



Henkilöiden liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella

Janica Kivimaa

2022 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Henkilöiden liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella

Janica Kivimaa
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2022

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tarkastella henkilöiden liikkumisvapautta Euroopan unionin alueella. Opinnäytetyön aihe on hyvin ajankohtainen liikkumisvapautteen liittyvän lainsäädännön kritiikin ja Euroopan unioniin kohdistuvan muuttoliikepaineen takia. Työn tavoitteena oli selvittää liikkumisvapautta eri henkilöryhmittäin. Henkilöryhminä opinnäytetyössä käsiteltiin työntekijät, unionin kansalaiset ja maahanmuuttajat mukaan lukien turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä työperäiset maahanmuuttajat. Lisäksi tavoitteena oli selvittää perheen yhdistämisen oikeutta, ja miten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa unionissa. Opinnäytetyön edetessä tutkittiin Euroopan unioniin kohdistuneita muuttoliikehaasteita vuosina 2020-2022. Näistä haasteista käsiteltiin tilannetta vakinaisilla reiteillä, covid-19-pandemiaa ja Ukrainan konfliktia. Opinnäytetyön lopussa tarkasteltiin, miten unionin yhteinen maahanmuuttopolitiikka on toiminut sisämarkkinoiden liikkumisvapauden toteutumiseksi.

Tutkimusmenetelmänä on käytetty lainopillista tutkimusta ja oikeuspoliittista tutkimusta. Opinnäytetyössä lähteinä on käytetty unionin lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta. Oikeuspoliittisen tutkimuksen osalta teoreettinen viitekehys sisältää myös Euroopan unionin ja Yhdistyneen kansakunnan pakolaisjärjestö UNHCR:n tuottamaa tutkimustietoa maahanmuuttoasioissa.

Opinnäytetyön johtopäätöksenä voidaan todeta, että henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuu unionissa perusoikeutena. Liikkumisvapaus on erittäin tärkeä ja hyödyllinen oikeus unionin kansalaisille, kolmansien maiden kansalaisille ja unionille itselleen. Se mahdollistaa henkilöille oikeuden oleskella ja liikkua vapaasti työn tekemistä, tutkinnon saamista ja matkustelua varten. Lisäksi tärkeää on se, että erinäisin säännösin perheenjäsenet saavat seurata henkilöä kansalaisuudesta riippumatta. Merkittävänä huomiona on kuitenkin todettava laillisen ja laitoman maahanmuuton edelleen kasvava määrä, mihin nykyinen lainsäädäntö ei vastaa tehokkaasti. Tämän lisäksi pandemia vaaransi sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden toteutumista ja osoitti jälleen jäsenvaltioiden erilaista suhtautumista säännöksiin implementointiin.

Janica Kivimaa

The free movement of persons within the territory of the European union

Year

2022

Pages

54

The aim of this thesis was to examine the right to free movement of persons within the territory of the European Union. The thesis subject is very current due to the criticism of the legislation related to the freedom of movement and the migratory pressure on the European Union. The goal of the thesis was to examine the freedom of movement from the perspective of different groups of people. The groups of people covered in the thesis were workers, Union citizens, and migrants, including asylum seekers, refugees, and labor migrants. In addition, the aim was to examine the right to family reunification and how freedom of movement can be restricted within the Union. As the thesis progresses, the migration challenges facing the European Union in years 2020-2022 was examined. These challenges included the situation on regular routes, the Covid-19-pandemic, and the conflict in Ukraine. At the end of the thesis, it was examined how the Union's coherent immigration policy has functioned to actualize freedom of movement in the internal markets.

The research method used in the thesis was legal research in law and legal policy study. The sources used in this thesis were the Union legislation, legal cases, preliminary work of the law, and legal literature. In terms of legal policy study, the theoretical section also includes statistics on migration policy produced by the European Union and the United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR.

In conclusion, it can be stated that the thesis demonstrates that the free movement of people within the European Union is actualised as a fundamental right. Freedom of movement is a very important and beneficial right for Union citizens, third country citizens, and the Union itself. It enables individuals the right to reside and move freely around to work, get a degree, and travel. Furthermore, it is important that with different regulations it allows family members to follow a person regardless of their nationality. However, a significant observation is still the growing amount of legal and illegal immigration to which current legislation does not respond effectively. In addition, the pandemic has risked the free movement of the internal market and again stated the different stances of the Member States on the implementation of the regulations.

Keywords: Free movement, the Union's citizen, Schengen-area, migration

Lakiluettelo

Euroopan unionista tehty sopimus (SEU)

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT)

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02)

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)

Lissabonin sopimus (2007/C 306/01)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 399/2016/EU henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013/EU kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yksi hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 492/2011/EU työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella

Komission suositus (EU) 2020/1366 muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista

Neuvoston direktiivi 2009/50/EY kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten

Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Tavoite ja metodit	8
3	Eurooppaoikeuden normijärjestelmä	9
4	Euroopan unionin alue	12
5	Henkilöiden vapaa liikkuvuus.....	14
5.1	Soveltamisala	14
5.2	Unionin kansalaisuuden määritelmä ja oikeusperusta.....	15
6	Työntekijöiden vapaa liikkuvuus.....	16
6.1	Asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta.....	19
6.2	Rajoitukset työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.....	20
7	Euroopan unionin kansalaisuus ja vapaa liikkuvuus sekä sen rajoittaminen liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin perusteella	22
8	Perheenyhdistäminen	26
9	Euroopan unioni ja maahanmuuttajat	29
9.1	Yhteinen maahanmuuttopolitiikka	29
9.2	Schengenin sopimus	30
9.3	Dublin-järjestelmän taustasta nykypäivään	31
9.4	Työperäinen ja epäsäännöllinen maahanmuutto.....	35
10	Euroopan unionin ulkorajojen muuttoliikepaine	36
10.1	Tilanne vakinaisilla reiteillä	38
10.2	Covid-19-pandemian vaikutus muuttoliikenteen hallintaan	40
10.3	Ukrainan konflikti	43
11	Johtopäätökset	48
	Lähteet	50
	Kuviot	54

1 Johdanto

Ihmiset ovat kautta historian kulkeneet paikasta toiseen. Euroopan alueelle pyritään keskittymään eri syistä ja liikkumaan eri reittejä pitkin. Siirtolaiset hakevat laillisia pääsykeinoja siirtymään alueelle, mutta ovat valmiita myös riskeeraamaan henkensä paetakseen poliittista sortoa, sotaa tai köyhyyttä vastaan taikka seurataksaan perheenjäseniään, perustaakseen yrityksen tai saadakseen koulutuksen. Euroopassa on noussut epäilyksiä siitä, pystyykö Euroopan unionin muuttoliikepolitiikka vastaamaan siirtolaisten aiheuttamaan paineeseen ja kotouttamaan heidät eurooppalaiseen yhteiskuntaan. Siirtyminen Eurooppaan on seurausta globalisaatiosta, taloudesta sekä sodista ja kriiseistä Ukrainassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Pohjois-Afrikassa.¹

Henkilöiden oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionissa on unionin kansalaisuuden keskeinen periaate, joka otettiin käyttöön Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1992.² Euroopan yksi yhdentymisen suurimmista saavutuksista on Schengen-alue. Schengen-alue mahdollistaa Euroopan unionin kansalaisille ja unionissa laillisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille vapaan liikkuvuuden ilman sisärajojen valvontaa. Schengen-alue on keskeinen osa unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta.³ Lissabonin sopimuksen (2007/C 306/01) mukaisesti unionin yksi tavoite on 2 artiklan 2 kohdan mukaan se, että unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet. Schengen sopimuksen jälkeen unionissa hyväksyttiin direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Liikkumis- ja oleskeluoikeus on tärkeä oikeus unionissa, mutta direktiivin täytäntöönpanossa on edelleen ilmennyt huomattavia ongelmia.⁴

Tämän opinnäytetyön aiheena on henkilöiden liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella. Opinnäytetyön aihe on hyvin ajankohtainen liikkumisvapautteen liittyvän lainsäädännön kritiikin ja Euroopan unioniin kohdistuvan muuttoliikepaineen takia. Opinnäytetyö pyrkii selvittämään millaisia oikeuksia liikkumisvapaus luo eri henkilöille. Ensiksi on kuitenkin tarpeellista selvittää eurooppaoikeuden normijärjestelmä sekä Euroopan unionin alue, koska ne ovat olennaisia tekijöitä tarkasteltaessa henkilöiden liikkumisvapautta unionin alueella. Viime vuosien aikana Euroopan unionin alueelle on kohdistunut useita muuttoliikehaasteita. Opinnäytetyön

¹ KOM (2015) 240, lopull., 2.

² Euroopan parlamentti 2021a.

³ KOM (2021) 891, lopull., 1.

⁴ Euroopan parlamentti 2021a.

lopussa pyritään lisäksi selvittämään näitä muuttoliikehaasteita ja unionin vastauksia näihin muuttoliikehaasteisiin.

2 Tavoite ja metodit

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää liikkumisvapautta Euroopan unionin alueella eri henkilöryhmittäin. Tässä opinnäytetyössä henkilöillä tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä eli ihmisiä. Henkilöryhminä opinnäytetyössä käsitellään työntekijät, unionin kansalaiset ja maahanmuuttajat mukaan lukien turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä työperäiset maahanmuuttajat. Lisäksi tavoitteena on selvittää perheenyhdistämisen oikeutta, ja miten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa unionissa. Opinnäytetyön edetessä tutkitaan Euroopan unioniin kohdistuneita muuttoliikehaasteita vuosina 2020-2022. Näistä haasteista käsitellään tilannetta vakinaisilla reiteillä, covid-19-pandemiaa ja Ukrainan konfliktia. Opinnäytetyön lopussa tarkastellaan, miten unionin yhteinen maahanmuuttopolitiikka on toiminut sisämarkkinoiden liikkumisvapauden toteutumiseksi.

Tutkimusmetodina opinnäytetyössä on käytetty lainopillista tutkimusmenetelmää ja oikeuspoliittista tutkimusmenetelmää. Opinnäytetyössä lähteinä on käytetty unionin lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä, lain esitöitä ja oikeuskirjallisuutta eli vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä sallittuihin oikeuslähteisiin. Opinnäytetyössä määritellään primaarinormien ja niistä johdettujen sekundaarinormien perusteella millaisia oikeuksia liikkumisvapaus luo eri henkilöryhmille. Oikeuspoliittisen tutkimuksen osalta teoreettinen viitekehys sisältää myös Euroopan unionin ja Yhdistyneen kansakunnan pakolaisjärjestö UNHCR:n tuottamaa tutkimustietoa maahanmuuttoasioissa.

Lainoppi eli oikeusdogmatiikka on tutkimusmenetelmä, jonka tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lainoppi tutkii oikeusnormeja ja sitä, mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on. Oikeusnormeista tuotetaan normatiivista eli tieteellistä tietoa. Näin ollen lainopin katsotaan olevan tulkintatiedettä, jolla tulkitaan ja systematisoidaan oikeusnormeja.⁵ Lainopissa tutkimusongelmana on tarkoitus selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö suhteessa käsiteltävään oikeusongelmaan. Tavoitteena on saada vastaus siihen, miten tilanteessa tulee toimia voimassa olevan oikeuden mukaan. Toisena tehtävä katsotaan olevan tutkimuskohteen systematisointi, joka tarkoittaa voimassa olevan oikeuden jäsentämistä. Systematisoinnilla pyritään luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää. Se auttaa myös hahmottamaan oikeudellisten järjestelyjen ja niiden välisten keskinäissuhteiden kokonaiskuvaa.⁶

⁵ Hirvonen 2011, 21-23.

⁶ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 20-21.

Lainopillisen tutkimusmenetelmän periaatteena eurooppaoikeutta tulkittaessa on usein teleologinen eli tarkoitusperäopillinen tulkinta. Tarkoitusperäopillisessa tulkinnassa tarkoituksena on selvittää ensimmäiseksi tavoitteet, joita eurooppaoikeuden sääntelyllä pyritään edistämään. Tämän jälkeen arvioidaan tulkinnantuloksien tosiasialliset seuraukset. Lopulta tulkintatuloksista valitaan se vaihtoehto, joka edistää parhaiten nimenomaisen sääntelyn tavoitetta.⁷

Lainopillisen tutkimusmenetelmän lisäksi opinnäytetyössä on sovellettu oikeuspoliittista tutkimusmenetelmää. Oikeuspoliittinen tutkimus määritellään tutkimukseksi, jolla pyritään vaikuttamaan oikeuspoliittiseen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun ja käytäntöihin.⁸ Tutkimus katsotaan vastinepariksi oikeussosiologiselle tutkimukselle eikä se selvästi eroa oikeussosiologian tutkimuksesta.⁹ Oikeuspoliittinen tutkimus soveltaa usein oikeussosiologian tutkimusta.¹⁰

Oikeuden avulla ihmisiin kohdistetaan yhteiskunnallista valtaa ja oikeudellisilla ratkaisuilla puututaan ihmisten elämään sekä perusoikeuksiin. Tämän takia oikeustiede ei voi pelkästään tukeutua vain normien systematisointiin ja tulkintaan. Oikeuspoliittisen tutkimuksen tarpeen syy voidaan määrittellä muun muassa oikeuden ja oikeusjärjestyksen tiiviin suhteen perusteella julkiseen valtaan ja poliittiseen päätöksentekoon, oikeudella puuttua ihmisten perusoikeuksiin, oikeudella erilaisiin teoreettisiin ulottuvuuksiin ja oikeuden viimekätisellä käytännöllisellä tehtävällä yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä ja yhteiskunnallisten suhteiden järjestäjänä.¹¹ Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa normeja tarkastellaan tutkimalla yhteiskunnallista tavoitteenasettelua ja suunnittelua oikeudellisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa voidaan esimerkiksi arvioida lainsäädännön vaikutusta¹² ja kyseinen tutkimus kytkeytyy oikeuspoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.¹³

3 Eurooppaoikeuden normijärjestelmä

Euroopan unionin oikeusjärjestys sisältää oman oikeuslähteopin eli oikeuslähteiden hierarkian. Oikeuslähteiden hierarkiassa ylimpänä on Euroopan unionin arvopohja.¹⁴ Arvopohja ilmentyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklassa, jonka mukaisesti unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan

⁷ Hirvonen 2011, 40.

⁸ Ervasti 2007, 382.

⁹ Ervasti 2011, 86.

¹⁰ Ervasti 2007, 382.

¹¹ Ervasti 2011, 86-87.

¹² Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010, 19.

¹³ Ervasti 2011, 86.

¹⁴ Tuominen 2020, 225.

luettuina. Edellä mainitut arvot ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo. Arvopohja ohjaa eurooppaoikeuden tulkintaa ja soveltamista sekä se on kriteeri jäsenvaltion hyväksymiselle.¹⁵

Arvopohjaan voidaan liittää eurooppaoikeuden yleiset oikeusperiaatteet.¹⁶ Yleiset oikeusperiaatteet ovat kirjoittamattomia mutta kuitenkin perustavanlaatuisia periaatteita. Yleisiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet, jotka ovat muotoutuneet Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Yleisillä oikeusperiaatteilla täytetään eurooppaoikeuden aukkoja sekä niitä käytetään eurooppaoikeuden tulkinnan ja pätevyyden perusteina. Ne luetaan primaarisen oikeuden alaan kuuluviksi ja ne osaltaan toimivat sekundaarisen oikeuden tulkinnan ja pätevyyden perustana.¹⁷

Eurooppaoikeuden normijärjestelmä voidaan jakaa primaariseen ja sekundaariseen oikeuteen (kuvio 1). Eurooppaoikeudessa ensisijaisia oikeuslähteitä ovat primaarinormit, jotka ovat unionin jäsenvaltioiden keskenään solmimia sopimuksia. Keskeisimmät primaarinormit ovat joulukuun 1. päivänä vuonna 2009 voimaantulleeseen Lissabonin sopimukseen perustuvat perussopimukset Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT). Näiden perustamissopimuksien lisäksi primaarinormeja ovat uusien jäsenvaltioiden liittymissopimukset, perussopimuksien muutossopimukset ja yleiset oikeusperiaatteet.¹⁸ SEUT 6 artiklan 1 kohdan mukaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjalla (2012/C 326/02) on samanlainen oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

Sekundaarinormit ovat Euroopan unionin itse säätämiä normeja, jotka ovat johdettu primaarinormeista.¹⁹ SEUT 288 artiklassa on määritelty sekundaarinormien tyypit. Artiklan mukaan käyttäessään unionin toimivaltaa toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja. Asetus pätee yleisesti ja on kaikilta osiltaan velvoittava sekä sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Päätös on kaikilta osiltaan velvoittava. Jos päätöksessä nimetään ne, joille se on osoitettu, se velvoittaa ainoastaan niitä. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.

Euroopan unionin tuomioistuin on viitannut oikeuskäytännössään myös suosituksiin ja lausuntoihin, vaikka ne eivät ole velvoittavia säädöksiä. Näin ollen niiden oikeudellinen asema ei ole

¹⁵ Raitio 2017, 9.

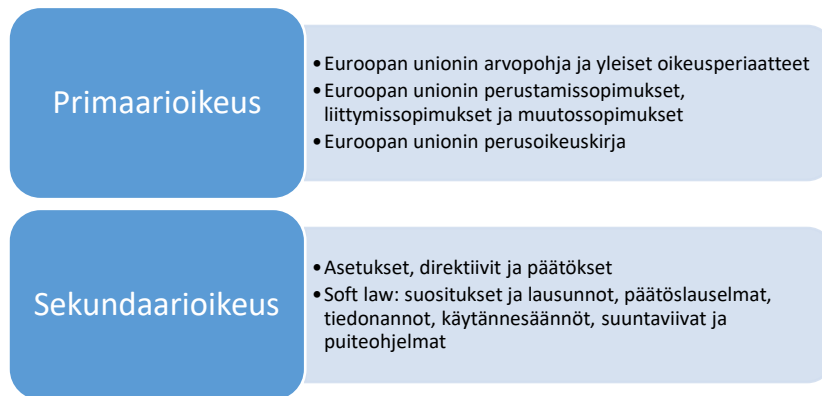
¹⁶ Tuominen 2020, 225.

¹⁷ Ojanen 2016, 40.

¹⁸ Raitio 2016, 200-201.

¹⁹ Tuominen 2020, 72.

eurooppaoikeudessa täysin selvä. Suositukset ja lausunnot kuuluvat niin sanottuihin soft law - oikeuslähteisiin. Soft law -oikeuslähteisiin luetaan myös päätöslauselmat, tiedonannot, käytännösäännöt, suuntaviivat ja puiteohjelmat.²⁰



Kuvio 1: Eurooppaoikeuden normijärjestelmä²¹

Primaarinen oikeus on ylemmän asteista kuin sekundaarinen oikeus. Primaarinen oikeus on niin sanotusti tulkinnan ja pätevyyden perusteena sekundaariselle oikeudelle. Tämä tarkoittaa sitä, että sekundaarista oikeutta on tulkittava yhteensopivasti primaarisen oikeuden kanssa. Jos sekundaarisen oikeuden säännös on ristiriidassa primaarisen oikeuden normin kanssa, Euroopan unionin tuomioistuimella on oikeus todeta säädös tai päätös pätemättömäksi ennakkoratkaisu- tai kumoamiskannemenettelyssä.²²

Eurooppaoikeutta tulkitaan arvopohjan lisäksi vuorovaikutteisesti suhteessa perussopimuksiin, sekundaarinormeihin ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tulkinnan lähtökohtana on asiaa sääntelevä sekundaarinormi, jota tulkitaan perussopimuksien sisältöjen ja Euroopan tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Eurooppaoikeudessa oikeuskäytännöllä erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla on vakiintuneesti huomattava merkitys oikeuslähteenä.²³

Tulkintaperiaatteet ovat jollain perusteella sinänsä samanlaisia kuin kansallisen oikeuden tai kansainvälisen oikeuden tulkintaperusteet. Eurooppaoikeudessa voidaan erottaa eri tulkintaperusteet. Tulkintaperusteita ovat kieliasun mukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta, teleologinen tulkinta, dynaamisevoluutiivinen tulkinta, historiallinen tulkinta ja perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta.²⁴ Eurooppaoikeuden ja kansallisen oikeuden välinen

²⁰ Raitio 2016, 206.

²¹ Raitio 2016, 200-206.

²² Ojanen 2016, 38-39.

²³ Tuominen 2020, 72-74.

²⁴ Ojanen 2016, 51.

oikeussuhde voidaan katsoa perusteiltaan monistiseksi, joka tarkoittaa sitä, että eurooppaoikeutta sovelletaan jäsenvaltioissa joko suoraan sellaisenaan tai kansallisilla täytäntöönpanotoimilla. Eurooppaoikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta voidaan määrittää myös erilaisilla periaatteilla, joita ovat eurooppaoikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa, eurooppaoikeuden välitön oikeusvaikutus, eurooppaoikeuden tulkintavaikutus ja eurooppaoikeuden vaatimukset kansallisen prosessi- ja sanktionormiston soveltamiselle eurooppaoikeuden alan oikeusjuttujen ratkaisutilanteissa mukaan lukien jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu. Näin ollen eurooppaoikeus voidaan mieltää osaksi kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestystä.²⁵

4 Euroopan unionin alue

Euroopan hiili- ja teräsyhteisö (EHTY) perustettiin 18. päivänä huhtikuuta vuonna 1951. EHTY:n perustamissopimuksen allekirjoittivat kuusi Euroopan maata: Saksa, Ranska, Italia, Alankomaat, Belgia ja Luxemburg. Vuonna 1957 samat kuusi maata allekirjoittivat 25. päivänä maaliskuuta Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimuksen. EHTY:n ja ETY:n tavoitteena oli edistää määritetyn alueen talouden kehitystä tavaroiden, pääoman, henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden avulla.²⁶ Nykyään Euroopan talousyhteisönä tunnettu yhteisö on nimeltään Euroopan unioni. Unioniin on kuuden perustajajäsen maan jälkeen liittynyt 22 muuta maata. Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut Euroopan unionista vuonna 2020.²⁷

Tänä päivänä unioniin kuuluu 27 jäsenvaltiota, jotka ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Lisäksi unioniin liittymisen ehdokasmaita ovat Turkki, Montenegro, Albania ja Pohjois-Makedonian tasavalta. Puolestaan mahdollisia liittymisen ehdokasmaita ovat Bosnia ja Hertsegovina sekä Kosovo (kuvio 2).²⁸ Ukrainan presidentti Volodymyr Zelenskyi toimitti unioniin 28. päivänä helmikuuta vuonna 2022 unioniin liittymisen jäsenhakemuksen.²⁹

²⁵ Ojanen 2016, 64-66.

²⁶ Raitio 2016, 6-7.

²⁷ Euroopan unioni 2022. Ks. lisäksi Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välinen erosopimus (2019/C384/I/01), joka on astunut voimaan 31. päivänä tammikuuta vuonna 2020.

²⁸ European Commission 2020.

²⁹ Versailles'n julistus 10. ja 11. maaliskuuta 2022, 2.



Kuvio 2: Euroopan unionin maantieteellinen kartta³⁰

Viisi unionin jäsenvaltiota Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Ranska ja Saksa allekirjoittivat Schengenin sopimuksen 14. päivänä kesäkuuta vuonna 1985. Schengenin sopimuksella poistettiin sisärajaratkastukset sopimukseen liittyneiden jäsenvaltioiden välillä ja puolestaan tehostettiin yhteistä ulkorajojen valvontaa sekä poliisiyhteistyötä. Sopimuksen myötä syntyi Schengen-alue, joka sisältää vapaan liikkumisoikeuden henkilöille, jotka asuvat laillisesti tai ovat käymässä Schengen-alueen maissa. Vapaa liikkumisoikeus koskee myös kolmansien maiden kansalaisia.³¹

Nykyään Schengen-alueeseen kuuluu 26 Euroopan maata, joista 22 ovat unionin jäsenvaltioita. Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi kuuluvat assosioituneina maina Schengen-alueeseen sopimustensa mukaisesti. Bulgaria, Kroatia ja Romania kuuluvat liittymissopimuksissaan määriteltujen ehtojen mukaisesti Schengen-alueeseen, mutta mailta ei ole poistettu sisärajaratkastuksia. Irlanti ei kuulu Schengen-alueeseen, mutta osallistuu Schengen-alueen

³⁰ European Commission 2020.

³¹ Tuominen 2020, 511.

poliisiyhteistyöhön ja rikosasioissa tehtävään yhteistyöhön.³² Tanska on kuulunut Schengen-alueeseen vuodesta 2001 lukien, mutta Tanskaan ei sovelleta mitään uusia oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluvia toimenpiteitä.³³ Jokaisen unioniin liittyvän maan on hyväksyttävä Schengenin säännöstö täysimääräisenä. Sisärajojentarkastukset puolestaan poistetaan neuvoston yksimielisellä päätöksellä arvioinnin jälkeen.³⁴

5 Henkilöiden vapaa liikkuvuus

5.1 Soveltamisala

Henkilöiden vapaata liikkuvuutta sovelletaan alueellisesti Euroopan unionin alueella mukaan lukien Ranskan merentakaiset alueet, ja Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvissa maissa Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa.³⁵ Sveitsi ja Euroopan unioni on tehnyt erillisen sopimuksen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimusta henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta sovelletaan 24 artiklan mukaan Sveitsin alueeseen sekä alueisiin, joihin sovelletaan Euroopan yhteisön perustamissopimusta siinä määrätyn edellytyksin.³⁶ Turkki ja Euroopan talousyhteisö (ETY) on solminut assosiaatiosopimuksen vuonna 1963. Assosiaatiosopimus pyrkii turkkilaisen työvoiman vapaan liikkuvuuden edistämiseen.³⁷ Tämän lisäksi Ukraina ja Euroopan unioni ovat solmineet Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen, joka on tullut voimaan 1. päivänä syyskuuta vuonna 2017. Sopimuksella pyritään unionin ja Ukrainan väliseen yhteistyöhön muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, oikeusalalla, vapautta ja turvallisuutta koskeissa toimissa kuten muuttoliikkeessä.³⁸

Henkilöiden vapaata liikkuvuutta sovelletaan taloudellisesti aktiivisiin ja taloudellisesti ei-aktiivisiin henkilöihin. Taloudellisesti aktiivisen henkilön soveltamisala perustuu SEUT 45-48 artiklaan työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. Taloudellisesti ei-aktiivisten henkilöiden kuten opiskelijoiden, eläkeläisten ja perheenjäsenten soveltamisala perustuu Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti

³² Ks. Neuvoston täytäntöönpanopäätös 1745/2020/EU, jossa Irlanti pyysi saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin; Ks. myös SEUT pöytäkirjaliite (N:o 21) Irlantia koskevat poikkeukset.

³³ Ks. SEUT pöytäkirjaliite (N:o 22) Tanskaa koskevat poikkeukset.

³⁴ Euroopan parlamentti 2021a.

³⁵ Raitio 2017, 158.

³⁶ EYVL, N:o L 114, 30.4.2002, s. 6

³⁷ Ks. Assosiaatiosopimus on vahvistettu neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, (N:o 217) 29.12.1964, 3687-3688.

³⁸ Eurooppa-neuvosto 2017.

jäsenvaltioiden alueella annettuun parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY, jäljempänä liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivi.³⁹

5.2 Unionin kansalaisuuden määritelmä ja oikeusperusta

Euroopan unionin kansalaisuus⁴⁰ luotiin Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992.⁴¹ Euroopan unionin kansalaisuus ja sen tuomat oikeudet on määritelty SEUT 20 artiklassa. SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuksella otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Edelleen Euroopan unionin kansalaisuutta on määritelty SEU 9 artiklassa samoin sanoin, jonka mukaisesti unioni noudattaa kaikessa toiminnassaan kansalaistensa yhdenvertaisuuden periaatetta, jonka mukaan sen toimielimet, elimet ja laitokset kohtelevat kansalaisia yhdenvertaisesti ja unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Euroopan unionin tuomioistuimen asian C-135/08, Rottmann v. Bayern, ennakkoratkaisukysymys koski unionin kansalaisuuteen liittyvien EY:n perustamissopimuksen määräysten tulkintaa ja asianomaisen kansalaistamisen purkamista. Asiassa asianomainen oli syntymänsä perusteella Itävallan kansalainen. Asianomainen oli hakenut Saksan kansalaisuutta, joka oli myönnetty hänelle. Itävallan lainsäädännön mukaan toisen kansalaisuuden myöntämisen seurauksena oli se, että henkilö menetti Itävallan kansalaisuuden. Asianomainen oli kuitenkin salannut häntä koskevan esitutinnan Itävallassa. Tämän kuultuaan Saksa purki kansalaistamista koskevan päätöksen.⁴²

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut asiassa antamassaan tuomiossa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kunkin jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvat kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot. Kuitenkaan se, että jokin asia kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ei estä sitä, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia.⁴³

³⁹ Raitio 2017, 159.

⁴⁰ Unionin kansalaisuus on tarkoituksena puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema. Tämän nojalla henkilöt, jotka ovat vastaavanlaisessa tilanteessa, ovat oikeutettuja samanlaiseen oikeudelliseen kohteluun eikä oikeudelliseen asemaan saa vaikuttaa minkä unionin jäsenvaltion kansalainen henkilö on. Ks. Asia C-184/99, Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, 20.9.2002, Kok. 2001, I-6242, kohta 31.

⁴¹ Tuominen 2020, 482.

⁴² Asia C-135/08, Rottmann v. Bayern, 2.3.2010, Kok. 2010, I-1486, 22, 25-26 ja 28 kohta.

⁴³ Asia C-135/08, Rottmann v. Bayern, 2.3.2010, Kok. 2010, I-1486, 39 ja 41 kohta.

Näin ollen Euroopan unionin kansalaisuus edellyttää sitä, että henkilöllä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Jäsenvaltiolla on täten toimintavalta määritellä jäsenvaltion kansalaisuuden saamisen ja menettämisen ehdot, mutta jäsenvaltion on noudatettava eurooppaoikeutta kansalaisuutta koskevien ehtojen määrittelyssä.

Euroopan unionin kansalaisen oikeus liikkua ja oleskella vapaasti tietyin edellytyksin unionissa on määritelty SEUT 21 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrättyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

Nykyisessä oikeuskäytännössä tyypillinen piirre on se, että perussopimuksien henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia artiklojen tulkinta kytkeytyy niitä täsmentävien sekundaarionormien tulkintaan.⁴⁴ Henkilöiden vapaa liikkuvuus voidaan jakaa työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, Euroopan unionin kansalaisuuteen ja sen tuomaan vapaaseen liikkuvuuteen sekä maahanmuuttoon mukaan lukien turvapaikanhakijat ja pakolaiset, työperäiset maahanmuuttajat sekä Euroopan unionin kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenet. Näitä eri henkilöryhmiä koskevat liikkumis- ja oleskeluvapauden oikeudet käsitellään jäljempänä.

6 Työntekijöiden vapaa liikkuvuus

Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on määritelty SEUT 45 artiklassa. SEUT 45 artiklan 1 kohdan mukaan unionissa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Artiklan 2 kohdan mukaan se tarkoittaa sitä, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

SEUT 45 artiklan 3 kohdan alaluvuissa säännellään neljä työntekijän liikkumisvapauden oikeutta. Artiklan kohdan 3 alakohdan a mukaan työntekijällä on oikeus hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä. Artiklan kohdan 3 alakohdan b mukaan työntekijällä on oikeus liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Artiklan kohdan 3 alakohdan c mukaan työntekijällä on oikeus oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti. Artiklan kohdan 3 alakohdan d mukaan työntekijällä on oikeus työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa asetuksissa säädetyin edellytyksin.

⁴⁴ Raitio 2017, 160.

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut asiassa C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL ynnä muut v. Bosman, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti 45 artiklaa ei voida soveltaa tilanteisiin, jotka ovat jäsenvaltion sisäisiä eli kun tilanteella ei ole liittymäkohtia sellaiseen tilanteeseen, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta.⁴⁵

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden SEUT 45 artiklaan vetoaminen edellyttää siis tilannetta, johon sovelletaan unionin oikeutta. Työntekijän tulee olla Euroopan unionin kansalainen, kyseessä tulee olla jäsenvaltioiden rajat ylittävä tilanne ja henkilön tulee olla taloudellisesti aktiivinen.

Perussopimuksissa ei ole määritelty työntekijä käsitettä. SEUT 45 artiklan perusteella työntekijän on oltava jäsenvaltion kansalainen.⁴⁶ Kuitenkin SEUT 45 artiklan soveltamisella keskeistä on työntekijä käsite. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut työntekijä käsitteen eurooppaoikeuden autonomiseksi käsitteeksi, joka tarkoittaa sitä, että työntekijä käsitteen tarkoituksen määrittelee Euroopan unionin tuomioistuin. Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tulkinnut laajasti työntekijä käsitettä, jotta voidaan turvata työntekijöiden oikeudet tehokkaasti.⁴⁷

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on määrittänyt työntekijä käsitettä ja työsuhdetta asiassa C-337/97, Meeusen v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, esimerkiksi niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijä käsitteellä on yhteisöjen laajuinen ulottuvuus. Työntekijä käsitettä ei pidä tulkita suppeasti. Työntekijänä pidetään jokaista henkilöä, joka tekee todellista työtä mutta mukaan ei lueta ainoastaan epäolennaiseksi ja toisarvoiseksi katsottavaa vähäistä työtä.⁴⁸

Tämän lisäksi tuomioistuin on todennut asiassa, että oikeuskäytännön mukaan työsuhteen tunnusomainen piirre on se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan töitä palkkaa vastaan.⁴⁹

⁴⁵ Asia C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL ynnä muut v. Bosman, 15.12.1995, Kok. 1995, I-5067, 89 kohta. Ks. myös asia C-175/78, The Queen v. Saunders, 28.3.1979, Kok. 1979, 442, 11 kohta, jossa todetaan samoin.

⁴⁶ Raitio 2017, 161.

⁴⁷ Tuominen 2020, 484.

⁴⁸ Asia C-337/97, Meeusen v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, 8.6.1999, Kok. 2011, I-3310, 13 kohta.

⁴⁹ Asia C-337/97, Meeusen v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, 8.6.1999, Kok. 2011, I-3310, 13 kohta. Ks. myös Asia 66/85, Lawrie-Blum, 3.7.1986, Kok. 1986, 2121, 17 kohta.

Työsuhde on työntekijän ja työnantajan välinen suhde, jossa työntekijä tekee palkkaa vastaan määrätyn ajan jakson ajan työnantajan johdon alaisena. Työsuhteet ehdot täyttyvät myös osa-aikatyöllä ja epäsäännöllisellä tilapäistyöllä. SEUT 45 artiklan 4 kohdan mukaan artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelusuhteita. Näin ollen työntekijöiden vapaa liikkuvuus koskee vain työsuhteessa olevia työntekijöitä.⁵⁰ Oikeuskäytännön mukaan perussopimuksen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden määräyksillä on välitön oikeusvaikutus.

Euroopan unionin tuomioistuimen asian 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koski sitä, onko ETY:n perustamisopimuksen 48 artikla⁵¹ välittömästi sovellettavissa niin, että siinä perustetaan yksityiselle oikeuksia, joihin tämä voi vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Kysymys esitettiin muutoksenhakumenettelyn yhteydessä Alankomaiden kansallisen puolesta, jolle oli evätty lupa päästä työskentelemään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.⁵²

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut asiassa antamassaan tuomiossa, että 48 artiklan 1 ja 2 kohdassa on määrätty, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus turvataan unionissa, mikä merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä, palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Määräys asettaa jäsenvaltioille täsmällisen velvoitteen. Velvoite ei edellytä mitään yhteisöjen toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä. Näin ollen se ei jätä näille täytäntöönpanonsa osalta mitään harkintavaltia.⁵³

Artiklan 3 kohdassa määritellään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeudet ja poikkeus rajoittamisesta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi. Säännetty poikkeus voi olla tuomioistuinten harjoittaman valvonnan kohteena, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion mahdollisuus vedota poikkeukseen ei kuitenkaan estä, että yksityisille perustetaan 48 artiklan määräyksiä, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisen tuomioistuimen on suojeltava.⁵⁴

Näin ollen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että perustamisopimuksen 48 artikla on välittömästi sovellettavissa niin, että siinä perustetaan

⁵⁰ Raitio 2017, 162.

⁵¹ Nykyään SEUT 45 artikla.

⁵² Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, Kok. 1974, 01337, 2 ja 4 kohta.

⁵³ Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, Kok. 1974, 01337, 5-6 kohta.

⁵⁴ Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, Kok. 1974, 01337, 7 kohta.

yksityiselle oikeuksia, joihin tämä voi vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.⁵⁵

Työoikeudessa on ilmennyt ongelmia tilanteissa, joissa työntekijälle asetettu oikeus on perustunut direktiiviin, ja työnantaja ei ole toteuttanut kyseistä oikeutta. Direktiivi ei sovellu kanneperusteeksi, sillä direktiivillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Tällaisissa tapauksissa on Francovich-oikeuskäytännön mukainen vahingonkorvausvastuu, jos jäsenvaltio ei ole implementoinut direktiiviä ajoissa tai asianmukaisesti.⁵⁶

Euroopan parlamentin ja neuvoston tehtävänä on SEUT 46 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan toteuttaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan, direktiivein ja asetuksin ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen 45 artiklassa tarkoitettujen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.

6.1 Asetus työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 492/2011/EU konkretisoi SEUT 45 ja 46 artiklaa. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti. Artiklan 1 kohdan 2 mukaan jäsenvaltion kansalaisella on oltava erityisesti sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella.

Syrjimättömyysperiaate kytkeytyy myös asetukseen työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. SEUT 18 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sen rajoittamatta kuitenkaan perussopimusten erityismääräysten soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toteuttaa sääntelyn syrjinnän kieltämiseksi. Asetuksen 7-9 artiklat konkretisoivat mitä tarkoittaa syrjimättömyysperiaate toisesta jäsenvaltiosta tulevaa työntekijää kohtaan. Toisesta jäsenvaltiosta tulevaa työntekijää ei saa syrjiä työnhaussa, työsuhteessa, koulutuksessa, ammatillisen järjestäytymisvapauden käyttämisessä tai asunnon hankinnassa taikka sosiaalisten tai verotuksellisten etujen osalta.⁵⁷

Asetuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelusuhteen ehtojen suhteen, joka koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja

⁵⁵ Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, Kok. 1974, 01337, 8 kohta.

⁵⁶ Raitio 2017, 163.

⁵⁷ Raitio 2017, 161.

työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä. Jäsenvaltion kansalaisen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisen työntekijän. Jäsenvaltion kansalaisella on oltava sama oikeus ja yhtäläiset edellytykset kuin kotimaisella työntekijällä osallistua koulutukseen ammatillisissa oppilaitoksissa sekä uudelleen- ja jatkokoulutuskeskuksissa. Kollektiivisen tai yksilöä koskevan sopimuksen määräys taikka muu työehtojen sääntelyä koskeva määräys, joka koskee työnsaantia, palkkausta ja muita työehtoja sekä irtisanomista on mitätön sikäli kuin siinä asetetaan tai sallitaan edellytyksiä, jotka asettavat toisten jäsenvaltioiden kansalaiset työntekijöinä eriarvoiseen asemaan.

Ammatillisen järjestäytymisvapauden käyttämisen oikeus on määritelty asetuksen 8 artiklassa, jonka mukaisesti työntekijällä, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella, on oltava yhtäläinen oikeus ammattiyhdistysten jäsenyyteen ja siihen kuuluvien oikeuksien käyttämiseen luettuna äänioikeus sekä kelpoisuus tulla valituksi yhdistysten hallinto- ja johtotehtäviin. Kuitenkin voidaan evätä työntekijän osallistuminen julkisoikeudellisten elinten hallintoon sekä julkisoikeudellisesti säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Lisäksi työntekijällä on oltava myös vaalikelpoisuus yrityksen työntekijöitä edustaviin elimiin.

Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion kansalaisella, joka on työssä toisen jäsenvaltion alueella, on asumisen suhteen oltava samat oikeudet ja edut kuin kotimaisilla työntekijöillä mukaan lukien omistusoikeuden saaminen jäsenvaltion kansalaiselle välttämättömään asuntoon. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitetut työntekijät voivat alueella, jossa ovat työssä, samoin oikeuksin kuin kotimaiset työntekijät, ilmoittautua asunonhakijoiden luetteloon, jos sellainen on, sekä saada siitä johtuvat oikeudet ja edut.

Asetuksessa säädetään myös työntekijän perheen oikeuksista. Artiklan 10 mukaan, jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, on hänen lapsillaan, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion kansalaiset. Jäsenvaltion on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua opetukseen.

6.2 Rajoitukset työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa tietyin edellytyksin, jotka on määritelty SEUT 45 artiklan 3 kohdassa. Sen mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin. Rajoituksia kutsutaan *ordre public* -tyyppisiksi rajoituksiksi. *Ordre public* -käsite sisältyy ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön ja käsitteelle ei ole yksinomaista määritelmää.

Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut käsitettä supistavasti siitä syystä, että voidaan turvata henkilöiden vapaa liikkuvuus mahdollisimman tehokkaasti.⁵⁸

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asian C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Jipa, ennakkoratkaisupyyntö esitettiin asiassa, jossa oli vaadittu tekemään päätös Romanian kansalaiselle Jipalle matkustamisen kieltämiseksi Belgian alueelle enintään kolmen vuoden ajaksi.⁵⁹

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltiot voivat periaatteessa vapaasti määritellä yleistä järjestystä ja turvallisuutta kansallisen tarpeen mukaisesti ja tarpeet voivat vaihdella aikakaudesta riippuen. Kuitenkin henkilöiden vapaa liikkuvuus on perusoikeus ja kyseessä on sen rajoittaminen, josta johtuen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamia vaatimuksia on tulkittava suppeasti niin, ettei jäsenvaltiot voi määritellä niiden ulottuvuutta ilman Euroopan yhteisön toimielinten valvontaa, kun kyseessä on yhteisön oikeuteen liittyvä asia. Yleisen järjestyksen käsite edellyttää yhteiskunnan perustavanlaatuaista etua uhkaavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa vaaraa.⁶⁰

SEU 5 artiklan 4 kohdassa on määritelty suhteellisuusperiaate, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti käyttäytymiseen, joka on eurooppaoikeuden vastaista, tulee Euroopan unionin toimielinten reaktion olla asianmukaisessa suhteessa teon vaikutuksiin. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää viranomaisille harkintavaltaa toimenpiteiden välillä.⁶¹ Näin ollen ordre public -tyyppiseen maahanpääsyn epäävän päätöksen tekemisessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli suojattava oikeus voidaan turvata lievemällä toimenpiteellä, on jäsenvaltion harkintavaltaa käytettäessä ensisijaisesti turvauduttava siihen toimenpiteeseen.⁶²

⁵⁸ Raitio 2017, 164.

⁵⁹ Asia C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Jipa, 10.7.2008, Kok. 2008, I-5183, 10 kohta.

⁶⁰ Asia C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Jipa, 10.7.2008, Kok. 2008, I-5183, 23 kohta.

⁶¹ Raitio 2016, 262.

⁶² Raitio 2017, 164.

7 Euroopan unionin kansalaisuus ja vapaa liikkuvuus sekä sen rajoittaminen liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin perusteella

Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus on vahvistettu Lissabonin sopimuksen (2007/C 306/01) myötä. Lissabonin sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet. Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen kytkeytyy perussopimuksissa määritetty Euroopan unionin kansalaisuus. Euroopan unionin kansalaisuuden liikkumis- ja oleskeluvapauden oikeus on myös määritelty Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Vapaa liikkuvuus katsotaan työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä perusoikeudeksi.

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut asiassa C-434/09, McCarthy v. Secretary Of State for the Home Department, antamassaan tuomiossa, että unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle liikkumis- ja oleskeluvapauden perusoikeuden jäsenvaltioiden alueelle perussopimuksissa ja niiden soveltamisen toimenpiteissä asetetuilla rajoituksilla ja ehdoin. Lisäksi henkilöiden vapaa liikkuvuus on sisämarkkinoiden perusvapaus sekä se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.⁶³

Euroopan unionin kansalaisuuden liikkumis- ja oleskeluvapauden oikeuksia on kehitetty säätämällä Euroopan unionin kansalaisia koskevalla liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivillä 2004/38/EY.⁶⁴ Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä säädetään ne edellytykset, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää liikkumis- ja oleskeluoikeutta vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi siinä säädetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella. Direktiivi sisältää myös näitä edellä mainittuja oikeuksia koskevat rajoitukset liittyen rajoittamiseen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 3 artiklassa säädetään direktiivin soveltamisala, jonka 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

⁶³ Asia C-434/09, McCarthy v. Secretary Of State for the Home Department, 5.5.2011, Kok. 2011, I-3406, 27 kohta.

⁶⁴ Raitio 2017, 165.

Oleskeluoikeus jaetaan oikeuteen oleskella enintään kolme kuukautta ja oikeuteen oleskella yli kolme kuukautta jäsenvaltion alueella. Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin sen, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi. Oikeuskäytännön perusteella henkilön oleskelu työnhakutarkoituksessa yli kolmen kuukauden ajan voidaan sallia tietyin edellytyksin toisen jäsenvaltion alueella.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-292/89, *The Queen v. Antonissen*, antamassaan tuomiossa: ”Jos kyseisen ajanjakson päätyttyä asianomainen pystyy osoittamaan, että hän edelleen hakee työtä ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia tulla palkatuksi, häntä ei kuitenkaan saa määrätä poistumaan vastaanottavan jäsenvaltion alueella”.⁶⁵

Toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden oleskelun edellytykset on määritelty 7 artiklassa. Artiklan 7 kohdan 1 mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammattiharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat⁶⁶ niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle ja kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai c) jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja jos heillä on kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalla kansallisella viranomaisella vakuutuksella tai muulla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai d) jos he ovat a, b tai c kohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleissääntö pysyvään oleskeluoikeuteen on määritelty liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 16 artiklassa. Artiklan 16 kohdan 1 mukaan unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella.

⁶⁵ Asia C-292/89, *The Queen v. Antonissen*, 26.2.1991, Kok. 1991, I-00745, 21 kohta.

⁶⁶ Ks. Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 2004/38/EY 8 artiklan 4 kohta, jossa on määritelty mitä ovat riittävät varat.

Artiklassa 17 on määritelty vastaanottavassa jäsenvaltioissa työskentelynsä päättäneitä henkilöitä ja näiden perheenjäseniä koskevat säädetyt poikkeukset 16 artiklaan.

Laillisella oleskelulla tarkoitetaan liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan edellytyksien täyttymistä ja siihen ei vaikuta se, milloin oleskelu on laillista kansallisen oikeuden mukaan. Näin ollen laillinen oleskelu katsotaan itsenäiseksi eurooppaoikeuden käsitteeksi ja sitä on tulkittava yhtenäisesti unionissa.⁶⁷

Euroopan unionin tuomioistuin on kehittänyt taloudellisesti ei-aktiivisen Euroopan unionin kansalaisten oikeuksia henkilöiden vapaan liikkuvuuden avulla tulkitsemalla SEUT 21 artiklaa. Oikeuskäytäntö on esimerkiksi liittynyt unionin kansalaisen syrjintään suhteessa vastaanotteen jäsenvaltion kansalaisiin erilaisten oikeuksien ja etuuksien myöntämisestä ja siirtotyöntekijöiden puolisoiden ja lasten oikeusasemaan. Euroopan unionin kansalaisuuden kannalta katsotaan merkittäväksi se, että SEUT 21 artiklaan voidaan vedota suoraan kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa turvatakseen yksittäisen unionin kansalaisen oikeudet ja perheyhteydet.⁶⁸

Euroopan unionissa voidaan rajoittaa liikkumisvapautta liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 2004/38/EY perusteella. Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

Artiklan 27 kohdan 2 mukaan rajoitustoimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Hyväksyttäviä perusteita eivät ole sellaiset, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuille v. Belgian valtio, oli kyse oleskeluluvan myöntämisen epäämisestä, joka perustui asianomaisen käyttäytymiseen. Käyttäytymistä pidettiin yleisen järjestyksen vastaisena, koska asianomaiset olivat tarjoilijoita siveellisyyden kannalta kyseenalaisissa

⁶⁷ Raitio 2017, 166-167.

⁶⁸ Raitio 2017, 167-168.

baarissa.⁶⁹ Asian ennakkoratkaisupyynnön kysymykset 1-9, 11 ja 12 pääasiallisesti koskivat sitä, voiko jäsenvaltio karkottaa toisen jäsenvaltion kansalaisen tai evätä tämän pääsyn alueelle toiminnan perusteella, joka ei jäsenvaltion omien kansalaisten kohdalla aiheuta rangaistustoimenpiteitä. Kysymykset oli perusteltu sillä, että Belgian lainsäädännössä ei sinänsä ole kielletty prostituutiota, vaikka laissa on kielletty siihen liittyvä tietty toiminta kuten se, että kolmannet osapuolet käyttävät hyväksi prostituutiota tai haureuteen yllytyksen eri muodot.⁷⁰

Yleiseen järjestykseen vetoaminen edellyttää kansalliselta tuomioistuimelta sitä, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisesta etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta ja että tiettyä käyttäytymistä ei voida pitää riittävän vakavana maahanpääsy- tai oleskelurajoitusten perustelemiseksi, jotka koskevat jäsenvaltion aluetta ja jotka on kohdistettu toisen jäsenvaltion kansalaiseen ja ensiksi mainittu valtio ei saman käyttäytymisen johdosta rangaitsi tai suorittaisi todellisia ja tehokkaita toimenpiteitä käyttäytymisen estämiseksi.⁷¹

Näin ollen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan katsonut, ettei jäsenvaltio voi karkottaa alueeltaan toisen jäsenvaltion kansalaista tai estää tämän pääsyä sellaisen käyttäytymisen perusteella, jonka oman valtion kansalaista ei rangaitsaisi tai ryhdyttäisi muihin tehokkaisiin ja todellisiin toimenpiteisiin, jolla käyttäytyminen pyrittäisiin estämään.⁷²

Artiklan 27 kohdan 3 mukaan sen selvittämiseksi onko asianomainen henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle jäsenvaltio voi pyytää kotijäsenvaltiolta tai tarvittaessa muilta jäsenvaltiolta tietoja kyseisen henkilön aiemmasta poliisirekisteristä. Jäsenvaltion on tässä tapauksessa pidettävä pyyntöä välttämättömänä toimenpiteenä. Tiedustelun tekeminen ei saa olla järjestelmällistä ja jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa. Kansanterveydellisistä syistä rajoittaminen on oikeutettua 29 artiklan 1 kohdan perusteella vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti. Vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet ovat oikeutettuja

⁶⁹ Asia 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuaille v. Belgian valtio, 18.5.1982, Kok. 2008, 447, 2 kohta.

⁷⁰ Asia 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuaille v. Belgian valtio, 18.5.1982, Kok. 2008, 448, 5 kohta.

⁷¹ Asia 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuaille v. Belgian valtio, 18.5.1982, Kok. 2008, 449, 8 kohta.

⁷² Asia 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuaille v. Belgian valtio, 18.5.1982, Kok. 2008, 453, 1 kohta.

edellyttäen, että taudeista säädetään suojaa koskevilla säännöksillä, joita sovelletaan vastaanottavaan jäsenvaltion kansalaisiin.

8 Perheen yhdistäminen

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset ei saa puuttua oikeuden käyttämiseen paitsi silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Lisäksi perusoikeuskirjan 7 artiklassa on määritelty, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Nykyään Euroopan unionin tuomioistuin viittaa oikeuskäytännössään lähtökohteisesti perusoikeuskirjan määräyksiin eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin.⁷³ Tämä ilmenee esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-356/11 ja C-357/11, O ja S v. Maahanmuuttovirasto.

Nimittäin antamassaan tuomiossa Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että ”Perusoikeuskirjan 7 artiklan määräystä on luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdan lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti”.⁷⁴

Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivissä 2004/38/EY on määritelty perheenjäsenen käsite. Artiklan 2 alakohtien mukaan perheenjäsenellä tarkoitetaan a) aviopuolisoa; b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti; c) unionin kansalaisten alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohtassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä; taikka d) unionin kansalaisesta

⁷³ Raitio 2016, 514.

⁷⁴ Asia C-356/11 ja C-357/11, O ja S v. Maahanmuuttovirasto, 6.12.2012, ei julkaistu oikeustauskokoelmassa, 76 kohta.

riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia.

Liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 3 artiklassa on määritelty sen soveltamisesta. Artiklan 3 mukaisesti direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan alakohdissa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

Perheenjäsenen määrittelyyn liittyy myös direktiivin 3 artikla kohta 2. Artiklan 3 kohdassa 2 on säännelty, että vastaanottavan jäsenvaltion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava seuraavien henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua, tämän kuitenkin rajoittamatta heillä mahdollisesti olevaa henkilökohtaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Seuraavat henkilöt on määritelty alakohdissa. Näitä ovat muut kuin 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet näiden kansalaisuuteen katsomatta, jos he lähtömaassaan ovat riippuvaisia sellaisesta unionin kansalaisesta, jonka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa tai jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa henkilökohtaista hoitoa asianomaiselle perheenjäsenelle taikka kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa. Vastaanottavan jäsenvaltion on tutkittava laajasti olosuhteet ja sen on perusteltava maahanpääsyn tai oleskelun mahdollinen epäminen.

Opiskelijasta riippuvaisiin sukulaisiin takenevassa polvessa tai opiskelijan aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaisiin sukulaisiin sovelletaan 3 artiklan 2 kohtaa. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden on helpotettava yllä kuvattujen henkilöiden maahantuloa ja oleskelua. Euroopan unionin kansalainen voi siis elatuskyvystä riippuen liikkumisvapauden nojalla tuoda useita henkilöitä mukanaan, jotka jäävät oleskelemaan toisen jäsenvaltion alueella. Tehokkaan liikkumisvapauden soveltamisen osalta Euroopan unionin kansalaisella on oikeus tuoda perheensä mukanaan, kun hän lopulta palaa kotijäsenvaltionsa.⁷⁵

Toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan oleskeluoikeus koskee 7 artiklan 2 kohdan mukaan myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevan unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin. Tulkintaongelmia on syntynyt tapauksissa, joissa Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen on ollut Euroopan unionin ulkopuolisen kolmannen maan kansalainen.

⁷⁵ Raitio 2016, 515-516.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asia C-127/08, *Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ennakkoratkaisupyyntö koski neljän kolmannen maan kansalaisten, jotka ovat avioliitossa Irlantiin sijoittuneiden unionin kansalaisten kanssa, oleskelulupien epäämistä.⁷⁶ Asian kantajat olivat kolmannen maan kansalaisia Kamerunista ja Nigeriasta, jotka olivat avioituneet Irlannissa asuvien unionin kansalaisten kanssa, joilla oli Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan ja Puolan kansalaisuudet. Irlannin viranomaiset hylkäsivät kaikkien oleskelulupahakemukset perustuen kansalliseen lainsäädäntöön niin, ettei henkilöt täyttäneet vuoden 2006 asetuksen 3 §:n 2 momentin edellytystä aiemasta laillisesta oleskelusta toisessa jäsenvaltiossa.⁷⁷

Asiassa kantajat katsoivat, ettei vuoden 2006 asetuksen 3 §:n 2 momentti ole liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiivin 2004/38/EU mukainen. Minister for Justice katsoi, ettei direktiivi ole esteenä vuoden 2006 asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädetyille aiempaa laillista oleskelua toisessa jäsenvaltiossa koskevalle edellytykselle. Sen mukaisesti jäsenvaltiolla on toimivalta päättää yhteisön ulkopuolelta tulevien kolmansien maiden kansalaisten pääsystä maahan ja puolestaan yhteisöllä on toimivalta säännellä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumista unionin alueella.⁷⁸

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut antamassaan ratkaisussaan, että direktiivi on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, missä edellytetään aviopuolisona olevan kolmannen maan kansalaisen laillista oleskelua toisessa jäsenvaltiossa ennen kuin tämä saapuu vastaanottavaan jäsenvaltioon. Edelleen tuomioistuimen on katsonut, että direktiivin 3 artiklan 1 kohta on tulkittava niin, että aviopuolisona olevaan kolmannen maan kansalaiseen sovelletaan säännöstä huolimatta siitä, milloin avioliitto on solmittu ja millä tavoin tämä kolmannen maan kansalainen on saapunut vastaanottavaan jäsenvaltioon.⁷⁹

Kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämisasiassa on keskeistä tulkita liikkumis- ja oleskeluoikeusdirektiiviä. Turkin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudellisen aseman tulkinnassa on huomioitava ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus.⁸⁰ Aikaisemmin

⁷⁶ Asia C-127/08, *Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25.7.2008, Kok. 2008, 6261, 2 kohta.

⁷⁷ Asia C-127/08, *Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25.7.2008, Kok. 2008, 6271-6274, 18-19, 21, 23-24, 26, 28-30 ja 32-35 kohta.

⁷⁸ Asia C-127/08, *Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25.7.2008, Kok. 2008, 6274-6275, 39 ja 43-44 kohta.

⁷⁹ Asia C-127/08, *Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 25.7.2008, Kok. 2008, 6288-6289, ratkaisun 1 ja 2 kohta.

⁸⁰ Raitio 2016, 516.

henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ei ole voitu vedota, jos asia on ollut jäsenvaltioiden sisäinen tilanne eli Euroopan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ei ole muuttanut vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuimien oikeuskäytännöllä perustanut SEUT 21 artiklan nojalla alaikäiselle lapselle, jonka vanhemmat ovat kolmannen maan kansalaisia, oleskeluoikeuden jäsenvaltioon, jonka kansalainen alaikäinen lapsi oli. Perusteena edellä mainitulle on SEUT 20 artiklan perustavanlaatuisen aseman Euroopan unionin kansalaisena. Euroopan unionin kansalaisella on oikeus käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisuuden perusteella.⁸¹

9 Euroopan unioni ja maahanmuuttajat

9.1 Yhteinen maahanmuuttopolitiikka

Euroopan unionin tavoitteena on luoda maahanmuuttopolitiikka, joka on tulevaisuuteen suuntautuvaa ja kattavaa sekä yhteysvastuuseen perustuvaa. Maahanmuuttopolitiikan tarkoitus on määrittää tasapainoinen keino tarkastella laillista ja laitonta maahanmuuttoa.⁸² Yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa on määritelty SEUT 77-79 artiklassa. SEUT 77 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä tarkasteta heidän kansalaisuudestaan riippumatta sekä varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä ja ottaa vaiheittain käyttöön yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän.

Euroopan unionin yhteinen turvapaikkapolitiikka on määritelty SEUT 78 artiklassa, jonka 1 kohdan mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskielon periaatteen noudattaminen.

Euroopan maahanmuuttopolitiikan tavoitteet ilmentyy SEUT 79 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta. Päästäkseen SEUT 77-79 artiklojen tavoitteeseen unioni voi tavallisen lainsäätämisympäristöstä noudattaen hyväksyä toimenpiteitä ja tehdä sopimuksia henkilöiden takaisinotosta kolmansien maiden kanssa.⁸³

⁸¹ Tuominen 2020, 503.

⁸² Euroopan parlamentti 2021b.

⁸³ Tuominen 2020, 509-510.

9.2 Schengenin sopimus

Amsterdamin sopimuksella, joka astui voimaan 1. päivänä toukokuuta vuonna 1999, liitettiin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka. Schengen-säännöstö sisällytettiin osaksi Euroopan unionia niin kuin sen säännöstö on määritelty neuvoston päätöksissä.⁸⁴ Nykyään Schengenin järjestelmä perustuu lukuisiin eri asetuksiin, jotka on kodifioitu vuonna 2016.⁸⁵

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 399/2016/EU, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö, 1 artiklan mukaan asetuksessa säädetään siitä, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa. Asetuksessa vahvistetaan säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.

Schengenin rajasäännöstö asetuksen 2 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 artiklan a alakohdan unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia ja 2 artiklan b alakohdan pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Schengenin rajasäännöstön asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Genevessä 28. päivänä heinäkuuta vuonna 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti asetuksen nojalla tehtävät päätökset tehdään tapauskohtaisin perustein.

Schengenin järjestelmään keskeisenä osana kuuluu yhteinen viisumisäännöstö ja siihen liittyvä viisumitietojärjestelmä (VIS). Ulkorajavalvontaa on myös tehostettu Schengen-tietojärjestelmällä ja sen uudistetulla versiolla (SIS II). Edellä mainitut järjestelmät pyrkivät tehokkaaseen jäsenvaltioiden viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Lisäksi on Euroopan unionin matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS), jolla seurataan tietyistä kolmansista maista tulevia henkilöitä, jotka eivät tarvitse viisumia unionin alueelle.⁸⁶

⁸⁴ Raitio 2016, 494. Ks. myös neuvoston päätökset 1999/436/EY ja 1999/435/EY.

⁸⁵ Tuominen 2020, 512.

⁸⁶ Tuominen 2020, 512.

9.3 Dublin-järjestelmän taustasta nykypäivään

Edellä käsiteltiin Schengenin järjestelmää, joka mahdollisti vapaan liikkuvuuden unionissa. Schengen-järjestelmän myötä jäsenvaltioiden välinen yhteistyö turvapaikka-asioissa tuli ajan-kohtaiseksi. Euroopan unionilla ei tuolloin ollut vielä toimivaltaa turvapaikka-asioissa, minkä takia jäsenvaltiot solmivat turvapaikka-asioita koskevan kansainvälisoikeudellisen sopimuksen Dublinissa vuonna 1990.⁸⁷ Dublinin sopimus on niin sanottu Yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätettyjen turvapaikkahakemusten käsittelyssä vastuussa olevien valtioiden ratkaisemiseksi.⁸⁸ Dublinin yleissopimus kuitenkin korvattiin vuonna 2003 Dublin II-asetuksella⁸⁹, jota uudistettiin jälleen vuonna 2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 604/2013/EU, jäljempänä Dublin III-asetus. Annettu asetus perustuu SEUT 78 artiklaan. Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi Dublin-järjestelmään kuuluvat Norja, Liechtenstein, Islanti ja Sveitsi.⁹⁰

Turvapaikanhakijat ovat henkilöitä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa unionista, mutta hakemusta ei ole vielä käsitelty. Kun turvapaikkahakemus ratkaistaan hyväksytysti, tulee henkilöstä pakolainen. Henkilö, joka on tullut unionin alueelle laittomasti, voi hakea turvapaikkaa unionista. Jos henkilön turvapaikkahakemus hyväksytään, henkilö saa jäädä unionin alueelle, sillä henkilöstä tulee laillisesti pakolainen.⁹¹

Dublin III-asetuksen 2 artiklan a alakohdassa on määritelty, että asetuksessa kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen eikä tähän asetukseen Euroopan unionin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla osallistuva valtion kansalainen.

Asetuksen 3 artiklassa määritellään pääsy kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelymenettelyyn. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka III-luvussa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Turvapaikkahakemus käsitellään siis vain yhdessä jäsenvaltiossa artiklan 3 mukaisesti. Tätä kutsutaan vastuunmäärittämiseksi, jolla pyritään saamaan turvapaikanhakijoille tehokas pääsy

⁸⁷ Tuominen 2020, 512.

⁸⁸ Raitio 2016, 524.

⁸⁹ Ks. Asetus 343/2003/EY.

⁹⁰ Tuominen 2020, 512.

⁹¹ Tuominen 2020, 509.

turvapaikkamenettelyyn. Katsotaan, että epä tietoisuus käsittelevästä jäsenvaltiosta voisi johtaa prosessin pitkittämiseen ja pahimmassa tapauksessa jäsenvaltiot voisivat vältellä turvapaikkahakemusten käsittelyä. Dublin-järjestelmällä pyritään myös turvapaikkahakijoiden opportunistisen käyttäytymisen estämiseen.⁹²

Dublin-järjestelmällä on kaksi keskeistä periaatetta. Ensimmäinen keskeinen periaate on ensimmäisen saapumisen sääntö. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikkaa on haettava siitä jäsenvaltiosta, johon turvapaikanhakija on ensimmäisenä saapunut. Jos henkilö on siirtynyt toiseen jäsenvaltioon, hänet on palautettava ensimmäiseen jäsenvaltioon ja turvapaikkahakemus käsitellään siellä. Toinen keskeinen periaate on jäsenvaltioiden keskeisen luottamuksen oletus. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot turvaavat turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet asianmukaisesti. Turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien tulkinta jäsenvaltioiden velvoitteena ilmenee myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁹³

Euroopan tuomioistuimen asiassa C-661/17, M.A ynnä muut v. International Protection Appeal Tribunal ynnä muut, ennakkoratkaisupyyntö koski kolmannen maan kansalaisten siirrosta tehtyä päätöstä Dublin III-asetuksen puitteissa. Asiassa kolmannen maan kansalaiset olivat saapuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan viisumeilla. Pariskunta sai lapsen Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Jäljemmin heidän viisuminsa ei ollut enää voimassa ja pariskunta siirtyi Irlantiin mihin he jättivät turvapaikkahakemukset. Asiassa tehtiin siirtopäätös Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Pariskunta riitautti siirtopäätöksen perustuen siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta oli eroamassa unionista ja asiassa tulisi soveltaa Dublin III-asetuksen 17 artiklaa. Siirtopäätös pysytettiin, sillä Irlanti katsoi, ettei tällä ollut toimivaltaa käsitellä asiaa ja hylkäsi myös Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamiseen liittyvät perustelut, sillä päätöksen laillisuus oli arvioitava tilanteen perusteella sinä ajankohtana kuin asiasta pyydettiin ratkaisua. Pariskunta saattoi asian ylempään piirituomioistuimeen käsiteltäväksi, joka katsoi, että asian ratkaisemiseksi on määritettävä, miten Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen unionista tulee vaikuttamaan Dublin-järjestelmään.⁹⁴

Euroopan unionin tuomioistuin on todennut asiassa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan siirtoa ei tule toteuttaa, jos on syy katsoa, että tämä ilmoitus johtaa siihen, että kyseisen hakija on todellisessa vaarassa altistua perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Asian yhteydessä on korostettava, ettei ilmoituksen itsessään voida katsoa altistavan asianomaista

⁹² Tuominen 2020, 512.

⁹³ Tuominen 2020, 513-514.

⁹⁴ Asia C-661/17, M.A ynnä muut v. International Protection Appeal Tribunal ynnä muut, 23.1.2019, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 32-33, 38-39 ja 40-41 kohdat.

tällaiselle vaaralle. Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä luotiin tilanteessa, jossa ajateltiin kaikkien siihen osallistuvien valtioiden jäsenvaltioiden tai kolmansien valtioiden noudattavan perusoikeuksia mukaan lukien Geneven yleissopimuksen palauttamiskieltoa sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta ja näin ollen valtioiden saavuttavan keskinäisen luottamuksen tältä osin.⁹⁵

Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut ratkaisussaan, että Dublin III-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, että se jäsenvaltio, joka on määritetty kyseisessä asetuksessa tarkoitetuksi hakemuksessa vastuussa olevaksi käsitelijäksi ja joka on ilmoittanut aikomuksestaan erota unionista sopimuksen 50 artiklan mukaisesti, ei velvoita tämän määräyksen tekevää jäsenvaltiota käsittelemään hakemusta 17 artiklan 1 kohdan harkintavaltalausekkeen nojalla.⁹⁶

Dublin III-asetuksen 7 artiklassa on määritelty etusijajärjestys. Artiklan 7 kohdan 2 kohdan mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on se, johon hakija on jättänyt jättäessä ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksena. Etusijajärjestyksen mukaisesti ilman huoltajaa oleva alaikäinen lapsi pitää yhdistää tämän perheenjäsenen tai sukulaiseen, joten hänen turvapaikkahakemuksensa pitää käsitellä jäsenvaltiossa, jossa hänen perheenjäsenensä tai sukulainen oleskelee laillisesti. Seuraavaksi on muut perheenyhdistämistilanteet, joissa perheenjäsenen turvapaikkahakemus on käsiteltävä samassa maassa tai siinä maassa, mistä joku perheestä on jo saanut turvapaikan. Lopuksi on tilanteet, joissa henkilö on aiemmin saanut viisumin tai oleskeluluvan valtiosta taikka käsittely on kesken. Edellä mainittujen poikkeuksien jälkeen sovelletaan vasta ensimmäisen saapumisen sääntöä. Dublin III-asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa on määritelty harkintalauseke. Jäsenvaltiolla on oikeus käsitellä sinne jätetty turvapaikkahakemus, vaikka asetus osoittaisi jonkin toisen jäsenvaltion vastuun asian käsittelemiseksi.⁹⁷

Euroopan unioniin saapui suuri määrä turvapaikanhakijoita vuosina 2015 ja 2016. Turvapaikanhakijat saapuivat Välimeren yli tai Turkin kautta Eurooppaan. Turvapaikanhakijat eivät hakenneet turvapaikkaa ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon he saapuivat. Tämän seurauksena monet jäsenvaltiot vaativat turvapaikkahakijoiden palauttamista. Unkari ilmoitti lopettavansa Dublin-järjestelmän soveltamisen ja ettei tämä vastaanota turvapaikanhakijoita toisista jäsenvaltioista. Saksa ja Itävalta lupautuivat käsittelemään turvapaikanhakemukset, jotka

⁹⁵ Asia C-661/17, M.A ynnä muut v. International Protection Appeal Tribunal ynnä muut, 23.1.2019, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 81-83 kohdat.

⁹⁶ Asia C-661/17, M.A ynnä muut v. International Protection Appeal Tribunal ynnä muut, 23.1.2019, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, ratkaisun 1 kohta.

⁹⁷ Tuominen 2020, 514.

olisivat pitäneet Dublin-järjestelmän puitteissa käsitellä toisessa jäsenvaltiossa. Turvapaikanhakijoiden suuren määrän vuoksi jäsenvaltiot palauttivat osittain sisäraajatarkastukset.⁹⁸

Dublin-järjestelmän uudistus Dublin III-asetus ei ole kyennyt vastaamaan Euroopan unionin haasteisiin, jotka syntyivät turvapaikanhakijoiden suuresta määrästä vuonna 2015 ja 2016.⁹⁹ Dublin-järjestelmä ei tue turvapaikanhakijoita koskevaa käsittelyvastuun jakamista Euroopan unionissa. Käsittelyvastuun soveltamisen perustana on se, minkä jäsenvaltion kautta turvapaikanhakijan sääntöjenvastainen maahantulo tapahtuu. Tämä perustuu olettamukseen, että on tarve luoda yhteys turvapaikkakysymyksiä koskevan vastuunjaon ja jäsenvaltioille asetetun ulkorajojen suojaamisveloitteen noudattamisen välille. Tehokas maahantulovirtojen valvonta ulkorajoilla kuitenkin riippuu myös kolmansien maiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Kriisin kokemukset näyttivät, että tiettyjen muuttoreittien kautta tapahtuvan joukoittaisen maahantulon tilanteissa säännökset aiheuttavat sen, että oikeudellinen vastuu turvapaikanhakijoista kasautuu muutamille yksittäisille jäsenvaltioille.¹⁰⁰

Dublin-asetuksen täytäntöönpanossa oli jo ennen kriisiä ilmennyt puutteita ja vaikka jäsenvaltiot tehostaisivat täytäntöönpanoa, on todennäköistä, että järjestelmä ei siltikään pysty toimimaan kestävällä tavalla muuttopaineen jatkuessa Euroopan unionissa. Ongelmia syntyy esimerkiksi vaikeuksissa saada todisteita ja päästä todisteista yhteisymmärrykseen, kun yrittään määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuuta, mikä johtanut siirtopyyntöjen hylkäämiseen. Toiminnallisuutta heikentää lisäksi se, että nykyisten sääntöjen mukaan tietyn ajan kuluttua vastuu siirtyy toiselle jäsenvaltiolle. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi, kun turvapaikanhakija pakoilee jäsenvaltiossa pitkään tulematta siirretyksi, ja vastuu siirtyy lopulta kyseiselle jäsenvaltiolle. Toimintaa estää myös vaikeudet turvapaikanhakijoiden siirtämisessä toisiin jäsenvaltioihin, joissa turvapaikkamenettelyn ja vastaanotto-olosuhteiden osalla on systeemisiä puutteita. Jäsenvaltiot eivät myöskään ole lähentyneet siinä, milloin tietyistä lähtömaasta tuleville päätetään myöntää pakolaisasema ja milloin toissijainen suoje-luasema. Tämä on aiheuttanut luvatonta liikkumista, oleskelulupien kestojen eroja ja heikentänyt oikeuksia sosiaalihuoltoon ja perheenyhdistämiseen.¹⁰¹

Euroopan komissio esitti vuonna 2016 ehdotuksia yhteisen turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi vastauksena vuoden 2015 muuttoliikekriisin tuloksena todettuihin ongelmiin. Esityksessä oli muun muassa Dublin-asetuksen uudistaminen turvapaikanhakijoiden jakamiseksi taiseemmin jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan päässeet vastuunjako koskevissa ehdotuksissa yksimielisyyteen ja täytäntöönpano epäonnistui. Vastauksena tähän

⁹⁸ Tuominen 2020, 519-520.

⁹⁹ Raitio 2016, 524-525.

¹⁰⁰ KOM (2016) 197, lopull., 4.

¹⁰¹ KOM (2016) 197, lopull., 4-5.

komissio esitti vuonna 2020 uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen. Dublin-järjestelmän uudistamisen lisäksi Euroopan parlamentti on tiukentanut rajatarkastuksia ja kehottanut parantamaan jäsenvaltioiden valmiuksia seurata Eurooppaan saapuvia ihmisiä. Toimenpiteinä on muun muassa ollut Euroopan laajuisten sääntöjen kehittäminen, minkä tarkoituksena on erottaa selkeästi toisistaan laillisesti saapuneet muuttajat ja pakolaiset, jotta voidaan turvata turvapaikanhakijoiden oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu.¹⁰²

9.4 Työperäinen ja epäsäännöllinen maahanmuutto

Edellisessä luvussa tuli esille maahanmuuttoon liittyen turvapaikanhakijat ja pakolaisuus. Tämän lisäksi maahanmuutto kattaa laillisen maahanmuuton ja laittoman maahanmuuton. Laillinen maahanmuutto tarkoittaa työperäistä maahanmuuttoa eli henkilöt tulevat unionin alueella oikeutetun luvan johdosta. Työperäiset maahanmuuttajat ovat taloudellisesti aktiivisia henkilöitä, jotka muuttavat unioniin.¹⁰³ Jäsenvaltioilla on oikeus päättää kolmansien maiden kansalaisten määrästä, jotka he ottavat niiden alueelle työnhakua varten. Euroopan unionilla on puolestaan toimivalta määrittää jäsenvaltioon maahantulon ja siellä oleskelun sekä perheen yhdistämisen edellytyksiä laillisesti tuleville kolmansien maiden kansalaisille.¹⁰⁴

Kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista saada oleskelulupa työntekemistä varten säädetään kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/98/EU, jäljempänä yhdistelmä lupadirektiivi. Yhdistelmä lupadirektiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan yhdistelmäluvalla tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaisten myöntämää oleskelulupaa, joka oikeuttaa kolmannen maan kansalaisen oleskelemaan laillisesti tuon jäsenvaltion alueella työntekoa varten. Yhdistelmä lupadirektiivin 11 artiklassa on määritelty yhdistelmäluvun tarjoamat oikeudet. Sen mukaan kansallisen oikeuden mukaisesti myönnetyn yhdistelmäluvun voimassaolon aikana sen haltijalla on oikeus ainakin saapua yhdistelmäluvun myöntäneen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä edellyttäen, että luvan haltija täyttää kaikki kansallisen oikeuden mukaiset alueelle pääsyä koskevat vaatimukset. Lisäksi luvan haltija saa liikkua vapaasti yhdistelmäluvun myöntäneen jäsenvaltion koko alueella kansallisessa oikeudessa säädetyissä rajoissa, tehdä yhdistelmäluvun nojalla sallittua tiettyä työtä kansallisen oikeuden mukaisesti ja saada tiedot hakijan oikeuksista, jotka liittyvät tämän direktiivin ja kansallisen oikeuden nojalla myönnettyyn lupaan.

¹⁰² Euroopan parlamentti 2021c.

¹⁰³ Tuominen 2020, 509.

¹⁰⁴ Euroopan parlamentti 2021b.

Tämän lisäksi erittäin pätevien työntekijöiden työntekoon oikeuttavista oleskeluluvista säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten neuvoston antamalla direktiivillä 2009/50/EY, jäljempänä sinisen kortin direktiivi. Sinisen kortin direktiivin 2 artiklan b alakohdan mukaan korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä tarkoitetaan sellaisen henkilön työskentelyä, jolla on asianomaisessa jäsenvaltiossa suoja työntekijänä kansallisen lainsäädännön nojalla ja kansallisen käytännön mukaisesti oikeussuhteesta riippumatta aidon ja todellisen työn tekemiseksi toisen lukuun tai toisen johdolla, jonka työstä maksetaan korvaus ja jolla on soveltuva sekä erityinen taito, jonka osoittaa korkea ammattipätevyys. Artiklan 2 alakohdan c mukaan sinisellä kortilla tarkoitetaan lupaa, jossa on merkintä EU:n sininen kortti ja se oikeuttaa haltijaansa asumaan ja työskentelemään jonkin jäsenvaltion alueella. Yllä mainitut direktiivit eivät koske kausityöntekijöitä, yritysten sisäisesti siirrettäviä työntekijöitä, tieteellistä toimintaa ja tutkimusta tekeviä henkilöitä sekä opiskelijoita. Näiden oleskeluluvista säädetään erillisillä säännöksillä.¹⁰⁵

Laiton maahanmuutto tarkoittaa epäsäännöllistä maahanmuuttoa eli henkilöillä ei ole lain perusteella lupaa oleskella unionissa. Epäsäännölliset maahanmuuttajat ovat henkilöitä, jotka tulevat unioniin ilman oikeudellista lupaa taikka eivät poistu unionin alueelta määräaikaisen luvan umpeuduttua.¹⁰⁶ Euroopan unioni pyrkii sääntelemään ja ehkäisemään epäsäännöllistä maahanmuuttoa. Keskeisempänä on toimenpiteet liittyen viisumeihin ja rajaturvallisuuteen.¹⁰⁷ Lisäksi Euroopan unioni toteuttaa tehokasta palauttamispolitiikkaa. Euroopan unioni tekee laittomien maahantulijoiden lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa takaisinottosopimuksia. Takaisinottosopimuksilla voidaan palauttaa laittomia maahantulijoita.¹⁰⁸

10 Euroopan unionin ulkorajojen muuttoliikepaine

Muuttoliike on ollut historiassa jatkuvaa, ja se vaikuttaa Euroopan yhteiskuntaan, talouteen ja kulttuuriin.¹⁰⁹ Euroopan unionin ulkorajoille voivat nopeasti muuttuvat tilanteet aiheuttaa suurta painetta. Euroopan unionin jäsenvaltiot kokevat muuttoliikehaasteita riippumatta jäsenvaltion maantieteellisestä sijainnista. Ihmiset joutuvat lähtemään kodeistaan konfliktien, ilmastonmuutoksen, demografisten syiden tai ihmisoikeusloukkausten vuoksi taikka perustarpeiden puutteen täyttämisen takia.¹¹⁰

¹⁰⁵ Tuominen 2020, 516.

¹⁰⁶ Tuominen 2020, 509.

¹⁰⁷ Tuominen 2020, 516.

¹⁰⁸ Euroopan parlamentti 2021b.

¹⁰⁹ KOM (2020) 609, lopull., 1.

¹¹⁰ KOM (2021) 590, lopull., 1.

Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta vuonna 2019. Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus sisältää kokonaisvaltaisen lähestymistavan ulkorajoihin, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmiin, vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen ja ulkoiseen ulottuvuuteen.¹¹¹ Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus hyväksyttiin syyskuussa vuonna 2020. Tavoitteena on toteuttaa vahva ja tasapainoinen muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmä, joka on valmis vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin.¹¹²

Uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus kattaa ulkorajojen tiukan ja oikeudenmukaisen valvonnan. Tähän kuuluvat henkilöllisyyden selvittäminen, terveys- ja turvallisuustarkastukset, oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkasäännökset, turvapaikka- ja palauttamismenettelyn virtaviivaistaminen, yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustilanteisiin sekä paine- ja kriisitilanteisiin sekä vahvempi ennakointi, kriisivalmius ja kriiseihin reagointi. Lisäksi se kattaa toimivan palauttamispolitiikan sisältäen unionin koordinoiman lähestymistavan palautuksiin ja kattavan ohjausjärjestelmän unionin tasolla turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan hallinnan ja toteuttamisen parantamiseksi, kumppanuudet keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, kestävien laillisten väylien kehittämisen suojelua tarvitsevilla ja osaajien houkuttelemiseksi Euroopan unioniin ja toimivien kotouttamispolitiikkojen tukemisen.¹¹³

Euroopan unioniin on kohdistunut monia muuttoliikehaasteita vuosina 2020-2022. Vakiintuneilla reiteillä maahantulijoiden määrä on voimistunut jälleen vuonna 2021. Afganistanin kriisin katsotaan lisäävän väestön pakkomuuton riskiä mukaan lukien muuttovirtojen lisääntyminen ja ihmisten salakuljettaminen Euroopan unionin alueelle. Covid-19-pandemia on vaikuttanut lailliseen ja laittomaan maahantuloon vuonna 2020.¹¹⁴ Myös tuhansia turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttajia on saapunut Kreikkaan Turkin rajan yli vuonna 2020, kun Turkin presidentti rikkoi vuonna 2016 Euroopan unionin kanssa tehtyä pakolaissopimusta¹¹⁵ ja avasi rajat Turkista Eurooppaan.¹¹⁶ Näiden lisäksi Venäjä hyökkäsi Ukrainaan helmikuussa vuonna 2022, minkä seurauksena Ukraina on konfliktin aluetta ja valtavat määrät ihmisiä on joutunut pakenemaan kodeistaan Ukrainan sisällä ja maasta pois.¹¹⁷ Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan

¹¹¹ KOM (2020) 613, lopull., 1.

¹¹² KOM (2021) 590, lopull., 1.

¹¹³ KOM (2020) 609, lopull., 2-3.

¹¹⁴ KOM (2021) 590, lopull., 5.

¹¹⁵ Turkki ja Euroopan unioni teki sopimuksen, jonka tarkoituksena oli pysäyttää laitton muuttovirta Turkista Euroopan unioniin. Euroopan unioni ja Turkki antoivat vuonna 2016 julkilausuman, jossa he vahvistivat sitoutuneensa 29. päivänä marraskuuta vuonna 2015 käyttöön otettuun yhteisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon. Euroopan unionin ja Turkin välinen yhteisen toimintasuunnitelman tarkoituksena oli yhteistyö syyrialaisien suojeluun ja maahanmuuton hallintaan. Ks. EU:n ja Turkin julkilausuma 18. maaliskuuta 2016; EU-Turkey joint action plan 15 October 2015.

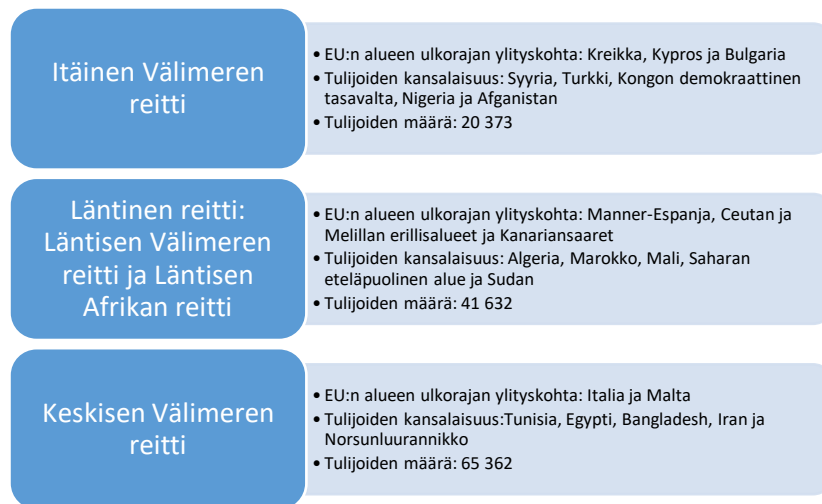
¹¹⁶ Euroopan parlamentti 2021d.

¹¹⁷ Euroopan parlamentti 2021e.

niin sanottujen vakinaisten reittien tilannetta, covid-19-pandemian vaikutuksia muuttoliikkeenhallintaan ja Ukrainan konfliktin tuomaa äkillistä muuttoliikepainetta.

10.1 Tilanne vakinaisilla reiteillä

Euroopan unioniin ulkorajoille kohdistuvaa laitonta muuttoliikettä katsotaan tulevan kolmen eri reitin kautta. Nämä reitit ovat itäinen reitti, läntinen reitti ja keskinen reitti. Nykypäivänä eniten tulijoita kulkee keskeisen reitin kautta.¹¹⁸



Kuvio 3: Euroopan unionin ulkorajoihin kohdistuva laitton muuttoliike.¹¹⁹

Kuvio 3 havainnollistaa mitkä ovat reittien ulkorajojen ylityskohdat sekä tulijoiden kansalaisuuden ja määrän. Itäisen Välimeren reitillä tarkoitetaan laitonta maahantuloa Kreikkaan, Kyprokseen ja Bulgariaan. Läntisen Välimeren reitillä tarkoitetaan laitonta maahantuloa Espanjaan. Espanjaan kohdistuu laitonta maahantuloa meriteitse Manner-Espanjaan sekä maaitse Ceutan ja Melillan erillisalueille. Kyseisen reitin kautta tulee muuttajia Algeriasta ja Marokosta, mutta myös Saharan eteläpuolella sijaitsevista Afrikan maista pyrkii muuttajia Eurooppaan. Läntiseen reittiin luetaan myös Läntisen Afrikan reitti, joka viittaa tulijoihin Atlantin valtamerellä sijaitsevalle Kanarian saarille. Reitien kautta saapuu yli puolet Espanjaan meriteitse saapuvista tulijoista, jotka kulkevat Marokon, Länsi-Saharan, Mauritaniaan, Senegalin ja Gambian kautta. Kolmas reitti on keskeisen Välimeren reitti, jolla tarkoitetaan laitonta maahantuloa Italiaan ja Maltaan meriteitse. Reittiä kulkevat Saharan eteläpuolisesta Afrikasta ja Pohjois-Afrikasta Tunisian ja Libyan kautta Eurooppaan.¹²⁰

¹¹⁸ Eurooppa-neuvosto 2022a.

¹¹⁹ Eurooppa-neuvosto 2022a.

¹²⁰ Eurooppa-neuvosto 2022a.

Edelleen kuviosta 3 voidaan havaita, että vuonna 2021 saapuneiden tulijoiden suurimmat kansalaisuusryhmät olivat Itäisen reitin kautta Syyria, Turkki, Kongon demokraattinen tasavalta, Nigeria ja Afganistan, Läntisen reitin kautta Algeria, Marokko, Mali, Saharan eteläpuolinen alue ja Sudan sekä Keskisen reitin kautta Tunisia, Egypti, Bangladesh, Iran ja Norsunluuranikko. Vuonna 2021 tammikuusta joulukuuhun tarkasteltuna muuttoreittien liikenne jakautui reittien välillä niin, että keskisen reitin kautta kulki 65 362 tulijaa, läntisen reitin kautta 41 632 tulijaa ja itäisen reitin kautta 20 373 tulijaa.¹²¹

Laittomien maahantulijoiden määrä on pienentynyt kaikilla reiteillä vuoden 2015 kriisin jälkeen. Covid-19 pandemialla on ollut vähentävä vaikutus vuosina 2020-2021. Pandemiasta huolimatta maahantulijoiden määrä on kasvanut vuonna 2021. Laittomien rajanylitysten kokonaismäärä Euroopan unionin ulkorajoilla oli noin 120 000 vuonna 2021 laskettuna tammikuusta syyskuuhun. Puolestaan vuonna 2020 laittomia rajanylityksiä oli noin 77 00 ja vuonna 2019 noin 91 000 mitattuna samalla ajanjaksolla. Laittomat rajanylitykset ovat lisääntyneet eniten keskisen Välimeren reitillä vuonna 2021.¹²²

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta 14. päivänä joulukuuta vuonna 2021. Ehdotuksen tavoitteena on pyrkiä kehittämään toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Yhtenä haasteena unioniin on kohdistunut muuttoliikkeen välineellistäminen.¹²³ Muuttoliikkeen välineellistäminen ehdotuksen 1 artiklan mukaisesti tilanne, jossa kolmas maa ohjaa unionin alueella laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottaa suorittamista omalta alueelta tai sen kautta ulkorajoille, silloin kun toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jäsenvaltion vakautta. Tämä on omiaan vaarantamaan alueellista koskemattomuutta, yleisen järjestyksen ylläpitämistä tai kansallisen turvallisuuden suojaamista.¹²⁴ Laittoman maahantuloon liittyy ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta, johon Euroopan unioni on hyväksynyt uudistetun maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman vuosille 2021-2025 ja lisäksi antanut ehdotuksen asetuksesta laittoman ihmiskaupan tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittajien vastaisista toimenpiteistä.¹²⁵

Ehdotuksessa katsotaan, että oikeudelliseen kehikseen tarvitaan muutoksia. Ensinnäkin välineellistämisen -käsite tulee määritellä. Toiseksi tulee selventää toimenpiteet mitä jäsenvaltiot voivat toteuttaa Schengenin rajasäännöstön nojalla rajanylityspaikoilla ja rajavalvonnassa

¹²¹ Eurooppa-neuvosto 2022b.

¹²² KOM (2021) 590, lopull., 2.

¹²³ KOM (2021) 891, lopull., 1.

¹²⁴ KOM (2021) 891, lopull., 35.

¹²⁵ KOM (2021) 891, lopull., 3.

laittomien rajanylitysten ehkäisemiseksi. Kolmanneksi poikkeuksellisia turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevalla uudella ehdotuksella pyritään saavuttamaan yhdenmukaisuus jäsenvaltioissa, jotta he voivat hallita toimenpiteillä kolmannen maan välineellistämisen henkilöiden saapumista inhimillisesti, hallitusti ja ihmisarvoisesti noudattaen myös perusoikeuksia.¹²⁶ Ehdotuksessa esitetään, että välineellistämisen tilanteessa jäsenvaltiolle on mahdollistettava tarve sulkea joitakin rajanylityspaikkoja mutta samalla on kuitenkin taattava tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen piiriin. Rajoituksen yhteydessä on huomioitava vapaan liikkuvuuden oikeudet unionin kansalaisille sekä sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen jonkin kansainvälisen sopimuksen nojalla.¹²⁷

10.2 Covid-19-pandemian vaikutus muuttoliikenteen hallintaan

Maailman terveysjärjestö WHO totesi 11. päivänä maaliskuuta 2020 Kiinan Wuhanista levinneen koronaviruksen Covid-19:n pandemiaksi.¹²⁸ Koronavirustauti on luokiteltu erittäin tarttuvaksi taudiksi. Euroopan unionin yhtenä ensisijaisena tavoitteena on kansanterveyden ja unionin kansalaisten suojelu.¹²⁹ Koronavirustauti on vaikuttanut Euroopan unioniin ja sen jäsenvaltioita monin tavoin. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet erilaisia toimenpiteitä pandemian leviämisen hidastamiseksi sekä ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin suojelemiseksi.¹³⁰

Covid-19-pandemia vaikutti huomattavasti lailliseen ja laittomaan maahantuloon Euroopan unionissa vuonna 2020. Tämän lisäksi se loi monia uudenlaisia haasteita muuttoliikenteen hallintaan ja osoitti ulkomaalaisten työntekijöiden keskeisen roolin Euroopan unionin taloudessa. Pandemian vaikutuksena oli viisumihakemusten määrän romahtaminen, turvapaikkahakemusten rekisteröinnin tilapäinen pysäyttäminen ja palautusten toteuttamisen hankaloituminen. Lyhytaikaista oleskelua koskevia viisumihakemuksia tehtiin 83 prosenttia vähemmän vuonna 2020 kuin vuonna 2019. Turvapaikkahakemuksia tehtiin kolmannes vähemmän vuonna 2020 kuin vuonna 2019. Katsotaan, että vuoden 2021 hakemusten määrä jää vielä pienemmäksi. Turvapaikanhakijoita ohjattiin myös vähemmän Dublin-järjestelmään. Pandemiasta johtuen määrättiin matkustusrajoitteita, joiden takia palauttamisen toteuttaminen hankaloitui. Palautusten määrä väheni 19 prosenttia vuonna 2020 verrattuna vuoteen 2019.¹³¹

¹²⁶ KOM (2021) 891, lopull., 7.

¹²⁷ KOM (2021) 891, lopull., 26.

¹²⁸ Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation report no. 51, 1. ks. myös WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19.

¹²⁹ Eurooppa-neuvosto 2022c.

¹³⁰ Euroopan komission yleiskertomus Euroopan unionin toiminasta vuonna 2020.

¹³¹ KOM (2021) 590, lopull., 5-6.

Turvapaikanhakijoita tuli lähes 150 eri maasta vuonna 2020. Ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia tuli seuraavista maanosista: 23 % Aasiasta, 23 % Afrikasta, 21 % Latinalaisesta Amerikasta, 21 % Lähi-idästä, 10 % Euroopasta ja 2 % muusta maanosasta. Turvapaikanhakijoiden 15 yleisintä kansalaisuutta olivat Syyrian, Afganistanin, Venezuelan, Kolumbian, Irakin, Pakistanin, Turkin, Bangladeshin, Somalian, Nigerian, Guinean, Eritrean, Georgian, Marokon ja Algerian kansalaisuuksia. Vuonna 2020 Euroopan unionin ulkorajoilla tapahtui 125 100 luvatonta rajanylitystä, joista 86 300 oli luvatonta merirajan ylitystä ja 38 800 oli luvatonta maarajan ylitystä. Suurimmat ryhmät tulivat Syyriasta, Marokosta, Algeriasta ja Tunisiasta.¹³²

Pandemian aikana komissio on pyrkinyt auttamaan jäsenvaltioita vähentääkseen pandemian vaikutusta. Pandemialla katsotaan olevan suoria vaikutuksia siihen, miten Euroopan unionin jäsenvaltiot täytäntöönpanevat Euroopan unionin turvapaikka- ja palauttamissääntöjä, mikä häiritsee uudelleensijoittamista. Toteutettavissa toimenpiteissä on huomioitava jäsenvaltioiden käyttöönottatut terveydensuojelutoimenpiteet pandemian hillitsemiseksi. Komissio loi ohjeet menettelyjen jatkuvuudesta niin, että samalla toteutuu ihmisten terveyden ja perusoikeuksien suojeleminen perusoikeuskirjan mukaisesti. Ohjeet käsittelivät turvapaikka-asioita, uudelleensijoittamista ja palauttamista.¹³³

Lisäksi komissio on antanut suosituksen muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista 1366/2020/EU, jäljempänä muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma. Johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan Euroopan komissio katsoi, että vuoden 2015 pakolaiskriisi paljasti heikkouksia ja puutteita sekä Euroopan unionin että kansallisissa muuttoliikkeeseen liittyvissä kriisinhallintajärjestelmissä. Se paljasti myös, että suurimman paineen alla olleilla jäsenvaltioilla puuttui niin valmiuksia kuin välineitäkin. Kriisi osoitti, että on pystyttävä toimimaan samanaikaisesti useilla rintamalla lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaina olevissa kolmansissa maissa, Euroopan unionin ulkorajoilla ja toisissa paineen alla olevissa jäsenvaltioissa.

Muuttoliikettä koskevassa varautumis- ja kriisisuunnitelman liitteessä on esitetty muuttoliikettä koskevan varautumis- ja kriisisuunnitelman periaatteet ja tärkeimmät toimijat sekä kuvataan yksityiskohtaisesti sen toimintaa kummassakin vaiheessa. Varautumis- ja kriisinhallintasuunnitelma koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäinen vaihe on seuranta- ja varautumisvaihe, jonka tarkoituksena on 2 kohdan a alakohdan mukaan tukea nykyisen lainsäädännön koordinoitumpaa käyttöä lujittamalla ja jakamalla yhteistä tilannetietoisuutta kaikkien kyseeseen tulevien toimijoiden kesken kehittämällä varhaisvaroitus-/ennakointijärjestelmä Euroopan unionin tasolla ja tukemalla tarvittavan häiriönsietokyvyn kehittämistä jäsenvaltioissa, jotta ne voivat vastata tehokkaasti kaiken tyyppisiin muuttoliikekriiseihin. Toinen vaihe on

¹³² Euroopan komissio 2021.

¹³³ KOM (2020/C 126/02), C 126/12-13.

muuttoliikekriisin hallinnan vaihe, jonka 3 kohdan a alakohdan mukaan tavoitteena on kriisinhallintavaiheessa tukea Euroopan unionin nopeaa, tehokasta ja koordinoitua reagoitua kriisiin antamalla Euroopan unionin päätöksentekijöille oikea-aikaista ja ajantasaista tietoa kehittyvästä operatiivisesta tilanteesta sekä tukemalla seuranta, koordinoitua kentällä ja viestintää teknisellä tasolla kaikkien toimijoiden välillä. Muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma on todettu hyödylliseksi välineeksi keskustella pandemian torjuntatoimista. Lisäksi on todettu pandemian vaikutuksena, että on tarpeellista kehittää aiempaa nykyaikaisempi ja yhtenäisempi toimintatapa, jolla voidaan hallita muuttoliikettä.¹³⁴

Pandemian johdosta jäsenvaltiot ovat palauttaneet sisärajovalvonnan. Sisärajovalvonnan palauttaminen on vaarantanut sisämarkkinoiden vapaan alueen ylläpitämistä.¹³⁵ Pandemia osoitti, että nykyisillä säännöksillä ei voida reagoida riittävästi tilanteisiin, jotka voivat kehittyä epidemiaksi. Pandemian alussa maaliskuussa vuonna 2020 komissio antoi ehdotuksen koordinoitua päätöksestä matkustusrajoitusten soveltamisesta kolmansista maista Schengenin-alueelle kohdistuvaan muuhun kuin välittämättömään matkustamiseen. Tämän johdosta neuvosto antoi kesäkuussa vuonna 2020 suosituksen. Suvosituksen tavoitteena oli edistää yhteistä lähestymistapaa matkustusrajoituksiin, jotka koskivat matkustajien pääsyä Euroopan unioniin maista, joissa pandemia tilanne oli hyvin vaikea. Kuitenkin jäsenvaltiot ovat soveltaneet suositusta hyvin eri tavoin, vaikka ne vahvistivat luettelon kolmansista maista koskevasta välttämättömästä matkustamisesta. Tämä käytännössä ilmeni niin, että muutamat jäsenvaltiot sovelsivat maaluetteloa kokonaan. Toiset jäsenvaltiot poistivat rajoitukset osalta mailta ja jotkut jäsenvaltiot puolestaan eivät poistaneet rajoituksia ollenkaan. Komissio on katsonut, että tämän takia tarvitaan uusi menettely, jolla voidaan varmistaa yhdenmukainen käytäntö ja välttää tällaiset syntyvät eroavuudet.¹³⁶

Covid-19-pandemian myötä havaittiin, että nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista yhteisiä tehokkaita toimia unionin ulkorajoilla. Komissio katsoo, että tarvitaan uusi sääntely, jolla vahvistetaan yhteinen lähestymistapa ulkorajoilla tarttuvan taudin leviämisen rajoittamisen tilanteisiin. Komissio ehdotti, että ulkorajoilla tapahtuvista toimista säädeltäisiin jäsenmaista nykyistä prosessia velvoittavammalla tavalla, jotta saavutetaan yhteinen lähestymistapa ja turvataan vapaan liikkuvuuden alue ja sisämarkkinat unionissa.¹³⁷

¹³⁴ KOM (2021) 590, lopull., 6-7.

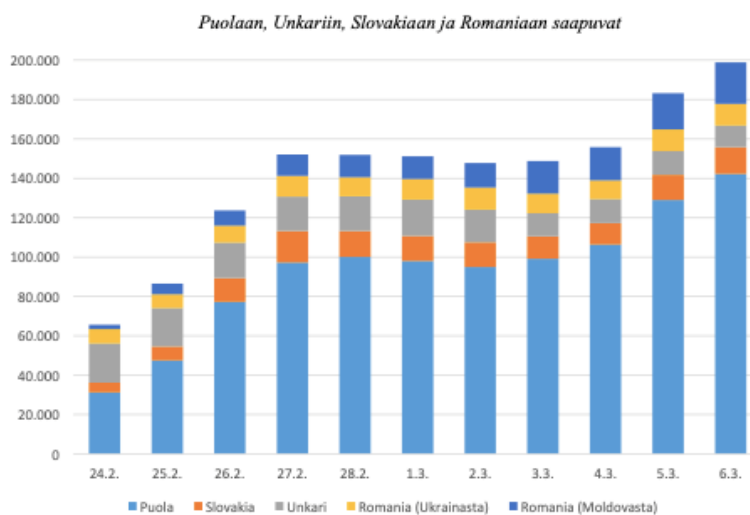
¹³⁵ KOM (2021) 891, lopull., 1.

¹³⁶ KOM (202) 891, lopull., 2-3.

¹³⁷ Valtioneuvosto U 7/2022 vp., 2-3

10.3 Ukrainan konflikti

Venäjä aloitti hyökkäyksen Ukrainaa vastaan 24. päivänä helmikuuta vuonna 2022.¹³⁸ Ukrainasta oli paennut sotaa 6. päivänä maaliskuuta 2022 1,8 miljoonaa ihmistä erityisesti rajavaltioihin Puolaan, Unkariin, Slovakiaan ja Romaniaan. Kuviosta 4 voidaan havaita, että suurimmat määrät ovat tulleet Ukrainan ulkorajan kautta Puolaan. Osa maahantulijoista on siirtynyt rajavaltioista toisiin jäsenvaltioihin. Tulijoista neljä viidesosaa on ukrainan kansalaisia. Lisäksi joukossa on Euroopan unionin kansalaisia ja kolmannen maiden kansalaisia kuten intialaisia, nigerialaisia ja turkkilaisia.¹³⁹



Kuvio 4: Puolaan, Unkariin, Slovakiaan ja Romaniaan Ukrainasta paenneet henkilöt 6. maaliskuuta 2022 saakka¹⁴⁰

Tilanteen jatkuessa tulijoiden määrä kasvaa. Tarkasteltaessa Yhdistyneen kansakunnan pakolaisjärjestön UNHCR:n julkaisemia tilastotietoja, Ukrainasta on paennut 27. huhtikuuta mennessä 5,317,219 miljoonaa ihmisiä. Yllä mainittujen unioniin kuuluvien naapurimaiden lisäksi Ukrainasta pakenee ihmisiä Moldovaan. Kuvio 5 osoittaa Ukrainasta siirtyvien pakolaisten reitit sen naapurimaihin sekä naapurimaista edelleen siirtyvien pakolaisten kohdemaat.¹⁴¹

¹³⁸ Valtioneuvosto 2022.

¹³⁹ KOM (2022) 107, lopull., 2.

¹⁴⁰ KOM (2022) 107, lopull., 1. Tilastojen kokonaismäärä voi rekisteröinti- ja raportointiviiveiden vuoksi olla korkeampi.

¹⁴¹ The UN Refugee Agency 2022.



Kuvio 5: Ukrainan pakolaisten kulkureitit¹⁴²

Konflikti on täten aiheuttanut paineen Euroopan unionin ja Ukrainan väliselle ulkorajalle. Maahantulijat on rekisteröitävä rajalla ja heille on tarjottava välitöntä apua tarpeisiin. Toimenpiteiden on tapahduttava nopeasti järjestystä ylläpitäen sekä on sallittava välttämättömät rajatarkastukset.¹⁴³ Euroopan unioni aktivoi ensimmäistä kertaa tilapäistä suojelua koskeva direktiivin neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta tarjotakse maahantulijoille nopeaa ja tehokasta apua sekä selkeän oikeudellisen aseman.¹⁴⁴ Tilapäinen suojelu on Euroopan unionin niin sanottu hätämekanismi. Se voidaan aktivoida poikkeuksellisissa joukoittaisen maahantulon tilanteissa. Tilapäisen suojelun tarkoituksena on tarjota välitöntä ja kollektiivista suojelua siirtymään joutuneille henkilöille sekä vähentää jäsenmaiden kansallisiin turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvia paineita.¹⁴⁵

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 johdanto-osan perustelukappaleen 6 mukaan Ukraina on lueteltu asetuksen (EU) 2018/1806 liitteessä II, jonka perusteella Ukrainan kansalaiset on vapautettu viisumivaatimuksesta jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä varten. Kyseessä on oltava enintään 90 päivän oleskelu minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin laittoman liittämisen Venäjään

¹⁴² The UN Refugee Agency 2022.

¹⁴³ KOM (2022) 107, lopull., 5.

¹⁴⁴ KOM (2022) 131, lopull., 1.

¹⁴⁵ Eurooppa-neuvosto 2022d.

vuonna 2014 ja Ukrainan itäosan sodan perusteella voidaan odottaa, että puolet unioniin tulevasta lyhytaikaisesta oleskelua koskevaa viisumivapaata matkustamista hyödyntävistä ukrainalaisista tulee unionin alueelle perheenjäsentensä luokse tai hakemaan töitä ja taas toinen osa hakee kansainvälistä suojelua.

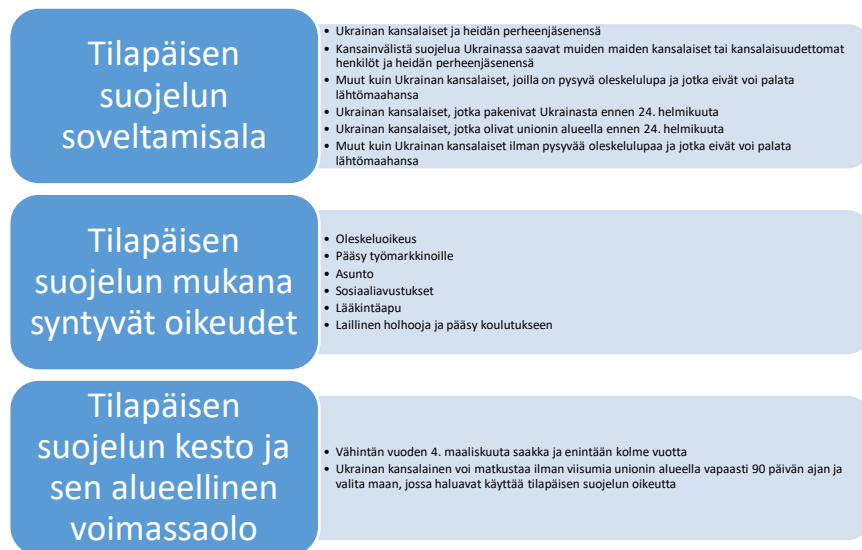
Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382 johdanto-osan perustelukappaleen 16 mukaan viisumivapailla Ukrainan kansalaisilla on oikeus liikkua unionin alueella vapaasti sen jälkeen, kun heidät on päästetty alueelle 90 päivän ajaksi. Näin he voivat valita jäsenvaltion, jossa he haluavat nauttia tilapäisen suojelun oikeuksista, ja liikkua eri puolilla unioni jo asuvaan mittavaan ukrainalaiseen maahanmuuttoväestöön kuuluvien perheidensä ja ystäviensä luokse. Tällä saadaan tasapanoiseksi jäsenvaltioiden välinen rasitus ja vähennetään kansallisiin vastaanottojärjestelmiin kohdistuvaa painetta. Tilapäiseen suojeluun liittyviä oikeuksia saa direktiivin 2001/55/EY nojalla hyödyntää vain siinä jäsenvaltiossa, joka myönsi oleskeluluvan, vaikka tällä on oikeus liikkua vapaasti unionissa 90 päivän ajan 180 päivän jakson aikana. Neuvoston täytäntöönpanopäätöstä (EU) 2022/382 2 artiklan mukaan sovelletaan eri henkilöryhmiin, jotka ovat joutuneet siirtymään Ukrainasta 24. päivänä helmikuuta vuonna 2022 tai sen jälkeen Venäjän hyökkäyksen vuoksi. Nämä henkilöryhmät ovat Ukrainassa ennen 24 päivää helmikuuta 2022 asuneet Ukrainan kansalaiset sekä kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24 päivää helmikuuta 2022 ja näiden molempien henkilöryhmien perheenjäsenet. Lisäksi se koskee muita kuin Ukrainan kansalaisia, joilla on pysyvä oleskelulupa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa ja muita kuin Ukrainan kansalaisia, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa (kuvio 6).

Tilapäinen suojelu takaa Ukrainasta siirtymään joutuneille henkilöille yhdenmukaiset oikeudet kaikkialla unionissa. Syntyviä oikeuksia ovat oleskeluoikeus, pääsy työmarkkinoille, asunto, sosiaaliavustukset, lääkintäapu sekä lapsille ja teini-ikäisille, jotka ovat vailla huoltajaa, lailisen holhoojan ja pääsyn koulutukseen.¹⁴⁶ Täytäntöönpanopäätöksen nojalla Ukrainan kansalaiset ja Ukrainaan kotiutuneet henkilöt sekä näiden perheenjäsenensä ovat oikeutettuja suojeluun koko Euroopan unionin alueella. Tilapäinen suojelu on automaattista, mutta siirtyvän henkilön on kuitenkin haettava oleskelulupaa jäsenmaasta, johon tämä päättää jäädä. Ukrainan tilanteen kestosta riippuen tilapäinen suojelu kestää vähintään vuoden 4. maaliskuuta 2023 saakka ja enintään kolme vuotta (kuvio 6). Tilapäistä suojelua saava henkilö voi myös hakea pakolaisasemaa unionissa.¹⁴⁷ Euroopan komissio on katsonut haasteeksi soveltaa yllä mainittuja syntyviä oikeuksia käytäntöön.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Eurooppa-neuvosto 2022d.

¹⁴⁷ Eurooppa-neuvosto 2022d.

¹⁴⁸ KOM (2022) 131, lopull., 1.



Kuvio 6: Tilapäinen suojele Ukrainasta siirtymään joutuneille henkilöille¹⁴⁹

Tilapäisen suojelun lisäksi komissio on antanut ohjeet rajanylityksen helpottamiseksi. Komission tiedonannon ulkorajojen valvontaa koskevista toimitaohjeista rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla mukaisesti ohjeiden tarkoituksena on auttaa Ukrainan rajanaapureina olevia jäsenvaltioita syntyneestä nykytilanteesta unionin ulkorajoilla. Ohjeiden toimenpiteillä pyritään varmistamaan Ukrainasta Puolaan, Slovakiaan, Unkariin ja Romaniaan pakenevien henkilöiden rajanylityksiä tuloksellisesti, turvallisesti ja tehokkaasti. Nämä toimenpiteet ovat rajatarkastuksien yksinkertaistaminen muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien kuten lapsien ja kuljetustyöntekijöiden osalta, mahdollisuus järjestää rajatarkastukset rajanylityspaikkojen ulkopuolella, pelastuspalvelujen, poliisin, palokuntien ja rajavartijoiden sekä merenkulkijoiden rajanylitysten erityisjärjestelyt kansalaisuudesta riippumatta, hätäapukaistojen käyttöönotto sekä tullimaksuista luopuminen ja muut toimenpiteet, joilla voidaan helpottaa omistajien mukana kulkevien lemmikkieläinten pääsy Ukrainasta unioniin. Lisäksi tarkasteltaessa kolmansien maiden kansalaisten maahantulonedellytyksiä, on komissio antanut ohjeen, joka mahdollistaa jäsenvaltiolle humanitaarisista syistä poikkeuksen, jolla voidaan sallia kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi kolmansien maiden kansalaisten pääsy alueelle, jotka eivät täytä yhtä tai useampaa Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan edellytyksiä.¹⁵⁰ Parlamentti on lisäksi hyväksynyt Euroopan raja- ja merivartiostalon Frontexin käyttämisen Moldovassa vaikka Moldova ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio. Tarkoituksena on, että Frontex voi tukea Moldovaa Ukrainasta saapuvien ihmisvirtojen hallinnassa.¹⁵¹

¹⁴⁹ Euroopan parlamentti 2022.

¹⁵⁰ KOM (2022/C 104 I/01), 1-3.

¹⁵¹ Euroopan parlamentti 2022.

Euroopan unionin arvion mukaan 90 prosenttia pakolaisista ovat naisia ja lapsia. Katsotaan, että heillä on myös suurempi vaara joutua ihmiskaupan, salakuljetuksen ja laittomien adoptioiden uhreiksi.¹⁵² Euroopan parlamentin 7. huhtikuuta 2022 hyväksymässä päätöslauselmassa käsiteltiin unionin tarjoamaa suojelua Ukrainan sotaa pakeneville lapsille ja nuorille. Päätöslauselman johdanto-osan E kohdassa parlamentti toteaa, että pakolaisten suuren määrän vuoksi lapsiin ja huoltajaa vaille oleviin lapsiin kohdistuu riski kadota ja joutua ihmiskaupan uhreiksi erityisesti rajanylityspaikoilla. Perheenyhdistämistä käsitellään kohdassa 31. Euroopan parlamentti kehottaa sen mukaisesti jäsenvaltioita hallinnoimaan lasten tapauksia perheenyhdistämisen helpottamiseksi mukaan lukien varmistamalla säännöllisen tarkistamisen tietokannoista siirtymään joutuneista lapsista. Mikäli fyysinen perheenyhdistäminen ei välittömästi ole mahdollista on varmistettava, että yhteyksiä voidaan pitää yllä vanhempiin sekä myös sisaruksiin ja sukulaisiin. Lisäksi kohdassa 34 kehoitetaan jäsenvaltioita edistämään siirtomekanismeja, jotta voidaan toteuttaa perheenyhdistämisen turvallinen, nopea ja koordinoitu kuljetus jäsenvaltioiden välillä.¹⁵³

Ukrainan konfliktin takia on syytä tarkastella myös Venäjältä Suomeen saapuvia henkilöitä. Venäjältä Euroopan unionin alueelle yksi harvoista reiteistä on junaraiteet Helsinkiin. Konfliktin seurauksena Suomeen saapuvien venäläisten määrässä ei ole ollut merkittävää lisääntymistä. Maahantulon liikenteen määrää rajoittaa covid-19-pandemian aiheuttamat matkustusrajoitteet, viisumipakko ja rajallinen määrä kulkevia vuoroja maiden välillä. Venäjän kansalaisella tulee olla voimassa oleva passi sekä viisumi tai oleskelulupa Suomessa. Oleskelulupa tarvitaan, mikäli Venäjän kansalainen oleskelee maassa yli 90 vuorokautta. Venäjän kansalaisella on oikeus hakea myös turvapaikkaa Suomesta. Tilapäisen suojelun direktiivin soveltaminen koskee Ukrainasta pakenevia henkilöitä. Jos henkilö on oleskellut laillisesti Ukrainassa ja paluu lähtömaahan turvallisesti sekä pysyvästi ei ole mahdollista, saa Venäjän hyökkäystä paennut Euroopan unionin ja Schengen-maan ulkopuolisten maiden kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö hakea tilapäistä suojelua.¹⁵⁴ Ukrainan tilanteen haasteen laajuutta ei vielä tiedetä.¹⁵⁵ Komissio on katsonut, että unionilla ja jäsenvaltioilla on riittävät resurssit, tietämys ja asiantuntemus haasteisiin vastaamiseen. Nykytilanne kuitenkin muistuttaa unionin tarpeita ottamaan käyttöön kattavan uuden maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän.¹⁵⁶

¹⁵² Euroopan parlamentti 2022.

¹⁵³ Euroopan parlamentin päätöslauselma (2022/2618(RSP)) 7. huhtikuuta 2022.

¹⁵⁴ Sisäministeriö 2022.

¹⁵⁵ KOM (2022), 107, lopull., 8.

¹⁵⁶ KOM (2022) 131, lopull., 16.

11 Johtopäätökset

Henkilöiden liikkuvuus unionissa on kasvanut vuosien aikana merkittävästi. Henkilöiden liikkumisvapaus luo hyvin laajalti ja eri perustein opinnäytetyössä esitetuille henkilöryhmille liikkumisvapauden oikeuksia unionin alueella. Liikkumisvapauden lisäksi henkilöitä seuraa myös muut oikeudet kuten perheenyhdistäminen sekä poliittiset- ja sosiaaliturvaoikeudet. Vaikka alkujaan liikkumisvapaus on perustunut taloudellisesti aktiivisiin henkilöihin, on nykyään liikkumisvapaus paljon laajempi ja sen mukana tulevia oikeuksia on paljon enemmän. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on laajentanut näitä liikkumisvapauden mukana kulkevia oikeuksia etenkin unionin kansalaisten kohdalla.

Euroopan unioniin on kohdistunut pitkään muuttoliikepaine, joka on seurausta globalisatiosta, taloudesta sekä sodista ja kriiseistä Ukrainassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Pohjois-Afrikassa.¹⁵⁷ Lisäksi covid-19-pandemia on vaikuttanut huomattavasti lailliseen ja laittomaan maahantuloon unionissa. Pandemian seurauksena viisumihakemusten määrä romahti, turvapaikkahakemusten rekisteröinti pysäytettiin ja palauttaminen hankaloitui.¹⁵⁸ Jäsenvaltiot palauttivat myös sisärajavälvonnan, joka vaaransi sisämarkkinoiden vapaan alueen ylläpitämisen unionissa.¹⁵⁹ Voidaan todeta pandemian heikentäneen henkilöiden oikeuksia niin vapaaseen liikkuvuuteen kuin turvapaikkamenettelyihin. Komission on katsonut, että tarvitaan uusi sääntely, jolla vahvistetaan yhteinen lähestymistapa tarttuvan taudin leviämisen rajoittamisen tilanteisiin.

Todettakoon ettei nykyiset Euroopan unionin säädökset vastaa unioniin kohdistuvaan kasvaneeseen muuttoliikepaineeseen. Tämä ilmentyi jo vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä. Dublin-järjestelmän puutteellisuus huomattiin tällöin. Nimittäin järjestelmä ei tue jäsenvaltiota käsittelyvastuun jakamiseen. Tähän unioni on pyrkinyt hakemaan ratkaisua, mutta jäsenvaltiot eivät päässeet asiassa yhteisymmärrykseen. Nykyhetkenä kuitenkin unionissa on hyväksytty uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus, joka on kehitetty vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Sopimus määrittäisi uuden tasapainon vastuunoton ja yhteisvastuun jäsenvaltioiden välillä.

Ukrainan tilanne on aiheuttanut unionin ulkorajoille uuden muuttoliikepaineen. Tilanteen seurauksena Euroopan unioni aktivoi ensimmäistä kertaa tilapäistä suojelua koskeva direktiivin, jolla taataan siirtymään joutuneille henkilöille välitön suojelu ja vähennetään turvapaikkajärjestelmien painetta. Lisäksi se luo siirtymään joutuneille henkilöille oleskeluoikeuksien lisäksi myös monia muita tärkeitä oikeuksia. Tärkeänä on todettava se, että unioni on

¹⁵⁷ KOM (2015) 240, lopull., 2.

¹⁵⁸ KOM (2021) 590, lopull., 5-6.

¹⁵⁹ KOM (2021) 891, lopull., 1.

huomioinut myös lasten oikeuksien ja perheenyhdistämisen oikeuden toteutumisen. Kuitenkaan kriisin kokonaisista todellisista vaikutuksista ei vielä tiedetä.

Opinnäytetyön johtopäätöksenä voidaan todeta, että henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuu unionissa perusoikeutena. Liikkumisvapaus on erittäin tärkeä ja hyödyllinen oikeus unionin kansalaisille sekä kolmansien maiden kansalaisille että unionille itselleen. Se mahdollistaa henkilöille oikeuden oleskella ja vapauden liikkua työn tekemistä, tutkinnon saamista ja matkustelua varten. Tärkeänä on todettava se, että perheenjäsenet saavat seurata liikkumisvapautta nauttivaa henkilöä kansalaisuudesta riippumatta sen elatuskyvyn mukaisesti. Lisäksi liikkumisvapauden katsotaan myös olevan unionin taloudelle keskeinen asia ulkomaalaisten työntekijöiden osalta.

Merkittävänä huomiona on kuitenkin todettava laillisen ja laittoman maahanmuuton edelleen kasvava määrä, johon nykyinen unionin lainsäädäntö ei vastaa tehokkaasti. Jäsenvaltioilta on puuttunut yhtenäinen lähestymistapa kriiseihin reagoimisessa. Euroopan unioni on kuitenkin luonut uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jolla pyritään vastaamaan tulevaisuudessa haasteisiin yhtenäisesti. Tärkeää on kuitenkin se, miten jäsenvaltiot implementoivat uudet mahdolliset säädökset omaan lainsäädäntöönsä, jotta voidaan luoda yhtenäinen ja vastuunjakoineen maahanmuuttopolitiikka unionissa. Nähtäväksi jää tuleeko säädökset vastaamaan nyky-yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin riittävän nopeasti.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Ervasti, K. 2007. Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007 (36); 4: 382.

Ervasti, K. 2011. Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä.

Hirvonen, A. 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Husa, J, Mutanen, A & Pohjolainen T. 2010. Kirjoitetaan juridiikkaa. 3. painos. Hämeenlinna: Kariston kirjapaino Oy.

Ojanen, T. 2016. EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. E-kirja. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.

Raitio, J. 2016. Euroopan unionin oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.

Raitio, J. 2017. Euroopan unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet. Helsinki: Unigrafia Oy.

Raitio, J. & Tuominen, T. 2020. Euroopan unionin oikeus. 2., uudistettu painos. E-kirja. Helsinki: Alma Talent Oy.

Virallislähteet

KOM (2015) 240, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan ja talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan muuttoliikeagenda.

KOM (2016) 197, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen ja laillisten maahanpääsyyväylien kehittäminen.

KOM (2020/C 126/02) Komission tiedonanto koronavirustauti: ohjeet turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä koskevien asiaankuuluvien EU-säännösten täytäntöönpanosta sekä uudelleen sijoittamisesta.

KOM (2020) 609, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta.

KOM (2020) 613, lopull. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa.

KOM (2021) 590, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle muuttoliike- ja turvapaikkakertomus.

KOM (2021) 891, lopull. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/299 muuttamisesta.

KOM (2022) 107, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Euroopan solidaarisuus pakolaisia ja Ukrainan sotaa pakenevia kohtaan.

KOM (2022) 131, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle Ukrainan sotaa pakenevien vastaanottaminen: Eurooppa valmistautuu vastaamaan tarpeisiin.

KOM (2022/C 104 I/01) Komission tiedonanto ulkorajojen valvontaa koskevista toimintaohjeista rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla.

Valtioneuvosto U 7/2022 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalla Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (2022/2618(RSP)) 7. huhtikuuta 2022 EU:n tarjoamasta suojelusta Ukrainan sotaa pakeneville lapsille ja nuorille.

Oikeuskäytäntö

Asia C-184/99, Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, 20.9.2002, Kok. 2001.

Asia C-434/09, McCarthy v. Secretary Of State for the Home Department, 5.5.2011, Kok. 2011.

Asia C-661/17, M.A ynnä muut v. International Protection Appeal Tribunal ynnä muut, 23.1.2019, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

Asia C-337/97, Meeusen v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, 8.6.1999, Kok. 2011.

Asia C-127/08, Metock ynnä muut v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, 25.7.2008, Kok. 2008.

Asia C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Jipa, 10.7.2008, Kok. 2008.

Asia C-356/11 ja C-357/11, O ja S v. Maahanmuuttovirasto, 6.12.2012, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

Asia 115/81 Rezguia Adoui v. Belgian valtio ja Liégen kaupunki ja 116/81 Cournuaille v. Belgian valtio, 18.5.1982, Kok. 2008.

Asia C-135/08, Rottmann v. Bayern, 2.3.2010, Kok. 2010.

Asia C-292/89, The Queen v. Antonissen, 26.2.1991, Kok. 1991.

Asia C-175/78, The Queen v. Saunders, 28.3.1979, Kok. 1979

Asia C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL ynnä muut v. Bosman, 15.12.1995, Kok. 1995.

Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, 4.12.1974, Kok. 1974.

Muut lähteet

European commission 2020. Geographic map of the European Union of 27. Viitattu 16.1.2022. <https://audiovisual.ec.europa.eu/fi/photo/P-042236-2F00-10>

Euroopan komissio 2021. Eurooppaan suuntautuva muuttoliike - tilastotietoa. Viitattu 23.1.2022. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_fi#developmentsin20192018

Euroopan komissio 2021. Euroopan komission yleiskertomus Euroopan unionin toiminnasta vuonna 2020. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. Viitattu 4.4.2022. <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2020/fi/>

Eurooppa-neuvosto 2022a. EU:n muuttoliikepolitiikka. Viitattu 23.1.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/eu-migration-policy/>

Eurooppa-neuvosto 2022b. Infografiikka - Muuttovirrat: itäinen, keskinen ja läntinen reitti. Viitattu 23.1.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/infographics/migration-flows/>

Eurooppa-neuvosto 2022c. Covid-19 EU:n toimet kansanterveyden alalla. Viitattu 24.3.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/coronavirus/covid-19-public-health/>

Eurooppa-neuvosto 2022d. Infografiikka - EU:n tilapäinen suojele Ukrainasta siirtymään joutuneille henkilöille. Viitattu 29.4.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>

Eurooppa-neuvosto 2017. Ukraina: neuvosto hyväksyi assosiaatiosopimuksen. Viitattu 22.4.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2017/07/11/ukraine-association-agreement/>

Eurooppa-neuvosto 2016. EU:n ja Turkin julkilausuma 18. maaliskuuta 2016. Viitattu 4.4.2022. <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

Euroopan parlamentti 2021a. Henkilöiden vapaa liikkuvuus. Viitattu 16.1.2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/147/henkiloiden-vapaa-liikkuvuus>

Euroopan parlamentti 2021b. Maahanmuuttopolitiikka. Viitattu 15.2.2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/152/immigration-policy>

Euroopan parlamentti 2021c. EU:n vastaus muuttoliikkeeseen. Viitattu 4.4.2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/maahanmuutto/20170629STO78629/eu-n-vastaus-muuttoliikkeeseen>

Euroopan parlamentti 2021d. Mepit vaativat tilanteen rahoittamista Turkin rajalla. Viitattu 4.4.2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/maahanmuutto/20200305STO74150/mepit-vaativat-tilanteen-rahoittamista-turkin-rajalla>

Euroopan parlamentti 2021e. Viitattu 4.4.2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/priorities/maahanmuutto/20220324STO26151/eu-n-vastaus-ukrainan-pakolaiskriisiin>

Euroopan parlamentti 2022. EU:n vastaus Ukrainan pakolaiskriisiin. Viitattu 29.3.2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/world/20220324STO26151/eu-n-vastaus-ukrainan-pakolaiskriisiin>

Euroopan parlamentin julkaisu 2021. Euroopan unionin oikeuden lähteet ja soveltamisala. Viitattu 16.1.2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/6/euroopan-unionin-oikeuden-lahteet-ja-soveltamisala>

Euroopan unioni 2022. Euroopan unionin rakenne - perustietoa. Viitattu 16.1.2022. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/structure_fi

Sisäministeriö 2022. Usein kysyttyä Venäjän ja Ukrainan sodan vaikutuksista. Viitattu 5.4.2022. <https://intermin.fi/ukraina/usein-kysytyt-kysymykset>

The UN Refugee Agency 2022. Ukraine situation: Flash Update (10) report. Viitattu 29.4.2022. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/92353>

Valtioneuvosto 2022. Venäjän hyökkäys Ukraina. Viitattu 4.4.2022. <https://valtioneuvosto.fi/ukraina>

Versailles'n julistus 10. ja 11. maaliskuuta 2022. Valtion- tai hallitusten johtajien epävirallinen kokous. <https://www.consilium.europa.eu/media/54798/20220311-versailles-declaration-fi.pdf>

World Health Organization: Coronavirus disease (Covid-19) Situation report no.51. Viitattu 4.4.2022. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10

World Health Organization: WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. Viitattu 4.4.2022. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Kuviot

Kuvio 1: Eurooppaoikeuden normijärjestelmä	11
Kuvio 2: Euroopan unionin maantieteellinen kartta	13
Kuvio 3: Euroopan unionin ulkorajoihin kohdistuva laitton muuttoliike.	38
Kuvio 4: Puolaan, Unkariin, Slovakiaan ja Romaniaan Ukrainasta paenneet henkilöt 6. maaliskuuta 2022 saakka	43
Kuvio 5: Ukrainan pakolaisten kulkureitit	44
Kuvio 6: Tilapäinen suojelu Ukrainasta siirtymään joutuneille henkilöille	46