 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa kriisitilanteessa, sen on esitettävä komissiolle perusteltu pyyntö 4, 5 tai 6 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltamiseksi tarpeen mukaan.
2. Jos komissio katsoo 8 kohdan mukaisesti suoritettun pyynnön tutkimisen perusteella, että tällainen pyyntö on perusteltu, se antaa täytäntöönpanopäätöksellä asianomaiselle jäsenvaltiolle luvan soveltaa 4, 5 tai 6 artiklassa vahvistettuja poikkeussääntöjä.
3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanopäätös annetaan kymmenen päivän kuluessa pyynnöstä, ja siinä vahvistetaan päivämäärä, josta alkaen 4, 5 tai 6 artiklassa vahvistettuja sääntöjä voidaan soveltaa, sekä niiden soveltamisaika.

4. Komissio voi antaa luvan 4 ja 5 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltamiseen kuuden kuukauden ajaksi. Tätä aikaa voidaan jatkaa enintään vuodella.
5. Komissio voi antaa luvan 6 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltamiseen enintään neljän viikon ajaksi. Jos jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi jatkaa 6 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltamista, sen on esitettävä perusteltu pyyntö komissiolle viimeistään viisi päivää ennen neljän viikon ajanjakson päättymistä. Komissio voi antaa luvan 6 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen jatkamiseen enintään toiseksi neljän viikon jaksoksi, joka voidaan uusia kerran. Soveltamisaika saa olla yhteensä enintään kaksitoista viikkoa, johon luetaan 8 kohtaa sovellettaessa mukaan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanopäätöksen antamista edeltävä aika.
6. Edellä 2 kohdassa tarkoitettu täytäntöönpanopäätös hyväksytään 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen.
7. Jäsenvaltio voi 1 kohdassa tarkoitettua pyyntöä esittäessään ilmoittaa komissiolle, että se katsoo tarpeelliseksi soveltaa 6 artiklassa vahvistettuja sääntöjä ennen kuin komissio on saattanut pyynnön tutkimisen päätökseen. Tällaisessa tapauksessa asianomainen jäsenvaltio voi tämän artiklan 3 kohdasta poiketen soveltaa 6 artiklassa vahvistettuja sääntöjä pyyntöä seuraavasta päivästä alkaen enintään 15 päivän ajan. Jäsenvaltion on ilmoitettava pyynnössä syyt, joiden vuoksi välittömät toimet ovat tarpeen.
8. Komissio tutkii 1 kohdan mukaisen perustellun pyynnön tai 7 kohdan mukaisen ilmoituksen perustellujen tietojen perusteella; näitä tietoja ovat erityisesti tiedot, jotka komissio on kerännyt muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevan EU:n mekanismin (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma) nojalla, jotka Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) on kerännyt asetuksen (EU) N:o 439/2010¹⁰ nojalla ja jotka Euroopan raja- ja merivartioston on kerännyt asetuksen (EU) 2019/1896 nojalla, sekä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 6 artiklassa tarkoitettu muuttoliikkeen hallintaa käsittelevä kertomus.

4 artikla

Turvapaikanhakua koskeva kriisinhallintamenettely

1. Jäsenvaltiot voivat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa kriisitilanteessa poiketa 3 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti tämän artiklan soveltamisaikana tehtyjen hakemusten osalta asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklasta seuraavasti:
 - a) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat tehdä rajamenettelyssä päätöksen hakemuksen perusteista asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tapausten lisäksi silloin, kun hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijan entinen vakituinen asuinmaa on sellainen kolmas maa, jonka osalta määrittävän viranomaisen tekemien

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta, EUVL L 132, 29.5.2010, s. 11.

kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuista vuosittaista keskiarvoa koskevien tietojen mukaan enintään 75 prosenttia.

- b) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklan 11 ja 13 kohdassa säädetään, kyseisessä artiklassa säädettyä hakemusten tutkimista varten suoritettavan rajamenettelyn enimmäiskesto voidaan pidentää enintään kahdeksan viikon lisäajalla. Tämän jälkeen on sallittava hakijan tulo jäsenvaltion alueelle kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn päätökseen saattamista varten.

5 artikla

Palauttamisia koskeva kriisinhallintamenettely

1. Jäsenvaltiot voivat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa kriisitilanteessa poiketa 3 artiklassa säädettyjen menettelyjen mukaisesti asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklasta sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden osalta, joiden hakemukset on hylätty 4 artiklan mukaisen turvapaikanhakua koskevan kriisinhallintamenettelyn yhteydessä ja joilla ei ole oikeutta jäädä maahan ja joiden ei sallita jäädä maahan, seuraavasti:
 - a) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklan 2 kohdassa säädetään, kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden kyseisessä artiklassa tarkoitetuissa paikoissa pitämisen enimmäisaikaa voidaan pidentää enintään kahdeksan viikon lisäajalla.
 - b) Poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 a artiklan 7 kohdassa säädetään, kyseisessä artiklassa vahvistettu säilöönoton kesto ei saa ylittää a alakohdassa tarkoitettua aikaa.
 - c) Jäsenvaltioiden on todettava, että ellei toisin osoiteta, yksittäisessä tapauksessa oletetaan direktiivin XXX [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tapausten lisäksi olevan olemassa pakenemisen vaara, kun direktiivin XXX [*uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi*] 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu peruste täyttyy tai kun asianomainen hakija, kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö ei selvästi ja jatkuvasti täytä kyseisen direktiivin 7 artiklassa säädettyä yhteistyövelvoitetta.
2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan myös hakijoihin, kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, joihin sovelletaan asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] 41 artiklassa tarkoitettua menettelyä ja joiden hakemus on hylätty ennen kuin komissio on hyväksynyt tämän asetuksen 3 artiklan mukaisesti annetun päätöksen ja joilla ei ole oikeutta jäädä maahan ja joiden sallita jäädä maahan kyseisen päätöksen antamisen jälkeen.

6 artikla

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinti kriisitilanteissa

Tämän artiklan soveltamisaikana tehdyt hakemukset on 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetussa kriisitilanteessa rekisteröitävä 3 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen

asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 27 artiklasta poiketen neljän viikon kuluessa siitä, kun hakemus on tehty.

IV LUKU – FORCE MAJEURE -TILANTEESSA SOVELLETTAVAT MÄÄRÄAJAT

7 artikla

Asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] vahvistetun rekisteröinnin määräajan pidentäminen

1. Jos jäsenvaltio on *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi on mahdotonta noudattaa asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 27 artiklassa vahvistettuja määräaikoja, asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta komissiolle. Asianomainen jäsenvaltio voi tällaisen ilmoituksen jälkeen ja poiketen siitä, mitä asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 27 artiklassa säädetään, rekisteröidä hakemukset neljän viikon kuluessa niiden tekemisestä. Asianomaisen jäsenvaltion on esitettävä ilmoituksessa täsmälliset syyt, joiden vuoksi se katsoo, että tätä kohtaa on sovellettava, sekä ilmoitettava ajanjakso, jona sitä on määrä soveltaa.
2. Kun 1 kohdassa tarkoitettu jäsenvaltio ei enää ole kyseisessä kohdassa tarkoitettussa *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi on mahdotonta noudattaa asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus] 27 artiklassa vahvistettuja määräaikoja, asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava tilanteen päättymisestä komissiolle mahdollisimman pian. Tällaisen ilmoituksen jälkeen ei saa enää soveltaa 1 kohdassa määritettyä pidennettyä määräaika.

8 artikla

Asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] vahvistettujen määräaikojen pidentäminen

1. Jos jäsenvaltio on *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi on mahdotonta noudattaa asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta] 29, 30, 31 ja 35 artiklassa vahvistettuja määräaikoja, asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle. Ilmoitetuista tiedoista on käytävä ilmi täsmälliset syyt, joiden vuoksi jäsenvaltio katsoo, että tätä kohtaa on sovellettava. Asianomaisen jäsenvaltion on tällaisen ilmoituksen jälkeen ja poiketen siitä, mitä kyseisen asetuksen 29, 30, 31 ja 35 artiklassa säädetään,
 - a) esitettävä 29 artiklassa tarkoitettu vastaanottopyyntö neljän kuukauden kuluessa hakemuksen rekisteröimispäivästä;
 - b) vastattava 30 artiklassa tarkoitettuun vastaanottopyyntöön kahden kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta;
 - c) esitettävä 31 artiklassa tarkoitettu takaisinottoilmoitus kuukauden kuluessa Eurodac-osuman saamisesta tai vahvistettava ilmoituksen vastaanottaminen kuukauden kuluessa;
 - d) toteutettava 35 artiklassa tarkoitettu siirto vuoden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on hyväksynyt vastaanottopyynnön tai vahvistanut takaisinottoilmoituksen tai kun on annettu lainvoimainen päätös siirtopäätökseen

kohdistuneesta muutoksenhausta tai sen uudelleen käsittelystä, jolla on lykkäävä vaikutus kyseisen asetuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

2. Jos 1 kohdassa tarkoitettu jäsenvaltio ei noudata 1 kohdan a, b ja d alakohdassa vahvistettuja määräaikoja, vastuu kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä asetuksen XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] nojalla kuuluu sille tai siirretään sille.
3. Jos jäsenvaltio on *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi sen on mahdotonta vastaanottaa henkilöitä, joista se on vastuussa asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] nojalla, sen on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle ja esitettävä täsmälliset syyt, joiden vuoksi tämä on mahdotonta. Tällaisissa tapauksissa pyynnön esittänyt tai ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio ei saa toteuttaa siirtoa ennen kuin hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio ei enää ole *force majeure* -tilanteessa. Jos siirtoa ei *force majeure* -tilanteen jatkumisen vuoksi tai jostakin muusta syystä toteuteta asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 35 artiklasta poiketen vuoden kuluessa siitä, kun toinen jäsenvaltio on hyväksynyt vastaanottopyynnön tai vahvistanut takaisinottoilmoituksen tai kun on annettu lainvoimainen päätös siirtopäätökseen kohdistuneesta muutoksenhausta tai sen uudelleen käsittelystä, jolla on lykkäävä vaikutus kyseisen asetuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaisesti, hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio vapautuu velvoitteestaan ottaa asianomainen henkilö vastaan tai takaisin, ja vastuu siirtyy pyynnön esittäneelle tai ilmoituksen tehneelle jäsenvaltiolle.
4. Kun jäsenvaltio ei enää ole 1 ja 3 kohdassa tarkoitettussa *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi on mahdotonta noudattaa asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 29, 30, 31 ja 35 artiklassa vahvistettuja määräaikoja tai ottaa vastaan henkilöitä, joista se on kyseisen asetuksen nojalla vastuussa, kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava tilanteen päättymisestä mahdollisimman pian komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Tällaisen ilmoituksen jälkeen 1 ja 3 kohdassa vahvistettuja määräaikoja ei saa enää soveltaa uusiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka on tehty kyseisen ilmoituksen antopäivänä tai sen jälkeen, eikä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden on todettu kyseisen ilmoituksen antopäivänä tai sen jälkeen oleskelevan maassa laittomasti.

9 artikla

Yhteisvastuutoimia koskevien määräaikojen pidentäminen

1. Jos jäsenvaltio on *force majeure* -tilanteessa, jonka vuoksi on mahdotonta noudattaa velvoitetta toteuttaa yhteisvastuutoimia asetuksen (EU) XXX/XXX [*turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta*] 47 artiklassa ja 53 artiklan 1 kohdassa sekä tämän asetuksen 2 artiklassa vahvistetuissa määräajoissa, sen on ilmoitettava asiasta viipymättä komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava täsmälliset syyt, joiden vuoksi se katsoo olevansa *force majeure* -tilanteessa, ja toimitettava kaikki tarvittavat asiaa koskevat tiedot. Tällaisen ilmoituksen jälkeen kyseisissä artikloissa vahvistetun yhteisvastuutoimien toteuttamisen määräajan kulumisen keskeytetään kyseisissä artikloissa vahvistetuista määräajoista poiketen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

2. Kun jäsenvaltio ei enää ole *force majeure* -tilanteessa, sen on välittömästi ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille tilanteen päättymisestä. Tällaisen ilmoituksen jälkeen 1 kohdassa vahvistetun pidennetyn määräajan soveltaminen on lopetettava.

V LUKU – VÄLITTÖMÄN SUOJELUN MYÖNTÄMINEN

10 artikla

Välittömän suojelun aseman myöntäminen

1. Jäsenvaltiot voivat 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettussa kriisitilanteessa keskeyttää komission tämän artiklan 4 kohdassa tarkoitetun täytäntöönpanosäädöksen perusteella asetuksessa (EU) XXX/XXX [*turvapaikkamenettelyasetus*] ja asetuksessa (EU) XXX/XXX [*aseman määrittelyä koskeva asetus*] tarkoitettujen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn sellaisten kolmansista maista saapuvien asuinseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden osalta, jotka ovat suuressa vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan kohteeksi poikkeuksellisessa aseellisessa selkkauksessa ja jotka eivät voi palata alkuperämaahansa. Jäsenvaltioiden on tällaisessa tapauksessa myönnettävä kyseisille henkilöille välittömän suojelun asema, paitsi jos he ovat vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Välittömän suojelun asema ei vaikuta vireillä olevan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn asianomaisessa jäsenvaltiossa.
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että välittömän suojelun aseman saaneilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää kaikkia asetuksessa (EU) XXX/XXX [*aseman määrittelyä koskeva asetus*] säädettyjä oikeuksia, joita sovelletaan toissijaista suojelua saaviin henkilöihin.
3. Jäsenvaltioiden on jatkettava sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä, joiden käsittely on keskeytetty 1 kohdan nojalla, viimeistään vuoden kuluttua.
4. Komissio antaa täytäntöönpanopäätöksen, jossa
 - a) todetaan kriisitilanteen olemassaolo 3 artiklassa tarkoitettujen seikkojen perusteella;
 - b) todetaan tarve keskeyttää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä;
 - c) määritetään 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden osalta alkuperämaa tai alkuperämaan osa;
 - d) vahvistetaan päivämäärä, josta alkaen tätä artiklaa sovelletaan, ja ajanjakso, jona a alakohdassa tarkoitettujen asuinseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely voidaan keskeyttää ja välittömän suojelun asema on myönnettävä.

VI LUKU: YLEISET SÄÄNNÖKSET JA LOPPUSÄÄNNÖKSET

11 artikla

Täytäntöönpanosäädösten antaminen

1. Komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä, jotka koskevat luvan antamista 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettujen poikkeusmenettelysääntöjen soveltamiseen ja 10 artiklan mukaisen välittömän suojelun aseman myöntämisen käynnistämistä. Kyseiset täytäntöönpanosäädökset annetaan noudattaen 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä.
2. Komissio antaa asianmukaisesti perustelluissa erittäin kiireellisissä tapauksissa jäsenvaltiossa vallitsevan 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kriisitilanteen vuoksi välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka koskevat luvan antamista 4, 5 ja 6 artiklassa tarkoitettujen poikkeusmenettelysääntöjen soveltamiseen ja 10 artiklan mukaisen välittömän suojelun aseman myöntämisen käynnistämistä. Kyseiset täytäntöönpanosäädökset annetaan noudattaen 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä.
3. Täytäntöönpanosäädökset ovat voimassa enintään vuoden.

12 artikla

Komiteamenettely

1. Komissiota avustaa 3 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanosäädöksen osalta komitea. Tämä komitea on asetuksessa (EU) N:o 182/2011 tarkoitettu komitea.
2. Kun viitataan tähän kohtaan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklaa.
3. Kun viitataan tähän kohtaan, sovelletaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 8 artiklaa yhdessä sen 5 artiklan kanssa.

14 artikla

Kumoaminen

Kumotaan neuvoston direktiivi 2001/55/ETY xxx päivästä xxxkuuta xxx.

15 artikla

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä 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 Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja