



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 21. maaliskuuta 2022
(OR. en)

7439/22

JAI 379
MIGR 92
ASILE 34
SOC 176

SAATE

Lähetäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	21. maaliskuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	C(2022) 1806 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 täytäntöönpanoa koskevista toimintaohjeista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja C(2022) 1806 final.

Liite: C(2022) 1806 final



Bryssel 21.3.2022
C(2022) 1806 final

KOMISSION TIEDONANTO

Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 täytäntöönpanoa koskevista toimintaohjeista

KOMISSIION TIEDONANTO

Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 täytäntöönpanoa koskevista toimintaohjeista

Neuvosto hyväksyi 4. maaliskuuta 2022 neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382¹, jäljempänä 'neuvoston päätös', Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta. Päätös tuli voimaan samana päivänä.

Jäsenvaltioiden äskettäin esittämien, neuvoston päätöksen ja direktiivin 2001/55/EY, jäljempänä 'tilapäistä suojelua koskeva direktiivi', täytäntöönpanoa koskevien kysymysten perusteella komissio on yksilöinyt useita seikkoja, joiden osalta se pitää hyödyllisenä ohjeiden antamista jäsenvaltioille. Näitä seikkoja käsitellään liitteenä olevissa ohjeissa. Niitä ovat muun muassa soveltamisala (neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvat tai kuulumattomat henkilöt, perheenjäsenet) ja miten suhtaudutaan lapsiin, mukaan lukien yksin maahan tuleviin alaikäisiin. Ohjeissa käsitellään myös oikeutta liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä, rekisteröintiä ja tiedottamista.

Tämä tilanne on erittäin haastava jäsenvaltioille. Haaste on hyvin mittava, sillä jäsenvaltioihin on jo saapunut lähes 3 miljoonaa ihmistä. Tilanne kehittyy päivittäin. Näiden ohjeiden on pystyttävä pysymään kehityksen tasalla, ja siksi niitä on päivitettävä jäsenvaltioiden kokemusten perusteella.

Ohjeita on sen vuoksi tarkoitus kehittää jatkuvasti ja niitä on päivitettävä säännöllisesti jäsenvaltioiden esittämien uusien kysymysten perusteella, jotta niissä voidaan ottaa huomioon tilanne kentällä sekä jäsenvaltioiden muuttuvat tarpeet. Näiden ohjeiden jälkeen voidaan antaa tarkempia suosituksia tietyistä aiheista. Komissio aikoo myös päivittää säännöllisesti Ukrainan sotaa pakeneville henkilöille suunnattua tiedotusta koskevaa verkkosivustoa jäsenvaltioiden mahdollisesti edellyttämällä lisäohjeistuksella. Komissio aikoo myös tavata jäsenvaltioita kuukausittain keskustellakseen neuvoston päätöksen ja direktiivin 2001/55/EY tulkintaan liittyvistä kysymyksistä.

Komissio on perustanut '**solidaarisuusfoorumin**' koordinoimaan jäsenvaltioiden operatiivisia toimia neuvoston päätöksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se tekee yhteistyötä neuvoston päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kanssa ottaen huomioon kyseiseen verkostoon ilmoitetut tilannetiedot. Solidaarisuusfoorumi kerää tietoja ja tarkastelee jäsenvaltioissa havaittuja tarpeita sekä koordinoi operatiivisia jatkotoimia näihin tarpeisiin vastaamiseksi.

Solidaarisuusfoorumi helpottaa asiaankuuluvien EU:n välineiden käyttöönottoa, sovittaa solidaarisuustoimia koskevia tarjouksia yhteen tunnistettujen tarpeiden kanssa ja koordinoi henkilöiden siirtoa yleisellä tasolla jäsenvaltioiden välillä ja tarvittaessa kolmansiiin maihin yhteistyössä EU:n virastojen ja muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa.

Jäsenvaltiot nimesivät kaksi henkilöä, joista toinen on päätöksentekokykyinen kansallinen yhteyspiste ja toinen toimii operatiivisella tasolla. Kaikki solidaarisuusfooriumia koskevat tiedot sekä mahdolliset lisäkysymykset, jotka liittyvät näitä ohjeita koskevan neuvoston

¹ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta.

päätöksen täytäntöönpanoon, olisi lähetettävä jäsenvaltioiden jo tiedossa olevaan erityiseen asiointipostilaatikkoon.

Komissio hyväksyi vuonna 2020 erottamattomana osana muuttoliike- ja turvapaikkasopimusehdotuksia suosituksen **EU:n muuttoliikettä koskevaksi varautumis- ja kriisisuunnitelmaksi**. Sen tavoitteena on tarjota operatiiviset puitteet muuttovirtojen ja muuttoliikkeeseen liittyvien tilanteiden seurannalle ja ennakoinnille, häiriönsietokyvyn kehittämiseksi sekä muuttoliiketikriisiin reagoimiselle eri tilanteissa.

Tammikuun 2022 alusta komissio on tehnyt erittäin tiivistä yhteistyötä Euroopan ulkosuhdehallinnon, asiaankuuluvien EU:n virastojen ja jäsenvaltioiden kanssa muuttoliikettä koskevan varautumis- ja kriisisuunnitelmaverkoston puitteissa luodakseen yleiskuvan valmiustasosta mahdolliseen kriisiin reagoimiseksi. Ukrainan sodan alusta lähtien verkosto on kokoontunut kahdesti viikossa ja jakanut jatkuvasti päivittäin yhteisiä tilannetietoisuusraportteja, jotta voidaan varmistaa, että on varauduttu reagoimaan koordinoitusti tällaisten tapahtumien aiheuttamiin muuttoliikehaasteisiin.

Toiminta on täysin koordinoitu poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen (IPCR) kanssa, ja suunnitelmaraportti sisältyy yhteisen tilannetietoisuuden ja -analyysin (ISAA) viikkoraporttiin.

Verkosto jakaa edelleen tilannetietoja ja kokoaa yhteen kaikki muuttoliikkeen hallintaa koskevat tiedot, jotka liittyvät Venäjän Ukrainaan kohdistamaan hyökkäykseen, mukaan lukien tiedot direktiivin 2001/55/EY täytäntöönpanosta.

Näiden **ohjeiden** tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita soveltamaan neuvoston päätöstä ja direktiiviä 2001/55/EY² (tilapäistä suojelua koskeva direktiivi) ja muuta sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä. Ne täydentävät 2. maaliskuuta 2022 annettua komission tiedonantoa, jossa annetaan ulkorajojen valvontaa koskevat toimintaohjeet rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla³.

² Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12–23).

³ Komission tiedonanto ulkorajojen valvontaa koskevista toimintaohjeista rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla, C(2022)1404 (EUVL C 104I, 4.3.2022, s. 1–6).

1. TILAPÄISTÄ SUOJELUA SAAVAT HENKILÖT

Henkilöt, joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382, jäljempänä 'neuvoston päätös', nojalla

Neuvoston päätöksen 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään erityisistä henkilöryhmistä, joihin sovelletaan tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua:

Neuvoston päätöksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä 2001/55/EY säädettyä tilapäistä suojelua sovelletaan

- (1) Ukrainassa asuviin **Ukrainan kansalaisiin**, jotka ovat joutuneet siirtymään Ukrainasta **24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen, ja heidän perheenjäseniinsä**;
- (2) kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka **saivat kansainvälistä suojelua tai vastaavaa** kansallista suojelua Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 ja jotka ovat joutuneet siirtymään Ukrainasta 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen, **sekä heidän perheenjäseniinsä**.

Neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivissä 2011/55/EY säädettyä tilapäistä suojelua tai jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua sovelletaan kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn **voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan** perusteella ja jotka **eivät voi palata [lähtö]maahansa tai lähtöalueelleen [maassaan] turvallisesti ja pysyvästi**.

Mitä tarkoitetaan neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa kansallisen lainsäädännön mukaisella ”asianmukaisella suojelulla”?

Kansallisen lainsäädännön mukaiseen ”asianmukaiseen suojeluun” viitataan neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa mahdollisena jäsenvaltioiden tarjoamana vaihtoehtona tilapäiselle suojelulle, minkä vuoksi sen ei tarvitse sisältää samanlaisia etuja kuin direktiivissä 2001/55/EY säädettyyn tilapäiseen suojeluun. Pannessaan täytäntöön neuvoston päätöstä jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja direktiivin 2001/55/EY henkeä. Ihmisarvon kunnioittaminen ja ihmisarvoinen elintaso (kuten oleskeluoikeus, toimeentuloon ja majoitukseen tarvittavien varojen saatavuus, kiireellinen hoito ja alaikäisten asianmukainen hoito) on taattava kaikille.

Mitä tarkoitetaan neuvoston päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ”vastaavalla kansallisella suojelulla” Ukrainassa?

Komissio katsoo, että ”vastaava kansallinen suojelu” Ukrainassa on vaihtoehto kansainväliselle suojelulle ja kattaa Ukrainan viranomaisten myöntämän muun suojelun, kuten tilapäisen suojelun tai humanitaarisen suojelun. Komissio kerää parhaillaan Ukrainan viranomaisilta tietoja Ukrainan lainsäädännön mukaisista suojelun muodoista ja asiakirjoista, joita Ukrainan viranomaiset myöntävät tällaisen suojelun saajille. Saatujen alustavien tietojen perusteella Ukrainan myöntämät asiakirjat ovat seuraavat: ”toissijaista suojelua saavan henkilön matkustusasiakirja”, ”kansalaisuudettoman henkilön matkustusasiakirja” ja ”toissijaista suojelua saavan henkilön todistus”.

Todisteet oikeudesta direktiivin 2001/55/EY mukaiseen tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun

Neuvoston päätöksellä otettiin käyttöön välitön tilapäinen suojele 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetelluille henkilöryhmille. Tilapäistä suojeleä tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojeleä koskevaa hakumenettelyä ei ole olemassa. Näin ollen, kun asianomainen henkilö ilmoittautuu viranomaisille vedotakseen tilapäistä tai asianmukaista suojeleä koskeviin oikeuksiinsa, hänen on ainoastaan osoitettava kansalaisuutensa, kansainvälisen suojeleun asemansa tai vastaava suojeleuasemansa, oleskelunsa Ukrainassa tai perhesiteensä. Oikeus tilapäiseen suojeleun on välitön. Hyvän hallinnon ja asianomaisen henkilön rekisteröinnin varmistamiseksi jäsenvaltio voi kuitenkin päättää tietyistä vaatimuksista, kuten rekisteröintilomakkeesta ja neuvoston päätöksessä säädettyjen todisteiden esittämisestä.

Yksi tilapäisen suojeleun tavoitteista on varmistaa prosessin nopeus karsimalla muodollisuudet minimiin. Kuten neuvoston päätöksen johdanto-osan 12 kappaleessa todetaan, suojeleä hakevien olisi voitava osoittaa, että heillä on oikeus tilapäiseen suojeleun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeleun, esittämällä asiaankuuluvat asiakirjat asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

Tähän voi sisältyä asiakirjatodisteita, joista voi olla apua

- kun selvitetään henkilöllisyys ja asuinpaikka;
- kun todistetaan perhesuhde tai perheyhteys ja riippuvuus lähisukulaisista.

Jos esitettyjen asiakirjojen voimassaolo on päättynyt, jäsenvaltioita kannustetaan pitämään niitä todisteena asianomaisen henkilön henkilöllisyydestä tai oleskeluoikeudesta.

Jos jäsenvaltioilla on epäilyksiä asiakirjojen aitoudesta tai jos henkilöllä ei ole hallussaan edellä mainittuja asiakirjoja, jäsenvaltioissa oleviin Ukrainan viranomaisiin voidaan ottaa yhteyttä tuen saamiseksi tai mahdollisuuksien mukaan henkilön Ukrainan kansalaisuuden todistamiseksi tai sen todistamiseksi, että hänellä on oleskeluoikeus Ukrainassa.

Jos henkilö ei pysty esittämään asiaankuuluvia asiakirjoja ja jäsenvaltiot eivät muutoin pysty nopeasti määrittämään, onko asianomaisella henkilöllä oikeus tilapäiseen suojeleun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeleun, komissio ehdottaa henkilön ohjaamista turvapaikkamenettelyyn. Vastaavasti turvapaikkamenettelyyn olisi joka tapauksessa ohjattava henkilöt, jotka ilmoittavat, että he eivät voi palata turvallisesti lähtömaahansa tai lähtöalueelleen, mutta tilapäistä suojeleä tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojeleä koskevan oikeuden määrittämisprosessista tulee liian monimutkainen.

Ohjeellinen luettelo asiakirjoista, joilla todistetaan Ukrainan kansalaisuus, vaikka asiakirjojen voimassaoloaika olisi päättynyt:

- mikä tahansa passi (kansallinen passi, diplomaattipassi, virkapassi, seuruepassi ja passin korvaava asiakirja, mukaan lukien lapsipassi),
- kansallinen henkilökortti (mukaan lukien määräaikaiset ja tilapäiset kortit),
- sotilaspassi ja sotilaskortti,
- merimieskirja, laivurin palvelukortti ja merimiespassi,
- todistus kansalaisuudesta; sekä

- muu virallinen asiakirja, jossa mainitaan kansalaisuus tai joka osoittaa kansalaisuuden.

Mitä tarkoitetaan neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa ilmaisulla ”eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi”?

Neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat päätöstä tai jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan perusteella ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi. Päätöksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä päätöstä myös muihin henkilöihin, myös kansalaisuudettomiin henkilöihin ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisiin, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

Paluuta lähtömaahan tai lähtöalueelle turvallisesti ja pysyvästi ei ole määritelty direktiivissä 2001/55/EY eikä neuvoston päätöksessä. Komissio katsoo, että kyse on direktiivin sui generis -käsitteestä.

Viittausta kyvyttömyyteen palata turvallisesti ja pysyvästi lähtömaahan tai lähtöalueelle olisi luettava ottaen huomioon direktiivin 2001/55/EY 2 artiklan c alakohta, jossa viitataan erityisesti aseelliseen selkkaukseen tai pysyväisluonteiseen väkivaltaan sekä suureen vaaraan siitä, että lähtömaassa tapahtuu järjestelmällisiä tai laajoja ihmisoikeusloukkauksia. Lisäksi direktiivin 2011/55/EY 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tilapäisen suojelun päättyminen edellyttää, että tilapäistä suojelua saavien henkilöiden kotimaan tilanne sallii tilapäistä suojelua saavien henkilöiden palata sinne turvallisesti ja pysyvästi ja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia sekä palauttamiskieltoa⁴ koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita noudattaen.

Tältä osin ”**palaaminen turvallisesti**” voi olla mahdotonta johtuen esimerkiksi ilmeisestä vaarasta asianomaisen henkilön turvallisuudelle, aseellisesta selkkauksesta, pysyväisluonteisesta väkivallasta tai dokumentoidusta vainotuksi tulemisen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen riskistä.

Jotta paluu olisi ”**pysyvää**”, asianomaisen henkilön olisi voitava käyttää lähtömaassaan tai -alueellaan aktiivisia oikeuksia, jotka antavat kyseiselle henkilölle mahdollisuuden tyydyttää perustarpeensa lähtömaassaan tai -alueellaan ja kotoutua uudelleen yhteiskuntaan.

Määrittäessään, onko palaaminen mahdollista ”turvallisesti ja pysyvästi”, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon lähtömaan tai -alueen yleinen tilanne. Joka tapauksessa asianomaisen henkilön olisi voitava osoittaa/esittää alustavaa näyttöä yksilötasolla siitä, että hän ei voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon, onko asianomaisella henkilöllä edelleen merkityksellinen yhteys lähtömaahansa, kun otetaan huomioon esimerkiksi Ukrainassa oleskelun kesto tai henkilön lähtömaassa asuva perhe. Myös haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja lasten, erityisesti yksin maahan tulevien alaikäisten ja orvoksi jääneiden, erityistarpeet olisi otettava asianmukaisesti huomioon lapsen edun periaatteen mukaisesti.

⁴ Geneven yleissopimuksen mukaan henkilöä ei voida palauttaa sellaisten alueiden rajoille, joilla hänen henkensä tai vapautensa olisi uhattuna rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan EU:n lainsäädäntöä sovellettaessa ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Perheenjäsenet, joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun, ja muut perheenyhdistämismahdollisuudet

Koska on tärkeää säilyttää perheiden yhtenäisyys ja välttää saman perheen jäsenten erilaiset asemat, neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvat myös sen 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenet, jos heidän perheensä asui Ukrainassa jo ennen 24. helmikuuta 2022.

Seuraavia henkilöryhmiä pidetään neuvoston päätöstä sovellettaessa perheenjäseninä:

- (a) tilapäisen suojelun piiriin kuuluvan henkilön aviopuoliso tai hänen kanssaan pysyvässä suhteessa elävä avopuoliso, jos avopuolisot asianomaisten jäsenvaltion lainsäädännössä tai käytännössä rinnastetaan ulkomaalaisia koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan aviopuolisoihin, mikä voidaan todistaa asiaankuuluvilla rekisteriasiakirjoilla ja todistuksilla tai muilla Ukrainan viranomaisten antamilla asiakirjoilla, mukaan lukien maan kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevan edustuston antamat todistukset;
- (b) edellä tarkoitettujen tilapäistä suojelua saavan henkilön tai hänen aviopuolisonsa naimattomat alaikäiset lapset riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa vai sen ulkopuolella vai onko heidät adoptoitu, mikä voidaan todistaa syntymätodistuksella tai vastaavalla;
- (c) muut lähisukulaiset, jotka ovat asuneet yhdessä osana perhettä siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon aiheuttaneiden olosuhteiden aikaan ja jotka olivat tuolloin täysin tai osittain riippuvaisia edellä mainitusta tilapäistä suojelua saavasta henkilöstä, mikä voidaan todistaa oleskeluasiakirjoilla, perherekistereillä ja todisteilla hoitomaksujen suorittamisesta. Jäsenvaltioiden olisi ”käytettävä harkintavaltaansa mahdollisimman humanitaarisella tavalla”⁵.

Tietyt direktiivin 2001/55/EY säännökset koskevat erityisesti perheenjäseniä: direktiivin 2001/55/EY 15 artiklan 2 kohta tilapäistä suojelua eri jäsenvaltioissa saavien perheenjäsenten yhdistämisestä, 4 kohta lapsen edun huomioon ottamisesta, 5 kohta yhteisvastuusta perheenyhdistämistä varten tehtävien siirtojen osalta, 6 kohta asiakirjojen myöntämisestä ja niiden peruuttamisesta perheenyhdistämisen jälkeen, 6 ja 7 kohta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta.

Komissio korostaa, että kun on kyse kansalaisuudettomista henkilöistä ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaisista, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn **voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan** perusteella, ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi, heidän perheenjäsenillään ei ole oikeutta tilapäiseen suojeluun tai asianmukaiseen kansalliseen suojeluun neuvoston päätöksen mukaisesti. Vaikka neuvoston päätöksessä ei edellytetä, että 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenet saavat tilapäistä suojelua direktiivin 2001/55/EY mukaisesti tai asianmukaista suojelua jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön nojalla, komissio kannustaa jäsenvaltioita ulottamaan tilapäisen suojelun tai kansallisen lainsäädännön mukaisen asianmukaisen suojelun koskemaan myös näiden henkilöiden perheenjäseniä.

Lisäksi sekä henkilöt, joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun, että henkilöt, joilla ei tätä oikeutta ole, voivat hyötyä myös

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista, 3.4.2014, COM(2014) 0210 final.

- direktiivin 2003/86/EY mukaisesta perheenyhdistämisestä, jos he ovat jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäseniä ja täyttävät kyseisessä direktiivissä säädetyt edellytykset;
- direktiivissä 2004/38/EY säädetyistä oikeuksista, jos he ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneen unionin kansalaisen perheenjäseniä.

Oikeuksien saaminen direktiivin 2003/86/EY, direktiivin 2004/38/EY tai asianomaisten jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön nojalla ei voi johtaa siihen, että tilapäiseen suojeluun oikeutetut menettävät tilapäisen suojelun. Edellyttäen, että asiaankuuluvat edellytykset täyttyvät jatkossakin, nämä oleskeluoikeudet antaisivat kuitenkin kyseisille henkilöille mahdollisuuden oleskella laillisesti asianomaisessa jäsenvaltiossa senkin jälkeen, kun tilapäinen suojelu direktiivin 2001/55/EY 6 artiklan mukaisesti päättyy.

Henkilöt, joilla ei ole neuvoston päätöksen nojalla oikeutta tilapäiseen suojeluun tai asianmukaiseen kansalliseen suojeluun, ja mahdollisuus ulottaa tilapäinen suojelu tähän henkilöryhmään (tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 7 artiklan 1 kohta)

Seuraavat siirtymään joutuneet henkilöryhmät eivät periaatteessa ole oikeutettuja direktiivin 2001/55/EY mukaiseen tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun:

- (1) Ukrainan kansalaiset, jotka asuvat Ukrainassa ja jotka ovat joutuneet **siirtymään Ukrainasta ennen 24. helmikuuta 2022 tai jotka ennen kyseistä päivämäärää oleskelivat Ukrainan ulkopuolella** esimerkiksi työn, opiskelun, loman, perhevierailun, lääkärikäynnin tai muun syyn vuoksi;
- (2) kansalaisuudettomat henkilöt tai muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka saivat Ukrainassa kansainvälistä suojelua tai vastaavaa Ukrainan antamaa pakolaissuojelua ennen 24. helmikuuta 2022 ja jotka ovat **joutuneet siirtymään Ukrainasta ennen 24. helmikuuta 2022 tai jotka oleskelivat Ukrainan ulkopuolella** esimerkiksi työn, opiskelun, loman, perhevierailun, lääkärinkäynnin tai muun syyn vuoksi ennen kyseistä päivämäärää;
- (3) kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka voivat osoittaa, että he oleskelivat laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022 Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn **voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan** perusteella ja **jotka voisivat palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.**

Lisäksi seuraavat siirtymään joutuneet henkilöryhmät eivät myöskään ole oikeutettuja direktiivin 2001/55/EY mukaiseen tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun:

- (4) kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat Ukrainassa laillisesti ja **lyhytaikaisesti ennen 24. helmikuuta 2022**, kuten opiskelijat ja työntekijät, **jotka eivät pysty palaamaan** lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi;
- (5) kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat Ukrainassa laillisesti ja **lyhytaikaisesti ennen 24. helmikuuta 2022**, kuten opiskelijat ja työntekijät, **jotka voivat palata** lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi;

Direktiivin 2001/55/EY 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin ulottaa direktiivissä säädetyn tilapäisen suojelun myös muihin siirtymään joutuneisiin henkilöryhmiin kuin niihin, joihin sovelletaan neuvoston päätöstä, silloin kun nämä ovat joutuneet siirtymään samoista syistä samasta kotimaasta tai samalta kotiseudulta. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä viipymättä neuvostolle ja komissiolle. Neuvoston päätöksen 2 artiklan 3 kohdassa tähän liittyen mainitaan nimenomaisesti muut henkilöt, mukaan lukien kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset, jotka oleskelivat laillisesti Ukrainassa ja jotka eivät voi palata lähtömaahansa tai lähtöalueelleen turvallisesti ja pysyvästi.

Neuvoston päätöksen johdanto-osan 14 kappaleen mukaisesti **komissio kannustaa painokkaasti jäsenvaltioita harkitsemaan tilapäisen suojelun ulottamista erityisesti niihin, jotka pakenivat Ukrainasta vähän ennen 24. helmikuuta 2022 (edellä 1 ja 2 kohdassa luetellut henkilöt)** jännitteiden kasvaessa tai jotka olivat unionin tai muun kolmannen maan alueella (esim. lomalla tai työhön tai perheeseen liittyvistä syistä) juuri ennen kyseistä päivää ja jotka eivät aseellisen konfliktin vuoksi voi palata Ukrainaan.

Tätä voidaan perustella sillä, että nämä henkilöt eivät missään tapauksessa voi nykytilanteessa palata Ukrainaan, joka on heidän koti- tai turvapaikkamaansa. Vaihtoehtona on tarjota heille välitön pääsy turvapaikkamenettelyihin ja asettaa heidän tapauksensa etusijalle, koska he tarvitsevat välitöntä suojelua samalla tavoin kuin 24. helmikuuta paenneet ukrainalaiset.

Tilapäisen suojelun myöntäminen heille hyödyttäisi myös jäsenvaltiota, koska menettely on yksinkertainen. Tämä vähentäisi entisestään turvapaikkajärjestelmän ylikuormittumisen riskiä.

Lisäksi, jos kansalaisuudettomat henkilöt ja muiden kolmansien maiden kuin Ukrainan kansalaiset voivat osoittaa **oleskelleensa laillisesti Ukrainassa ennen 24. helmikuuta 2022** Ukrainan lainsäädännön mukaisesti myönnetyn **voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan** perusteella (**edellä 3 kohdassa mainitut henkilöt**), jäsenvaltiot voisivat katsoa, kuten edellä on mainittu (turvallisia ja pysyviä olosuhteita koskevassa kohdassa), että näillä henkilöillä on todennäköisesti merkityksellisemmät yhteydet Ukrainaan kuin lähtömaahan tai lähtöalueeseen ja näin ollen Ukraina on heidän kotinsa. Tämä pätee erityisesti kansalaisuudettomiin henkilöihin, joilla ei lähtökohtaisesti ole lähtömaata, jonne palata.

Kuten johdanto-osan 13 kappaleessa todetaan, henkilöille, joilla ei ole oikeutta tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun ja jotka voivat palata lähtömaahansa turvallisesti ja pysyvästi, olisi joka tapauksessa myönnettävä pääsy unioniin, vaikka he eivät täyttäisi kaikkia Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantuloedellytyksiä, jotta varmistetaan turvallinen kauttakulku heidän lähtömaahansa tai lähtöalueelleen palaamiseksi. Komissio kannustaa jäsenvaltioita tekemään ennakoivaa yhteistyötä asianomaisten kolmansien maiden kanssa, jotta viimeksi mainittujen kansalaiset voidaan kotiuttaa turvallisesti. Tämä ei vaikuta neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuulumattomien henkilöiden oikeuteen päästä turvapaikkamenettelyyn.

Jäsenvaltioiden olisi välittömästi ilmoitettava neuvostolle ja komissiolle direktiivin 2001/55/EY 7 artiklan mukaisesti, jos ne ovat jatkaneet tilapäisen suojelun soveltamista enemmän kuin neuvoston päätöksessä edellytetään. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava asiasta komissiolle Themis/Directives-tietokannassa. Se on virallinen kanava, jonka kautta viestitään säännöistä, joilla säädökset pannaan täytäntöön ja saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Henkilöt, joilta tilapäinen suojele voidaan evätä (tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 28 artikla)

Jäsenvaltiot voivat evätä tilapäisen suojelun siirtymään joutuneelta henkilöltä, jos niillä on vakavaa aiheutta epäillä, että henkilö on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen, rikoksen ihmisyyttä vastaan tai vakavan ei-poliittisen rikoksen vastaanottavan jäsenvaltion ulkopuolella ennen kuin hänet on otettu tilapäistä suojelua saavana henkilönä kyseiseen jäsenvaltioon tai jos henkilön todetaan syyllistyneen Yhdistyneiden Kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin.

Jäsenvaltiot voivat myös evätä tilapäisen suojelun siirtymään joutuneelta henkilöltä, jos on riittäviä perusteita katsoa kyseisen henkilön olevan vaaraksi vastaanottavan jäsenvaltion turvallisuudelle tai vastaanottavan jäsenvaltion yhteisölle.

Komissio suosittelee painokkaasti, että jäsenvaltiot tekevät hakuja asiaankuuluviin kansainvälisiin, EU:n ja kansallisiin tietokantoihin ja erityisesti henkilöitä koskeviin kuulutuksiin ja asiakirjoihin Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) ennen kuin myöntävät oleskeluluvan tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavalle henkilölle, jotta ne voivat tehdä tarvittavat turvatarkastukset (ks. jäljempänä 4 kohta).

Lapset

Arvioiden mukaan yli puolet sodan vuoksi Ukrainasta 24. helmikuuta 2022 jälkeen lähteneistä henkilöistä on lapsia (alle 18-vuotiaita).⁶ Lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä vuonna 2017 annetun tiedonannon⁷ mukaisesti EU:n ensisijaisena tavoitteena on Ukrainasta saapuvien lasten suojelu. Komission tässä yhteydessä antamat suositukset kaikkien maahantulijalasten suojelun tehostamiseksi heidän asemastaan riippumatta ovat päteviä myös Ukrainan kriisin yhteydessä.

On varmistettava lasten täysi suojelu ja lasten mahdollisuus käyttää pikaisesti erityisoikeuksiaan (koulutus, terveydenhuolto, myös ennaltaehkäisevä hoito ja mielenterveyspalvelut, ja psykososiaalinen tuki) sekä kaikki tarvittavat tukipalvelut, joilla turvataan kaikkien Ukrainan konfliktia pakenevien lasten etu ja hyvinvointi.⁸ Lasten mielipidettä on kuultava ja se on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lastensuojelua varten olisi varmistettava yhdenmetyt toimet, joihin liittyy asiaankuuluvien viranomaisten yhteistyötä ja koordinoitua.

Erietyiset esteet (esim. kielimuuri), joita maahantulijalapset usein kohtaavat kohtuullisen asumisen, laadukkaan koulutuksen ja muiden sosiaalipalvelujen yhteydessä, olisi otettava asianmukaisesti huomioon ja niihin olisi reagoitava.

Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että kaikille lapsille annetaan asiaankuuluvat tiedot tilanteesta, heidän oikeuksistaan sekä heidän suojeluaan varten käytettävissä olevista menettelyistä ja palveluista lapsiystävällisellä ja ikä- ja asiayhteyteen sopivalla tavalla. Jäsenvaltioita kannustetaan myös varmistamaan, että henkilöt, jotka työskentelevät lasten parissa heidän saapumisestaan EU:n rajoille alkaen ovat asianmukaisesti koulutettuja ja että lastensuojelun ammattilaiset osallistuvat työhön tarvittaessa.

Kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä ja toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen edun periaate.

⁶ <https://www.unicef.org/press-releases/one-week-conflict-ukraine-half-million-children-become-refugees>. (julkaistu 3. maaliskuuta 2022). EU:hun saapuvia henkilöitä koskevat päivitettyt tiedot ovat saatavilla osoitteessa <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

⁷ COM(2017) 211 final, 12.4.2017.

⁸ YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, lasten oikeuksia koskevan EU:n strategian ja asiaa koskevan EU:n säännösten mukaisesti.

Ilman huoltajaa olevien, huoltajastaan eroon joutuneiden ja orvoksi jääneiden lasten tilannetta käsitellään tarkemmin 5 kohdassa.

Alaikäisten pääsy koulutukseen (tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 14 artiklan 1 kohta)

Direktiivin 2001/55/EY 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua saaville alle 18-vuotiaille mahdollisuus hakeutua koulutusjärjestelmään samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille ja EU:n kansalaisille. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tämän mahdollisuuden koskemaan vain julkista koulutusjärjestelmää. Komissio katsoo, että sama koskee alaikäisiä, jotka saavat neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua. Tarvittaessa on otettava huomioon asiakirjat, joista käy ilmi Ukrainassa saavutettu koulutustaso (esim. ylemmän perusasteen ja keskiasteen tutkinnon suorittaminen, englannin kielessä saavutettu A1-taso jne.).

Komissio suosittelee, että lapsille tarjotaan tukitoimenpiteitä, kuten valmistavia kurseja, joilla helpotetaan heidän pääsyään koulutusjärjestelmään ja osallistumistaan opetukseen. Tällaisia tukitoimenpiteitä ovat muun muassa vastaanottavan maan kielen oppimisen tukeminen (yleisopetuksessa tai valmistavilla kursseilla, jotka mahdollistavat nopean siirtymisen perusopetukseen), oppilaiden osaamistason arviointi, isäntämaata koskevien tietojen antaminen oppilaille ja vanhemmille, psykologinen tuki sekä tuki opettajille ja muille koulutusalan ammattilaisille, jotka ottavat pakolaisia vastaan.

Alaikäisten lasten pääsy koulutukseen on varmistettava niin pian kuin se on käytännössä mahdollista silloin, kun on selvää, että he täyttävät tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua koskevat edellytykset, vaikka oleskelulupien myöntämismenettely olisi vielä kesken. Tämä voidaan osoittaa alaikäisten henkilötodistusten tai muiden virallisten asiakirjojen perusteella, joita voidaan käyttää henkilöllisyyden todistamiseen.

Komissio suosittelee myös, että yksin maahan tulevien alaikäisten pääsyä koulutukseen olisi edistettävä mahdollisimman pikaisesti, vaikka menettelyt holhoojan/edunvalvojan nimittämiseksi ja sen määrittämiseksi, minkätyyppiseen hoitoon lapsella on oikeus, olisivat kesken.

Jäsenvaltioiden olisi myös tuettava mahdollisuutta hakeutua varhaiskasvatukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen ja muille unionin kansalaisille. Erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa on laillinen oikeus varhaiskasvatukseen tai joissa osallistuminen varhaiskasvatukseen on pakollista, neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvien lasten pääsy varhaiskasvatukseen olisi taattava samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille.

2. OIKEUS LIIKKUA VAPAASTI

Oikeus liikkua ennen oleskeluluvan myöntämistä

Komissio suosittelee, että ensimmäisen maahantulojäsenvaltion viranomaiset pyytävät sellaisia henkilöitä, jotka haluavat siirtyä toiseen jäsenvaltioon, ilmoittamaan, mihin jäsenvaltioon he siirtyvät. Näin niillä jäsenvaltioilla, joissa tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavat henkilöt aikovat käyttää oikeuksiaan, on mahdollisuus valmistautua henkilöiden vastaanottamiseen. Tämän menettelyn tarkoituksena on saada käsitys siitä, kuinka moni henkilö aikoo siirtyä tiettyyn jäsenvaltioon. Ensimmäisen maahantulojäsenvaltion olisi toimitettava kerätyt tiedot nimettömästi (niiden

henkilöiden lukumäärä, joiden odotetaan siirtyvän tiettyyn jäsenvaltioon) EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kautta.

Ukrainan kansalaisilla, joilla on biometrinen passi, ja muilla kolmansien maiden kansalaisilla, jotka on vapautettu lyhytaikaisen viisumin vaatimuksesta unioniin tuloa varten, on oikeus liikkua vapaasti Schengen-alueella sen jälkeen, kun heidät on päästetty alueelle 90 päivän ajan 180 päivän ajanjaksolla. Näin ollen he voivat valita jäsenvaltion, jossa he haluavat käyttää tilapäiseen suojeluun liittyviä oikeuksiaan, ja mennä eri puolilla unionia jo asuvaan mittavaan ukrainalaiseen maahanmuuttajaväestöön kuuluvien perheidensä ja ystäviensä luokse.

Niiden henkilöiden osalta, joille ei ole myönnetty vapautusta viisumivaatimuksesta (esimerkiksi siksi, että heillä ei ole biometristä passia) ja joilla ei ole jäsenvaltion myöntämää lyhytaikaista viisumia tai pitkäaikaista viisumia tai oleskelulupaa ja joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, komissio muistuttaa, että direktiivin 2001/55/EY 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava henkilöille, joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, kaikki apu alueelleen pääsyyn tarvittavien viisumien, myös kauttakulkuviisumien, saamiseksi. Hätätilanteen vuoksi viisumimuodollisuuksien on oltava mahdollisimman vähäiset. Jos henkilö aikoo käyttää oikeuksiaan muussa jäsenvaltiossa kuin ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa, komissio suosittelee, että ensimmäinen maahantulojäsenvaltio myöntää viisumin rajanylityspaikalla (tai muussa pisteessä ruuhkien välttämiseksi) 15 päivän ajaksi (viisumisäännösten⁹ 35 artiklan 3 kohdan mukaisesti). Näin asianomainen henkilö voisi liikkua Schengen-alueella¹⁰. Rajalla tai lähellä rajanylityspaikkaa viisumisäännösten 35 artiklan perusteella 15 päivän ajaksi myönnettyä viisumia voidaan tarvittaessa jatkaa myöhemmin (ks. viisumisäännösten 33 artikla). Tällaisen viisumin hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät tiedot olisi sovellettavien sääntöjen¹¹ mukaisesti rekisteröitävä viisumitietojärjestelmään (VIS). Komissio suosittelee, että viisumien olisi oltava maksuttomia tai niiden hinnan olisi oltava mahdollisimman pieni.

Erilaiset vaihtoehdot voivat tulla kyseeseen sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö, jolla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, saapuu sellaisen EU:n jäsenvaltion rajalle, joka ei sovelle Schengenin säännöstöä kaikilta osin eikä näin ollen myönnä Schengen-viisumeja, ja haluaa siirtyä toiseen jäsenvaltioon käyttääkseen oikeuksiaan. Schengenin säännöstöä kaikilta osin soveltavat jäsenvaltiot voivat myöntää Schengen-viisumeja konsulaateissaan sellaisissa jäsenvaltioissa, jotka eivät sovelle Schengenin säännöstöä kaikilta osin. Ne voisivat myöntää Schengen-viisumeja myös henkilöille, joilla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, heidän saapuessaan kyseiseen jäsenvaltioon.

Ulkorajojen valvontaa koskevien toimintaohjeiden¹² mukaisesti komissio suosittelee, että jäsenvaltiot eivät määrää taloudellisia seuraamuksia liikenteenharjoittajille, jotka kuljettavat jäsenvaltiosta saapuvia tilapäistä suojelua tai asianmukaista kansallista suojelua saavia

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1–58).

¹⁰ Tämä koskee ainoastaan kansallisuuksia, joiden osalta ennen viisumin myöntämistä ei ole tarpeen kuulla muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisia (viisumisäännösten 22 artikla).

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus) (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60–81).

¹² Komission tiedonanto ulkorajojen valvontaa koskevista toimintaohjeista rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla, C(2022) 1404 final, s. 6.

henkilöitä, joilla ei ole kohdejäsenvaltioon pääsyyn tarvittavia asiakirjoja. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että asiasta ilmoitetaan lentoyhtiöille.

Yleisemmin komissio suosittelee direktiivin 2001/55/EY liitteessä I olevan kulkuluvan käytön laajentamista tilanteissa, joissa asianomaisella henkilöllä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Ensimmäinen maahantulojäsenvaltio voi ilmoittaa kulkuluvussa sen jäsenvaltion, johon asianomainen henkilö aikoo matkustaa käyttäkseen tilapäiseen suojeluun liittyviä oikeuksiaan.

Jäsenvaltiot voivat käyttää solidaarisuusfoorumia avun koordinointiin sellaisten henkilöiden siirrossa, joilla ei ole varaa matkustaa jäsenvaltioon, jossa he haluavat saada tilapäistä suojelua tai asianmukaista kansallista suojelua. Henkilötietoja olisi kuitenkin vaihdettava ainoastaan suojatun DubliNet-verkon kautta.

Oikeus liikkua vapaasti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen

Kun jäsenvaltio on myöntänyt oleskeluluvan direktiivin 2001/55/EY 8 artiklan mukaisesti, tilapäistä suojelua saavalla henkilöllä on oikeus matkustaa muihin jäsenvaltioihin kuin oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon 90 päivän ajan 180 päivän jakson aikana. Jos tällainen henkilö siirtyy myöhemmin toiseen jäsenvaltioon, jossa hän saa toisen tilapäistä suojelua koskevan oleskeluluvan, ensimmäisen myönnetyn oleskeluluvan ja siitä johtuvien oikeuksien on päätyttävä ja ne on peruutettava direktiivin 2001/55/EY 15 artiklan 6 kohdan ja 26 artiklan 4 kohdan hengen mukaisesti.

On huomattava, että tukeakseen niitä jäsenvaltioita, jotka ovat neuvoston päätöksen soveltamisalaan kuuluvien Ukrainan sotaa pakenevien henkilöiden joukoittaisen maahantulon pääasiallisia maahantulopaikkoja ja edistääkseen jäsenvaltioiden toimien tasapainottamista, jäsenvaltiot sopivat, että ne eivät sovelle direktiivin 2001/55/EY 11 artiklaa henkilöihin, jotka saavat tilapäistä suojelua tietyssä jäsenvaltiossa neuvoston päätöksen mukaisesti ja jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon ilman lupaa, elleivät jäsenvaltiot sovi toisin kahdenvälisesti.¹³

3. REKISTERÖINTI (TILAPÄISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN 10 ARTIKLA)

Direktiivin 2001/55/EY 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on rekisteröitävä alueellaan tilapäistä suojelua saavien henkilöiden henkilötiedot (nimi, kansalaisuus, syntymäaika ja -paikka, siviilisääty ja perhesuhde). Viimeistään tässä yhteydessä jäsenvaltioiden olisi tarkastustensa ja tutkimustensa aikana tehtävä hakuja asiaankuuluviin kansainvälisiin, EU:n ja kansallisiin tietokantoihin ja erityisesti henkilöitä koskeviin kuulutuksiin ja asiakirjoihin Schengenin tietojärjestelmässä (SIS).

Nykyisen oikeusperustan mukaan Eurodac-järjestelmää tai muita EU:n laaja-alaisia tietojärjestelmiä ja tietokantoja ei voida käyttää tilapäistä suojelua saavien henkilöiden rekisteröintiin. Sen vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita rekisteröimään nämä henkilöt kansallisiin ulkomaalaisrekistereihinsä tai muihin kansallisiin rekistereihin yleistä tietosuojasetusta kaikilta osin noudattaen. Jäsenvaltioiden ei pitäisi rekisteröidä muita kuin direktiivin 2001/55/EY liitteessä II tarkoitettuja henkilötietoja.

Pelkästään kansallisten tietokantojen kautta työskentelyn haasteena on, että se rajoittaa valmiuksia tietojen vaihtamiseen esimerkiksi pyrittäessä selvittämään onko samalla henkilöllä tilapäiseen suojeluun liittyvät oikeudet useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Komissio on Euroopan unionin turvapaikkaviraston tuella valmis työskentelemään jäsenvaltioiden kanssa tähän haasteeseen vastaamiseksi esimerkiksi tarjoamalla foorumin tietojenvaihdolle.

¹³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/en/pdf>.

Jos direktiivin 2001/55/EY liitteen II mukaisesti rekisteröityjä tiettyjä henkilöitä koskevia tietoja on vaihdettava muiden jäsenvaltioiden kanssa, näitä tietoja voidaan vaihtaa direktiivin soveltamiseksi (esimerkiksi perheenyhdistämisen tapauksessa tai jos lisätutkimukset ovat tarpeen yksittäisessä tapauksessa) suojatun DubliNet-verkon kautta.

4. OLESKELULUPA (TILAPÄISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN 8 ARTIKLA)

Jäsenvaltioiden on direktiivin 2001/55/EY 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti myönnettävä oleskelulupa tilapäistä suojelua saaville henkilöille suojelun ajaksi ja annettava tästä asiakirjat tai muut vastaavat todisteet. Neuvoston päätöksellä käyttöön otetun tilapäisen suojelun voimassaoloaika on direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti yksi vuosi päätöksen voimaantulosta eli 4. maaliskuuta 2022 – 4. maaliskuuta 2023.

Oleskelulupa toimisi näin ollen asiakirjana, jolla henkilöt voivat todistaa asemansa muille viranomaisille esimerkiksi työvoimatoimistoissa ja -palveluissa, kouluissa ja sairaaloissa. Komissio haluaa korostaa, että yhden vuoden jakso on kaikille sama, eli se päättyy 4. maaliskuuta 2023 riippumatta siitä, milloin oleskelulupa on myönnetty. Näin ollen kaikkien neuvoston päätöksen nojalla myönnettyjen oleskelulupien päättymispäivä on 4. maaliskuuta 2023 direktiivin 2001/55/EY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Jos neuvosto ei tänä aikana tee komission ehdotuksesta päätöstä tilapäisen suojelun lopettamisesta, voimassaoloa jatketaan ilman eri toimenpiteitä kuudella kuukaudella eli 4. syyskuuta 2023 saakka ja jälleen kuudella kuukaudella eli 4. maaliskuuta 2024 saakka. Velvollisuus myöntää/pidentää oleskelulupia jatkuisi näinä ajanjaksoina. Jotta vähennetään lupien uusimisesta aiheutuvaa hallinnollista rasitusta, jäsenvaltiot voivat myöntää oleskeluluvan jo lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi tietoisena siitä, että tilapäinen suojelu voi milloin tahansa loppua direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti. Jos jäsenvaltiot eivät käytä tätä mahdollisuutta, niiden on uusittava oleskeluluvat kahdesti kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Jos neuvosto tekee komission ehdotuksesta direktiivin 2001/55/EY 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen päätöksen tilapäisen suojelun lopettamisesta ennen kyseisiä päivämääriä, myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyy ja ne olisi peruutettava, koska ne ovat luonteeltaan pelkästään toteavia (sillä päätös itsessään on oikeuksia luova). Jäsenvaltioiden olisi julkaistava kansallisten menettelyjensä ja kanaviensa kautta tieto siitä, että kaikkien tilapäisen suojelun nojalla myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo on päättynyt tietyinä päivinä.

Tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun liittyvien oikeuksien myöntämiseksi komissio suosittelee, että jäsenvaltiot helpottavat pankkitilin avaamista ja parantavat asiaankuuluvien palvelujen saatavuutta jäsenvaltioiden hyväksymän tunnistusasiakirjan tai vastaavan tunnistusmenetelmän ja sellaisen todisteen perusteella, joka osoittaa henkilön saapuneen maahan 24. helmikuuta 2022 tai sen jälkeen, vaikka oleskeluluvan myöntämismenettely olisi vielä kesken.

Komissio suosittelee painokkaasti, että jäsenvaltiot tekevät tarkastustensa ja tutkimustensa yhteydessä hakuja asiaankuuluviin kansainvälisiin, EU:n ja kansallisiin tietokantoihin ja erityisesti henkilöitä koskeviin kuulutuksiin ja asiakirjoihin Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) ennen kuin ne myöntävät oleskeluluvan tilapäistä suojelua tai kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua saavalle henkilölle

Jäsenvaltioiden olisi mahdollisimman pian kirjattava SIS-järjestelmään tiedot salakuljettajista, ihmiskaupan harjoittajista ja muista vakavien rikosten tekijöistä tai niihin osallisista. Tarkastusten tulokset ovat riippuvaisia niiden tietojen laadusta, joita kuulutuksia tekevät

jäsenvaltiot kirjaavat. Sen vuoksi komissio muistuttaa kuulutuksia tekeviä jäsenvaltioita sisällyttämään kuulutuksiin kaikki saatavilla olevat merkitykselliset tiedot. Kuulutuksia tekevät jäsenvaltiot voivat järjestelmässä linkittää toisiinsa toiminnallisesti kytketyt kuulutukset. Kuulutuksia tekeviä jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään kaikkia SIS-järjestelmän toimintoja mahdollisimman tehokkaasti. Uudistettu SIS-järjestelmä otetaan käyttöön tulevina kuukausina (2022), ja jäsenvaltioiden odotetaan ottavan uudet toiminnot nopeasti käyttöön ja hyödyntävän niitä mahdollisimman tehokkaasti.

5. YKSIIN MAAHAN TULEVAT ALAIKÄISET (TILAPÄISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN 16 ARTIKLA)

Venäjän hyökättyä Ukrainaan Euroopassa on nähty ennennäkemätön solidaarisuuden aalto Ukrainasta pakenevia ihmisiä ja erityisesti lapsia kohtaan. Eurooppalaiset perheet, yksityishenkilöt ja yhdistykset ovat matkustaneet EU:n ja Ukrainan rajalle ottaakseen vastaan ukrainalaisia lapsia, joiden vanhemmat ovat jääneet Ukrainaan.

Komissio haluaa korostaa, että kun sovelletaan yksin maahan tulevia alaikäisiä ja perheestään eroon joutuneita lapsia koskevia oikeudellisia takeita, tavoitteena on, että noudatetaan joustavuutta, jota solidaarisuuden toteutuminen edellyttää, mutta samalla varmistetaan, että yksin maahan tulevia lapsia koskevia perussuojatoimia ja takeita noudatetaan ja näin varmistetaan heidän suojelunsa kaikilta osin.

Tämä solidaarisuus ei vaikuta jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuuteen noudattaa direktiivissä 2001/55/EY säädetyjä erityisvaatimuksia ja perusoikeuskirjan 24 artiklaa, kun ne panevat täytäntöön kyseistä direktiiviä ja neuvoston päätöstä. Direktiivin 2001/55/EY 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimitettävä mahdollisimman pian alueellaan tilapäistä suojelua saaville yksin maahan tulleille alaikäisille holhoojat tai lailliset edustajat, tarvittaessa myös nimittämällä väliaikainen huoltaja ennen pysyvän holhoojan nimittämistä tai varmistamalla edustus, josta huolehtii alaikäisten hoidosta ja hyvinvoinnista vastaava organisaatio, tai järjestämällä jokin muu asianmukainen edustus.

Edustuksesta voi huolehtia edunvalvoja, alaikäisten hoidosta ja hyvinvoinnista vastaava organisaatio tai muu asianmukainen edustaja. Komissio katsoo, että ”asianmukaisen edustuksen” ehdoton edellytys on, että se soveltuu alaikäisten erityistarpeisiin ja erityisesti että se pystyy arvioimaan lapsen etua ja toimimaan sen mukaisesti. Edustuksesta voivat huolehtia ainoastaan henkilöt, joilla ei ole rikosrekisterimerkintöjä aikaisemmista lapsiin liittyvistä rikoksista (rikostaustan selvittäminen).

Edustuksesta on huolehdittava mahdollisimman pian **ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa** varmistamalla, että lastensuojeluviranomaisten edustaja tai tarvittaessa lastensuojeluviranomaisten puolesta toimimaan nimetty henkilö tai järjestö on läsnä menettelyjen kaikissa niissä vaiheissa, joissa lapsen etu on otettava huomioon, kun tehdään lasta koskeva päätös. Edustajaa ei tarvitse nimetä erikseen jokaiselle yksin maahan tulevalle alaikäiselle, vaan riittää, että edustajalle annetaan yleinen toimeksianto avustaa tarvittaessa, jotta varmistetaan, että yksin maahan tulevien lasten etu otetaan huomioon.

Jos on kyse

- (1) yksin maahan tulevista alaikäisistä, jotka jatkavat matkaansa toiseen jäsenvaltioon päästäkseen yhteen direktiivin 2001/55/EY 15 artiklassa tarkoitetun perheenjäsenen kanssa, tai
- (2) yksin maahan tulevista alaikäisistä, joista huolehtivat (heidän kanssaan jo matkan edellisellä osuudella olleet) henkilöt, jotka eivät ole sukulaisia, tai

julkiset tai yksityiset organisaatiot muista jäsenvaltioista siinä tarkoituksessa, että alaikäisistä huolehditaan viimeksi mainituissa,

ensimmäisen maahantulojäsenvaltion olisi varmistettava ainakin, että

- (1) toimivaltaiset viranomaiset rekisteröivät ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti lasten henkilöllisyyden ja niiden aikuisten henkilöllisyyden, joiden kanssa lapset jatkavat matkaansa, sekä ilmoitetun määränpäänä olevan jäsenvaltion ennen kuin lapsi tai lapset ja mukana matkustavat aikuiset jatkavat matkaansa;
- (2) edellä mainitun rekisteröinnin yhteydessä on käytössä ja toteutetaan nopeat tarkistukset, joiden tarkoituksena on ehkäistä ja havaita mahdolliset tapaukset, joissa on hyväksikäytön tai ihmiskaupan riski; jos epäillään ihmiskauppaa, jäsenvaltioiden olisi tehtävä ennaltaehkäisevä kuulutus Schengenin tietojärjestelmään;
- (3) lastensuojeluviranomaisten edustaja – kuten edeltävässä kappaleessa kerrotaan – on läsnä edellä mainitun rekisteröinnin yhteydessä.

Jäsenvaltioiden olisi aloitettava mahdollisimman pian menettelyt mahdollisesti muissa EU:n jäsenvaltioissa oleskelevien, direktiivin 2001/55/EY 15 artiklassa tarkoitettujen perheenjäsenten määrittämiseksi, ja jos perheenjäsenet on määritetty, aloitettava mahdollisimman pian menettelyt perheen yhdistämiseksi.

Yksin maahan tulevat alaikäiset, joilla on toisessa jäsenvaltiossa perheenjäseniä, jotka hekin ovat tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, olisi yhdistettävä näihin perheenjäseniin direktiivin 2011/95/EY 15 ja 26 artiklassa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti ottaen huomioon lasten näkemykset heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti ja edellyttäen, että se on heidän etunsa mukaista. Yksin maahan tulevat alaikäiset, joilla on toisessa jäsenvaltiossa jonkin muun oikeudellisen järjestelyn nojalla oleskelevia perheenjäseniä, voidaan yhdistää heidän kanssaan myös muiden unionin säädösten (esim. direktiivi 2003/86/EY, direktiivi 2004/38/EY, asetus (EU) N:o 604/2013) tai kansallisen lainsäädännön perusteella. Perheenyhdistäminen olisi sovellettava rajoittamatta asianomaisten lasten perheenjäsenten mahdollisuutta tulla ensimmäiseen maahantulojäsenvaltioon noutamaan heidät tai rajoittamatta muita solidaarisuusfoorumien puitteissa sovittuja järjestelyjä.

Määränpäänä oleville jäsenvaltioille komissio suosittelee, että ne ottavat käyttöön nopean menettelyn, jolla niiden alueelle yksin tulevien lasten saapuminen rekisteröidään ja kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelyt holhoojan tai laillisen edustajan nimeämiseksi ja lasten hoidosta huolehtimiseksi aloitetaan mahdollisimman pian, huolehtien kansallisessa lainsäädännössä säädetyistä tarkistuksista, mukaan lukien lapsen edun arviointi ja lapsen kanssa tekemisissä olevien aikuisten rikostaustan selvittäminen.

Lasten antaminen tietyn tahon hoitoon voi kansallisen lainsäädännön mukaisesti tapahtua eri menettelyssä kuin samojen lasten holhoojien tai laillisten edustajien nimeäminen. Tarvittaessa huoltajuudesta tai laillisesta edustuksesta voi huolehtia myös organisaatio, jonka tehtävänä on alaikäisten hoidosta ja hyvinvoinnista vastaaminen, tai voidaan järjestää mikä tahansa muu asianmukainen edustus direktiivin 16 artiklaa noudattaen. Sijoitusperheille ja yhteisöille tai organisaatioille, joille on kansallisen lainsäädännön nojalla annettu tehtäväksi huolehtia tilapäistä suojelua saavista yksin maahan tulevista alaikäisistä, olisi myös myönnettävä vastaanottavan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä noudattaen perhe-etuuksia ja tukia lapsista, joista he huolehtivat.

Direktiivin 2001/55/EY 16 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että yksin maahan tulevat alaikäiset sijoitetaan tilapäisen suojelun ajaksi täysi-ikäisten sukulaisten luokse tai sijoitusperheeseen tai vastaanottokeskuksiin, joissa on alaikäisille soveltuvia järjestelyjä, tai muihin alaikäisille soveltuviin majoituspaikkoihin. Tämä koskee sekä ensimmäistä maahantulojäsenvaltiota että niitä jäsenvaltioita, joihin yksin maahan tulevat alaikäiset mahdollisesti siirretään.

Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarvittaviin toimiin sijoituksen järjestämiseksi. Tämä edellyttää lasten näkemyksen huomioon ottamista heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti sekä sen varmistamista, että valittu sijoitusmuoto soveltuu lapsille ja on heidän etunsa mukainen. Jäsenvaltioiden on myös saatava asianomaisen aikuisen tai asianomaisten aikuisten suostumus yksin maahan tulevan alaikäisen tai yksin maahan tulevien alaikäisten sijoittamiseen, jos sellaisesta on kyse.

Jos yksin maahan tulevat lapset eivät jatka matkaansa toiseen jäsenvaltioon jommassakummassa edellä kuvatuista tilanteista, ensimmäisen maahantulojäsenvaltion olisi holhoojan tai laillisen edustajan nimeämisen lisäksi varmistettava, että näillä lapsilla on mahdollisimman pian asianmukainen majoitus¹⁴ (mahdollisuuksien mukaan etusijalle olisi asetettava muu kuin laitoshoido, kuten sijoitusperheet tai lähiyhteisössä järjestetty hoito, yli 16-vuotiaiden nuorten osittain itsenäiset asumisjärjestelyt jne.), pääsy perus- ja/tai ammatilliseen koulutukseen, terveydenhuoltoon (mukaan lukien ennaltaehkäisevä terveydenhoito ja mielenterveyspalvelut) ja psykososiaalisen tuen piiriin.

Kuten direktiivin 2001/55/EY 26 artiklassa säädetään, yksin maahan tulevat lapset, jotka eivät jatka matkaansa sen jälkeen, kun heidät on otettu vastaan jossakin edellä mainituista tilanteista, voidaan kuitenkin sen jälkeen, kun lapsen etu on arvioitu ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa, siirtää siihen jäsenvaltioon, jolla katsotaan olevan parhaat edellytykset ottaa lapsi vastaan.

Jäsenvaltioita kannustetaan tekemään yhteistyötä keskinäisen tietojenvaihdon ja datansiirron helpottamiseksi tapauksissa, joissa yksin maahan tulevat lapset siirtyvät EU:ssa lainkäyttöalueelta toiseen.

Kuten edellä mainittiin, komissio kannustaa jäsenvaltioita suorittamaan tarvittavat tarkistukset ja hyödyntämään Schengenin tietojärjestelmää parhaalla mahdollisella tavalla. Heti kun uudistettu SIS-järjestelmä otetaan käyttöön, se tarjoaa mahdollisuuden syöttää SIS-järjestelmään paitsi ”reaktiivisia” kuulutuksia kadonneista lapsista myös ”ennaltaehkäiseviä” kuulutuksia seuraavista:

- lapset, jotka ovat vaarassa joutua kaapatuksi;
- lapset, jotka ovat vaarassa joutua laittomasti viedyksi ulkomaille tai joiden matka on tarpeen estää heidän suojelemisekseen;
- haavoittuvassa asemassa olevat aikuiset, jotka ovat vaarassa joutua laittomasti viedyksi ulkomaille tai joiden matka on tarpeen estää heidän suojelemisekseen;
- henkilöitä tai esineitä koskevien tietojen kerääminen tiedustelujen perusteella (tiedustelutarkastukset); ja
- tuntemattomat etsintäkuulutetut henkilöt, jotta heidät voidaan tunnistaa vakavien rikosten tapahtumapaikoilta kerättyjen sormenjälkien avulla.

¹⁴ Ks. Euroopan unionin turvapaikkaviraston antamat ohjeet yksin maahan tulevien alaikäisten vastaanotto-olosuhteista *Guidance on reception conditions for unaccompanied minors* – <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Guidance-on%20reception-%20conditions-%20for-unaccompanied-children.pdf>.

6. IHMISKAUPPA

Ukrainasta pakenevien henkilöiden tilanteeseen sovelletaan direktiiviä 2011/36/EU¹⁵ (ihmiskaupan vastainen EU:n direktiivi) ja lainsäädäntöä, jolla se saatetaan osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestystä, kun kyseisissä säädöksissä asetetut edellytykset täyttyvät. Kansalliseen lainsäädäntöön, jolla ihmiskaupan vastainen EU:n direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, sisältyy toimenpiteitä, joilla vähennetään kaikenlaisen ihmiskaupan liittyvän hyväksikäytön riskejä ja kysyntää.

Suurin osa Ukrainasta pakenevista on naisia ja lapsia. Ihmiskauppiat, erityisesti järjestäytyneet rikollisryhmät, voivat hyödyntää heidän haavoittuvuuttaan kaikenlaisessa hyväksikäytössä, jota liittyy ihmiskauppaan, kuten seksuaalinen hyväksikäyttö tai työvoiman hyväksikäyttö. Jäsenvaltioita kannustetaan voimakkaasti ottamaan käyttöön Ukrainasta pakeneviin kohdistuvia asianmukaisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä. Näitä voivat olla rajanylityspaikoilla ja majoituksessa annettava tieto ihmiskaupan riskeistä kielellä, jota Ukrainasta pakenevat ymmärtävät, ja yksin maahan tulevien lasten tapauksessa lapsiystävällisellä ja ikätasoon sopivalla tavalla, sekä tiedottaminen toimivaltaisille viranomaisille ja kansalaisyhteiskunnan järjestöille, jotka todennäköisesti ovat pakenevien kanssa tekemisissä. Tällaista tietoa olisi oltava saatavilla myös verkossa, ja mukana olisi oltava hätäpuhelinnumero, joka palvelee useilla kielillä ympäri vuorokauden.

Tietoisuuden lisääminen niiden keskeisten työntekijäryhmien keskuudessa, jotka todennäköisesti joutuvat tekemisiin ihmiskaupan mahdollisten uhrien ja vastaanottavien yhteisöjen kanssa, on tärkeää. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä yksin maahan tuleviin alaikäisiin heidän tilanteensa aiheuttaman lisääntyneen haavoittuvuuden vuoksi. Lapsista huolehtiville laitoksille (esim. orpokodit, koulut, sijaishoito) olisi tiedotettava erityisesti ihmiskaupan riskeistä ja tällaisissa tapauksissa noudatettavista menettelyistä.

Asianomaisille lainvalvonta- ja rajaviranomaisille annettava asianmukainen koulutus ja ohjeet antaisivat niille valmiudet kiinnittää huomiota Ukrainasta pakeneviin erityisen haavoittuviin henkilöryhmiin, jotta voidaan estää ihmiskauppa ja tunnistaa mahdolliset uhrit varhaisessa vaiheessa. Tunnistamistoimiin olisi kuuluttava hätäpuhelinlinjoja, jotka palvelevat useilla kielillä ympäri vuorokauden ja joiden kautta tapauksista voidaan ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille ja ohjata uhrit asianmukaisiin avustus-, tuki- ja suojelupalveluihin.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden kansallinen ohjautumisjärjestelmä on täysin toimintakykyinen, jotta ihmiskaupan uhrien varhaista tunnistamista ja heille tarjottavaa apua ja tukea voidaan parantaa. Turvapaikka-, raja-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten välinen yhteistyö olisi varmistettava sekä sisäisesti että muiden jäsenvaltioiden kanssa. Asiaankuuluvia tietoja rajatylittävistä tapauksista olisi jaettava EU:n poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön kanavien, kuten Europolin ja Eurojustin, kautta.

Jotta uhrit voidaan tunnistaa varhaisessa vaiheessa ja heitä voidaan auttaa ja tukea, kansallisia viranomaisia kannustetaan voimakkaasti yhteistyöhön kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Jos konkreettisia ihmiskauppatapauksia havaitaan, uhreihin olisi sovellettava ihmiskaupan vastaisessa EU:n direktiivissä säädetyt avustus-, tuki- ja suojelutoimenpiteitä heti, kun viranomaisilla on perusteltu syy uskoa, että henkilöä on saatettu käyttää hyväksi, riippumatta siitä haluavatko uhrit tehdä yhteistyötä rikostutkinnassa, syytteenpanossa tai oikeudenkäynneissä. Näihin toimenpiteisiin olisi kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus, aineellinen apu,

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/36/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta.

välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käänös- ja tulkkauspalvelut.

Tapauksissa, joissa uhrit ovat lapsia, heidän etunsa on otettava ensisijaisesti huomioon ja heidän olisi saatava välittömästi apua, tukea ja suojelua. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava kestävä ratkaisu yksin maahan tuleville alaikäisille heidän etujensa mukaisesti.

7. PÄÄSY TURVAPAIKKAMENETTELYYN

Direktiivin 2001/55/EY 17 artiklan mukaan tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä on oikeus milloin tahansa tehdä ja jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tässä tapauksessa sovelletaan turvapaikkasäännöstöä, mukaan lukien hakijoiden rekisteröinti Eurodac-järjestelmään. Sama koskee henkilöitä, jotka saavat neuvoston päätöksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua.

Tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä olisi oltava varmuus oikeuksista, jotka he tämän aseman myötä saavat, rajoittamatta kuitenkaan heidän oikeuttaan tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että hakemusta käsiteltäessä henkilö ei voi olla yhtä aikaa sekä tilapäisen suojelun saajana että kansainvälistä suojelua hakevan asemassa (direktiivin 2001/55/EY 19 artikla).

Siksi on erittäin tärkeää, että henkilölle tehdään täysin selväksi, mitä käytäntöjä jäsenvaltio soveltaa, jolloin henkilö voi päättää, pyytääkö hän kansainvälistä suojelua tilapäisen suojeluaseman osoittavan oleskeluluvan lisäksi.

Direktiivin 2001/55/EY 19 artiklan 2 kohdan mukaisesti, jos henkilö, joka on oikeutettu tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun tai saa tällaista suojelua, päättää hakea kansainvälistä suojelua ja hakemuksen käsittelyn lopuksi todetaan, ettei pakolaisasemaa tai toissijaista suojelua myönnetä, kyseiselle henkilölle on annettava oikeus tai hänellä on edelleen oltava oikeus tilapäiseen suojeluun sen voimassaolon päättymiseen asti.

Jollei kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä ole saatu päätökseen tilapäisen suojelun tai kansallisen lainsäädännön mukaisen asianmukaisen suojelun aikana, se olisi saatettava päätökseen tilapäisen suojelun päättymisen jälkeen, kuten direktiivin 2001/55/EY 17 artiklan 2 kohdassa säädetään.

Dublin III -asetuksen soveltaminen

Jos henkilö, joka on oikeutettu tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun tai saa tällaista suojelua, tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen sovelletaan asetusta (EU) N:o 604/2013¹⁶, jäljempänä 'Dublin III -asetus'. Kyseisen asetuksen mukaan vastuussa oleva jäsenvaltio määritetään objektiivisin perustein¹⁷, joita sovelletaan eri skenaarioihin, kuten oleskelulupien myöntämiseen tilapäistä suojelua varten.¹⁸

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta.

¹⁷ Objektiiviset perusteet ovat hierarkkisessa järjestyksessä perheenjäsenten oleskelu jäsenvaltiossa, viisumin tai oleskeluluvan myöntäminen, laitton maahantulo EU:n alueelle tai viisumivapaa maahantulo. Jos mikään näistä kriteereistä ei täyty, hakemuksen käsittelystä vastaa ensimmäinen jäsenvaltio, jossa hakemus on jätetty.

¹⁸ Asetuksen (EU) N:o 604/2013 2 artiklan 1 kohta ja 12 artikla.

Komissio suosittelee voimakkaasti, että soveltaessaan Dublin-asetusta jäsenvaltiot ottavat huomioon neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 hyväksymisen yhteydessä annetun lausuman hengen, jotta voidaan lieventää niihin jäsenvaltioihin kohdistuvaa painetta, joihin maahantulijoita saapuu joukoittain. Henkilö, jolla on oikeus tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, voi käyttää oikeuksiaan missä tahansa jäsenvaltiossa. Näin ollen, jos hän hakee kansainvälistä suojelua, jäsenvaltiota, jossa hakemus on jätetty, kannustetaan voimakkaasti ottamaan vastuu hakemuksen käsittelystä 17 artiklan 1 kohdassa säädetyn harkintavaltalausekkeen nojalla siinä tapauksessa, että vastuu kuuluisi Dublin III -asetuksessa säädettyjen vastuuperusteiden¹⁹ nojalla jäsenvaltiolle, joka on joukoittaisen maahantulon kohteena. Näin voitaisiin lieventää kyseiseen jäsenvaltioon kohdistuvaa painetta.

Komission ehdottama lähestymistapa keventäisi turvapaikkajärjestelmiin kohdistuvaa taakkaa, sillä se pienentäisi myös riskiä, että sama henkilö tekee hakemuksen useassa jäsenvaltiossa.

Perheenyhdistämisen osalta komissio kehottaa jäsenvaltioita tekemään pikaisesti yhteistyötä, jotta perheiden nopea yhdistäminen voidaan varmistaa.

8. KOTIINPALUUAPU

Ulkorajojen valvontaa koskevien toimintaohjeiden²⁰ mukaan kaikki Ukrainan sotaa pakenevat henkilöt, myös ne, joilla ei välttämättä ole oikeutta tilapäiseen suojeluun tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen asianmukaiseen suojeluun, olisi päästettävä unioniin.

Henkilöt, jotka eivät saa tilapäistä suojelua tai mahdollista kansallisen lainsäädännön mukaista asianmukaista suojelua ja joilla ei ole oikeutta oleskella jäsenvaltioiden alueella unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla, olisi palautettava kotimaihinsa.

Komissio suosittelee, että jäsenvaltiot myöntävät palauttamisdirektiivin²¹ 6 artiklan 4 kohdan nojalla kansallisia lupia, jotka oikeuttavat lyhytaikaiseen oleskeluun humanitaarisista syistä. Näin varmistetaan, että tällaisessa tilanteessa olevien henkilöiden on helpompi päästä perusavun, kuten majoituksen, sosiaalihuollon ja sairaanhoidon piiriin siihen asti, kunnes he palaavat kotimaahansa.

Vaikka kolmannet maat ovat ensisijaisesti vastuussa EU:hun jääneiden kansalaistensa turvallisesta kotiuttamisesta, jäsenvaltioiden olisi koordinoitava toimintaansa kyseisten maiden viranomaisten kanssa helpottaakseen ja tukeakseen kotiuttamisoperaatioiden järjestämistä. Muiden jäsenvaltioiden ja/tai komission ja korkean edustajan olisi tarvittaessa autettava lähestymään paluun kohteena olevien kolmansien maiden viranomaisia.

Jäsenvaltioiden olisi tarjottava tukea ja apua asianomaisille henkilöille, helpotettava yhteydenpitoa kotimaan toimivaltaisiin konsuliviranomaisiin ja annettava tarvittaessa taloudellista apua kotiinpaluuseen kaupallisilla lennoilla. Jäsenvaltiot voivat yhdessä järjestää kotiutuslentoja muun muassa Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) operatiivisen ja logistisen tuen avulla. Frontex voi antaa operatiivista tukea, jos asianomaiset jäsenvaltiot sitä pyytävät, esimerkiksi varaamalla paikkoja kaupallisille lennoille tai järjestämällä tilauslentoja, jos palaaajien määrä sitä edellyttää.

¹⁹ Asetuksen 12–15 artiklassa tai 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty perusteet.

²⁰ Komission tiedonanto ulkorajojen valvontaa koskevista toimintaohjeista rajanylityksen helpottamiseksi EU:n ja Ukrainan välisellä rajalla, C(2022) 1404 final.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98).

9. TIETOJEN ANTAMINEN ASIAKIRJASSA TAI ESITTEESSÄ (TILAPÄISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN DIREKTIIVIN 9 ARTIKLA)

Direktiivin 2001/55/EY 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tilapäistä suojelua saaville henkilöille heidän todennäköisesti ymmärtämällään kielellä kirjoitettu asiakirja tai esite, josta käyvät selkeästi ilmi tilapäistä suojelua koskevat ja suojelua saavien henkilöiden kannalta merkitykselliset säännökset (tilapäiseen suojeluun perustuvat etuudet, oikeudet ja velvollisuudet). Komissio on julkaissut verkkosivuillaan kysymyksiä ja vastauksia direktiivistä 2001/55/EY: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-solidarity-ukraine_fi. Jäsenvaltiot voivat käyttää sitä tämän velvoitteen täyttämiseen ottaen huomioon kielivaatimuksen. Komissio luo myös QR-koodin, jonka skannaamalla on saatavilla tietoa. Komissio kannustaa jäsenvaltioita perustamaan vastaavia verkkosivustoja, jotka on mukautettu kansallisiin olosuhteisiin, ja linkittämään ne komission verkkosivustolle. Näin saadaan luotua keskitetty tietopiste kaikille, joita asia koskee. Tietojen pitäisi olla myös lasten ymmärrettävissä heidän ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavasti.

Kun on kyse henkilöiden siirtämisestä toiseen valtioon, olisi laadittava komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa koordinoitu tietokooste, joka annetaan henkilöille ennen kuin he antavat suostumuksensa siirtoon.

10. MUUTTOLIIKETTÄ KOSKEVAA VARAUTUMIS- JA KRIISISUUNNITELMAA NOUDATTAEN ILMOITETTAVAT TIEDOT

Neuvoston päätöksen asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja direktiivin 2001/55/EY 7 artiklan 2 kohdan, 19 ja 25 artiklan, 26 artiklan 2 kohdan sekä 27 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti komissio pyytää jäsenvaltioita toimittamaan muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston kautta seuraavat tiedot:

- tilapäisen suojelun laajentaminen koskemaan uusia siirtymään joutuneiden henkilöiden ryhmiä;
- yleiset pyynnöt ja siirtojen vastaanottokapasiteetti;
- tieto tilapäistä suojelua saavien henkilöiden lukumäärästä;
- niiden tilapäistä suojelua tai muuta suojelua saavien kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä, joilla on Ukrainan myöntämä pysyvä oleskelulupa, ja
- tiedot tilapäisen suojelun täytäntöönpanoon liittyvistä kansallisista laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä.

Jäsenvaltiot voivat myös antaa tietoja Ukrainan tilanteeseen liittyvistä seikoista, joilla on suoraan merkitystä ihmisten liikkumisen ja heidän tilanteensa kannalta; ennakoidusta uusien maahantulijoiden saapumisesta; tilanteesta rajalla ja sen takana, esteistä maastapoistumisen sujuvuudelle ja toimenpiteistä kauttakulun helpottamiseksi rajalla; vastaanottotilanteesta ja -tarpeista; yksin maahan tulevia alaikäisiä koskevista luvuista ja menettelyistä; muiden kuin ukrainalaisten kolmansien maiden kansalaisten tilanteesta ja siihen liittyvistä avuntarpeista; kahdenvälisen tuen antamisesta muille jäsenvaltioille, ja niiden henkilöiden lukumäärästä, jotka aikovat liikkua edelleen toiseen jäsenvaltioon. Jäsenvaltioilta verkoston kautta pyydettyjen tietojen laajuutta ja luonnetta mukautetaan olosuhteiden muuttuessa.

Kerättyjä tietoja käytetään myös solidaarisuusfoorumissa ja, jos se on tarkoituksenmukaista, poliittisen kriisitoiminnan integroiduissa järjestelyissä (IPCR).