Viite
UJ 23/2018 vp

Asia
Hallintovaliokunnan kuuleminen 21.11.2018

Komission muutosehdotus Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevaksi asetukseksi

Euroopan komissio antoi 12.9.2018 turvapaikkavirastoasetuksen muutosehdotuksen (KOM (2018) 633 lopullinen), jolla se pyrkii vastaamaan Eurooppa-neuvoston kesäkuisiin päätelmiin. Ehdotus liittyy komission alkuperäiseen ehdotukseen Euroopan unionin turvapaikkavirastoasetukseksi (KOM (2016) 271 lopullinen), jota koskevan U-kirjelmän (U 29/2016 vp) valtioneuvosto antoi eduskunnalle 2.6.2016. Alkuperäisestä asetusehdotuksesta saavutettiin alustava yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken 28.6.2017. Neuvottelut v. 2016 annetuista, yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevista säädösehdotuksista ovat yhä kesken unionissa.

Muutosehdotuksen käsittely on edennyt nopeasti unionin tasolla. **Tämänhetkisen tiedon mukaan puheenjohtaja arvioi jo mahdollisuutta neuvoston yleisnäkemyksen muodostamiseen**. Tarkoitus on päästä jatkamaan neuvotteluita Euroopan parlamentin kanssa mahdollisimman nopeasti.

Ehdotuksella on liittymäkohtia samanaikaisesti annettuihin ehdotuksiin (eurooppalaisen raja- ja merivartiostoasetuksen sekä paluudirektiivin muuttamiseksi) ja mahdollisesti myös eräisiin vuonna 2016 annettuihin ehdotuksiin (menettely- ja Dublin-asetuksiksi).

Muutosehdotuksella on kolme päätavoitetta:

1) varmistaa, että turvapaikkavirasto pystyy tarjoamaan jäsenvaltioille **lisää tukea** (jotta turvapaikkahakemukset pystytään käsittelemään nopeasti ja oikea-aikaisesti ja mahdollistetaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien asianmukainen toiminta),

2) **lujittaa yhteistyön osatekijöitä** turvapaikkaviraston ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston (EURMV) välillä,

3) antaa **komission tehtäväksi laatia ehdokasluettelo** varapääjohtajan valitsemiseksi.

Viraston tuki ja lisätty apu

Muutosehdotuksessa **täsmennetään** asetuksen tasolla yksityiskohtaisemmin niitä **avustustoimia**, joita operatiiviseen ja tekniseen tukeen voi sisältyä. Lisäksi keskeinen osa ehdotusta on uusi **lisättyä apua** koskeva artikla, joka tarjoaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden hyötyä kattavammasta avusta, joka voisi sisältää viraston osallistumisen hallinnollisessa vaiheessa kansainvälisen suojelun ja Dublin-asetuksen mukaisiin

prosesseihin sekä tuomioistuinten avustamiseen valitusten käsittelyssä. Mahdolliset tehtävät määritetään osin hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Tukeen tai lisättyyn apuun mahdollisesti sisältyviä toimia on käsitelty jatkokirjeessä. Niihin voisi sisältyä täysin rutiiniluonteisten tehtävien lisäksi myös mm. turvapaikkahakemusten rekisteröintiä, vastaanottotilojen järjestämisen tai tarjoamisen koordinointia, erityyppisiä puhutteluita, näytön arviointia, päätösten valmistelua tai edellä mainituissa tehtävissä avustamista, tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen ja turvapaikanhakijoiden tai suojelua saavien kohdentamiseen ja siirtämiseen liittyviä avustavia tai suorittavia tehtäviä sekä viranomaisten väliseen koordinointiin liittyviä tehtäviä paluumenettelyiden jatkotoimenpiteiden varmistamiseksi. Päätöksenteon osalta kyse on komission mukaan siitä, että virasto voisi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen pyynnöstä valmistella päätöksiä kansainvälisen suojelun hakemuksiin. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekisivät päätökset yksittäisiin hakemuksiin ja niillä olisi täysi vastuu hakemuksen käsittelystä.

Alustavan sovun mukaan operatiivista ja teknistä apua annetaan toimintasuunnitelmaan pohjautuen turvapaikkatukiryhmiä käyttöönottamalla. Toimintasuunnitelmaan sisällytetään mm. tiedot toimintatavasta ja toiminnan tavoitteista sekä ennakoidusta kestosta, turvapaikkatukiryhmien tehtävien ja vastuiden yksityiskohtainen kuvaus, noudatettava lainsäädäntö ja tarkemmat toimintaohjeet ryhmille. Turvapaikkatukiryhmät koostuvat viraston henkilökuntaan kuuluvista tai jäsenvaltioiden asiantuntijoista sekä jäsenvaltioiden virastoon sekondeeraamista asiantuntijoista.

Apu perustuisi pääsääntöisesti jäsenvaltion pyyntöön tai sen suostumukseen. Tilanteessa, jossa jäsenvaltion järjestelmät ovat muuttuneet tehottomiksi vaarantaen vakavasti yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden, neuvosto voi kuitenkin komission ehdotuksesta päättää velvoitetun avun antamisesta identifioiden tarvittavat toimet (16 artiklan 2 kohdasta).

Käyttöönotettujen asiantuntijoiden mahdollisuudesta avustaa kansallisia toimivaltaisia viranomaisia säädettäisiin myös valmisteilla olevassa turvapaikkamenettelyasetuksessa. Turvapaikkavirastoasetuksen mukainen asiantuntija-apu sisältyisi tämänhetkisen tiedon mukaan niin ikään valmisteilla olevan Dublin-asetuksen solidaarisuusmekanismin monimuotoisiin tukitoimiin.

Valtioneuvosto katsoo, että turvapaikkavirastolla on keskeinen rooli turvapaikkajärjestelmän mahdollisten puutteiden ehkäisyssä ja havaitsemisessa sekä operatiivisen ja teknisen avun antamisessa jäsenmaille. Valtioneuvosto tukeekin viraston vahvistamista edelleen ja katsoo, että paineen alla olevien valtioiden tukeminen niiden alueella tai ulkorajalla on tärkeää. Myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea tai lisättyä apua.

Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistumaan säännösten sopusointuisuudesta tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa. Turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee säilyttää kansallisella tasolla. Kannassa mainittujen edellytysten täyttyessä voidaan kuitenkin hyväksyä se, että tukeen tai lisättyyn apuun sisältyisi julkisen vallan käyttämistäkin tarkoittavia tehtäviä. Käytännön tasolla olisi tärkeää huolehtia siitä, että toiminta voitaisiin järjestää tehokkaasti.

Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät

Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien osalta ehdotetaan uutta artiklaa alkuperäisen tilalle johdonmukaisuuden varmistamiseksi EURMV-asetusehdotuksen kanssa. Ryhmien käyttöönotto ei enää rajoittuisi kohtuuttomien muuttoliikepaineiden tilanteisiin. Näiden tukiryhmien kehyksessä käyttöönotetut turvapaikkatukiryhmät voisivat suorittaa sekä 16 että 16 a artiklan mukaisia tehtäviä. Myös komission koordinointiroolia tarkennetaan EURMV-asetusehdotusta vastaavasti.

Valtioneuvosto kannattaa unionin virastojen välisen yhteistyön lisäämistä tukitoiminnassa. Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät ovat tässä suhteessa hyödyllinen väline, minkä vuoksi valtioneuvosto kannattaa niiden käyttöönottotilanteiden laajentamista. Toimet, joita näiden ryhmien viitekehyksessä käyttöönotetut turvapaikkatukiryhmät voivat suorittaa, on syytä määrittää sillä tavoin laajasti, että tukea voidaan antaa joustavasti apua tarvitsevan jäsenvaltion tapauskohtaisesti vaihtelevien tarpeiden mukaisesti.

Varapääjohtajaehdokkaiden luettelon laatimisvastuu

Vastuu varapääjohtajaehdokkaita koskevan luettelon laatimisesta hallintoneuvostoa varten ehdotetaan annettavan komissiolle. Näin pyritään varmistamaan johdonmukaisuus pääjohtajan nimitysmenettelyn kanssa sekä vastaavuus hajautettuja virastoja koskevan yhteisen lähestymistavan kanssa.

Valtioneuvosto suhtautuu joustavasti varapääjohtajan valintamenettelyn malleihin.

Taloudellisista vaikutuksista

Komissio arvioi vuosittaiseksi turvapaikanhakijoiden määräksi kaikissa unionin maissa noin 500 000 henkilöä. Lisävarojen tarve on 55 miljoonaa euroa vuotta kohti vuosina 2019–2027. Viraston ehdotetun laajennetun toimeksiannon mukaisten tehtävien täyttämiseksi tarvitaan kaikkiaan 320,8 miljoonaa euroa vuosina 2019 ja 2020 ja 1,25 miljardia euroa vuosina 2021–2027. Uusien tehtävien hoitamista varten ei ole suunnitteilla uusia virkoja/toimia verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen, koska uusi toiminta hoidettaisiin pääosin tukiryhmien määrää lisäämällä.

Muutosehdotus saattaa lisätä turvautumista viraston käyttöönottamaan asiantuntija-apuun. Vaikka toimintaa ainakin osittain rahoitetaan viraston budjetista, on ehdotuksella todennäköisesti vaikutuksia myös asiantuntijatukea antavien jäsenvaltioiden resurssitarpeisiin. Kansallisten viranomaisten resurssitarpeita lisäävä vaikutus aiheutuisi Maahanmuuttoviraston tai muiden virkamiesten irrottamisesta avustustehtäviin. Koska annettavan avun laajuus riippuu jäsenvaltioiden tarpeiden pohjalta toteutettavien tukitoimien määrästä ja laajuudesta, ei kansallisia vaikutuksia ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tarkemmin.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi