Viite
U 34/2016 vp

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 18.11.2020 klo 11.15; U 34/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

UJ 40/2020 vp. Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus)

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 antamansa kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskeva tiedonannon liitteenä muutetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus) (COM(2020) 611 final 23.9.2020). Ehdotuksella muutetaan komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta (KOM(2016) 467 lopullinen), jota koskevan U-kirjelmän (U 34/2016 vp) valtioneuvosto antoi eduskunnalle 25.8.2016. Komission vuoden 2016 ehdotuksesta on neuvoteltu neuvostossa syksystä 2016 lähtien saavuttamatta yhteisymmärrystä. Muutettua ehdotusta on artiklakohtaisesti käsitelty neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 14.10.2020 lähtien.

Muutosehdotuksen tavoitteet

Komission vuonna 2016 antamassa menettelyasetusehdotuksessa asetettu alkuperäinen tarkoitus varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi ei ole muuttunut. Komissio pyrkii nyt antamallaan muutosehdotuksella korostamaan menettelyiden tehokkuuden tärkeyttä. Tavoitteena on edelleen entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Nyt ehdotetuilla muutoksilla komissio pyrkii ennen kaikkea saumattomaan prosessiin sekä ulkorajan ylityksen jälkeen että linkittämällä turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tiiviimmin toisiinsa. Muutosehdotusten tarkoitus on tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Perusteettomien hakemusten nopea tutkinta ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myös nopeasti myöntää. Rajamenettelyssä oleva henkilö pysyisi esityksen mukaan koko menettelyn ajan ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella, joten ehdotetulla muutoksella on merkitystä myös Schengenin vapaan liikkuvuuden alueella tapahtuvan turvapaikanhakijoiden luvattoman edelleen liikkumisen torjunnan kannalta.

Keskeiset muutosehdotukset

Rajamenettelyn perusperiaate komission ehdotuksessa on sama kuin voimassa olevassa menettelydirektiivissä ja vuoden 2016 asetusehdotuksessa. Rajamenettelyssä voidaan tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Uutena asiana komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulee tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyvälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä)

myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista, hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai hakija erehdyttää viranomaisia esim. esittämällä väärää tietoa tai asiakirjoja taikka jättämällä kertomatta olennaisen seikan (pakollinen rajamenettely). Se, että hakija tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista olisi komission ehdotuksen mukaan myös uusi peruste nopeutetulle menettelylle. Hyväksymisprosentti laskettaisiin EU-jäsenvaltioiden myöntämien kansainvälistä suojelua koskevien päätösten keskiarvosta ja se saataisiin vuosittaisista Eurostatin tilastoista.

Valtioneuvosto toteaa, että rajamenettely nähdään EU-tasolla merkityksellisenä, kun pyritään perusteettomien turvapaikkahakemusten tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käsittelyyn heti ulkorajan ylityksen jälkeen ja saumattomaan palautusmenettelyyn kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla. Rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla. On varmistuttava, että riittävistä oikeusturvatakeista huolehditaan.

Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Komission ehdotuksessa ei määritellä tarkemmin hakijoiden majoittamista. Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida myös pakollisessa rajamenettelyssä. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi välttämätöntä eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Käytännössä jäsenvaltioille jätetään kansallisesti päätettäväksi ja/tai säädettäväksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä, koska komissio ei ehdota siitä säädettäväksi menettelyasetuksessa.

Valtioneuvosto painottaa, että säilöön ottaminen tai muiden turvaamistoimien käyttäminen edellyttää rajamenettelyn yhteydessäkin, että se on välttämätöntä tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti.

Rajamenettelyn tulisi olla mahdollisimman lyhyt kestoltaan, kuitenkin niin, että täydellinen ja oikeudenmukainen perusteiden tutkinta voitaisiin suorittaa noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita (hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus) ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Enimmillään rajamenettely saisi kestää 12 viikkoa ja tämän tulisi sisältää myös valitusvaihe. Tämän jälkeen hakija tulisi päästää maahan, ellei voida soveltaa paluun toteuttamista varten paluurajamenettelyä, josta komissio ehdottaa nyt säädettävän menettelyasetuksessa aiemman paluudirektiiviin liittyvän ehdotuksensa sijasta. Myös paluurajamenettely voisi enimmillään kestää 12 viikkoa.

Rajamenettelyn osalta komissio ehdottaa muutoksia myös oikeussuojakeinoihin. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden on rajattava rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Rajamenettelyn yhteydessä myös tuomioistuimen päätöksenteolle tulisi kansallisesti asettaa määräaika, kun menettelylle säädetty 12 viikon aika jaettaisiin turvapaikkamenettelyn ja valitusvaiheen välillä. Aikaan tulisi sisältyä myös valituksen tekemiselle annettava aika.

Valtioneuvosto pitää ensisijaisena vaihtoehtona ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä ja jatkaa vielä ehdotuksen tutkimista sen osalta.

Muutoksenhaulla on komission muutetun ehdotuksen mukaan edelleen lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon, vaikka komissio nyt ehdottaakin uusia poikkeuksia tähän pääsääntöön. Uusintahakemusten osalta komissio ehdottaa aiemmasta ehdotuksesta poiketen, että hakijalla ei olisi missään tilanteessa automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta. Komissio ehdottaa lisäksi uutena asiana, että tietyissä suojeluaseman poistamisen (hakijalla on ollut suojelua,

mutta sen tarve on arvioitu uudelleen) tilanteissa muutoksenhaulla ei olisi automaattista lykkäävää vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon. Nämä tilanteet liittyisivät joko suojeluaseman poissuljentaan (hakija on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, jonka perusteella hänen ei katsota ansaitsevan suojelua) tai siihen, että henkilön katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai hänet on tuomittu erityisen vakavasta rikoksesta. Hakijalle on kuitenkin ehdotuksen mukaan edelleen taattava oikeus hakea tuomioistuimelta täytäntöönpanon lykkäystä, jos automaattista oikeutta jäädä maahan ei ole. Aikaa pyynnön esittämiseen on oltava vähintään viisi päivää.

Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti komission ehdottamia uusia uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevia poikkeuksia pääsääntöön.

Komissio pyrkii muutosehdotuksillaan puuttumaan myös turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksiin tai välittömän paluun estämiseksi tehtyjen uusintahakemusten ilmiöön. Jäsenvaltioille jätetään mm. uusintahakemustilanteissa mahdollisuus poiketa hakijan oikeudesta jäädä alueelle tietyissä tilanteissa jo ennen turvapaikkahakemusta käsittelevän viranomaisen päätöstä.

Turvapaikka- ja paluumenettelyn paremmaksi linkittämiseksi ja menettelyjen tehostamiseksi komissio ehdottaa, että paluupäätös tehdään samassa päätöksessä tai vähintäänkin samaan aikaan kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa. Myös valitusmenettely olisi sama molemmille päätöksille.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission ehdotusta siitä, että paluupäätös tehdään samassa päätöksessä kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa tai ainakin samaan aikaan ja myös muutoksenhakumenettely on sama. Tämä on osoittautunut kansallisella tasolla tehokkaaksi toimintatavaksi, ja sen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa sujuvoittaisi menettelyitä merkittävästi.

LIITTEET

Asiasanat	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikanhakijat, turvapaikka
Hoitaa	**SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV