Sisäministeriö LAUSUNTO SM2021-00050

MMO Montin Sanna(SM) 08.02.2021

Viite
U 34/2016 vp

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 9.2.2021 klo 12.15; 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, jotta neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa olisi voitu aloittaa. Valtioneuvosto antoi muutettua menettelyasetusehdotusta koskevan U-jatkokirjeen (UJ 40/2020) eduskunnalle 12.11.2020. Ehdotuksen sisältöä käsitellään yksityiskohtaisemmin myös hallintovaliokunnalle U-jatkokirjelmästä toimitetuissa lausunnoissa SM2020-00384 ja SM2020-00433.

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Uudistuskokonaisuuden poliittinen käsittely

Komission esittämää maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuutta käsiteltiin Saksan puheenjohtajakauden aikana aktiivisesti sekä teknisellä että poliittisella tasolla. Saksan tavoitteena oli turvapaikkajärjestelmän uudistuksen edistäminen sopimalla syksyn aikana yleiset poliittiset linjaukset jäsenmaiden mielipiteitä aiemmin jakaneista kysymyksistä liittyen erityisesti vastuunjakoon ja solidaarisuuteen, menettelyihin ulkorajalla sekä turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen torjuntaan. Varsinaiseen yhteisymmärrykseen ei kuitenkaan ollut syksyn aikana edellytyksiä, joten poliittisten keskusteluiden yhteenvetona annettiin joulukuussa 2020 puheenjohtajan edistymisraportti, jossa kuvataan yhteisiä näkemyksiä ja vielä selvitettäviä kysymyksiä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen keskeisillä osa-alueilla kuten yhteinen turvapaikkajärjestelmä, paluuasiat, suhteet EU:n ulkopuolisiin maihin ja lailliset väylät.

Menettelyasetusehdotuksen osalta edistymisraportissa todettiin rajamenettelyn yksityiskohtien vaativan vielä tarkempaa selvitystä. Vain osa jäsenvaltioista kannattaa pakollista rajamenettelyä, vaikka laajempaa periaatteellista tukea saakin rajamenettelyn tausta-ajatus siitä, että hakijoita, jotka eivät selvästi ole suojelun tarpeessa, ei tulisi päästää EU:n alueelle. Tarkempaa keskustelua tarvitaan vielä erityisesti siitä, miten komissio, EU:n virastot ja toiset jäsenvaltiot voivat tukea menettelyn soveltamista tarkoituksenmukaisimmalla tavalla huomioiden erityisesti ulkorajavaltioiden tarpeet ja erilaiset raja-alueiden olosuhteet. Yhteistä näkemystä tarvitaan myös siitä, miten menettelyn kriteeristö saadaan mahdollisimman objektiiviseksi, oikeudenmukaiseksi ja helposti sovellettavaksi niin, että myös haavoittuvassa asemassa olevat pystytään

tunnistamaan ja heidän tarpeistaan ja oikeuksistaan huolehtimaan. Tärkeänä rajamenettelyn soveltamisen onnistumisessa nähdään kielteisen päätöksen saaneiden paluiden toimiminen ja sen edistämistä halutaan tukea. Menettelyn yksityiskohdista erityisesti maahanpääsyn estämisen toteuttaminen ja sen oikeudelliset perusteet vaativat vielä tarkempaa selvitystä.

Poliittista keskustelua jatkettiin Portugalin puheenjohtajakauden ensimmäisessä sisäministerikokouksessa 28.1.2021 siten, että erityisesti keskityttiin politiikan ulkoiseen ulottuvuuteen, ulkorajan toimenpiteisiin ja yhteisvastuun toteuttamisen muotoihin. Rajamenettelyn osalta esiin nousivat tutut painotukset eli yhtäältä ulkorajavaltioiden pelko lisääntyvästä hallinnollisesta taakasta ja toisaalta toiveet muuttoliikkeen hallinnan paranemisesta. Portugali ei ole Saksasta poiketen asettanut erityistä tavoitetta poliittisen tason keskusteluille kautensa aikana. Painopiste tulee olemaan yhteisvastuun toteuttamisessa ja toisaalta ulkoisessa ulottuvuudessa, jota käsitellään mahdollisesti alkukevään aikana myös ulko- ja sisäministereiden yhteiskokouksessa.

Säädösehdotusten käsittely

Alla olevassa taulukossa on listattu turvapaikkajärjestelmän uudistamisen kannalta olennaisten säädösehdotusten käsittelyvaihe. Monien jäsenmaiden vaatimasta pakettiratkaisusta johtuen yhtään ehdotusta ei ole saatu hyväksyttyä, vaan vuodelta 2016 periytyvät, pitkälle neuvotellut ehdotukset käytännössä odottavat yhteisymmärrystä poliittisesti vaikeimmista ehdotuksista.

Ehdotus (antamisvuosi)	Käsittelyvaihe	Mitä seuraavaksi
Seulonta-asetus (2020)	Neuvoston kannanmuodostus	Käsittely edennyt hyvin työryhmätasolla, neuvoston mandaattia haettaneen kevätkauden aikana
Muuttoliikkeen hallinnan asetus (2020)	Neuvoston kannanmuodostus	Käsittely alkanut työryhmätasolla, lisäksi poliittista keskustelua yhteisvastuusta
Kriisi- ja force majeure -tilanteiden mekanismi (2020)	Neuvoston kannanmuodostus	Säädöksen käsittely työryhmässä aloitetaan aikaisintaan kevätkauden lopulla
Muutettu Eurodac-asetus (2016/2020)	Neuvoston kannanmuodostus	Työryhmäkäsittely loppusuoralla, neuvoston mandaattia haettaneen kevätkauden aikana
Muutettu menettelyasetus (2016/2020)	Neuvoston kannanmuodostus	Artiklat luettu kertaalleen läpi työryhmässä, käsittely jatkuu maalis-huhtikuussa
Turvapaikkavirastoa koskeva asetus (2016)	Kolmikantaneuvottelut	Poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa (ajankohtainen, mutta tarkempi aikataulu ei tiedossa)
Määritelmäasetus (2016)	Kolmikantaneuvottelut	Poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa (ei juuri nyt ajankohtainen)
Uudelleensijoittamisasetus (2016)	Kolmikantaneuvottelut	Poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa (ei juuri nyt ajankohtainen)
Vastaanottodirektiivi (2016)	Kolmikantaneuvottelut	Poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa (ei juuri nyt ajankohtainen)
Paluudirektiivi (2018)	Kolmikantaneuvottelut	Neuvottelut aloitetaan parlamentin hyväksyttyä mandaattinsa

Muutetun menettelyasetusehdotuksen käsittely

Muutetun menettelyasetusehdotuksen kaikki artiklat on Saksan puheenjohtajuuskauden aikana syksyllä 2020 käsitelty kertaalleen epävirallisissa turvapaikkatyöryhmän videokokouksissa. Artiklakohtaisen käsittelyn lisäksi Saksa järjesti työryhmässä keskustelun syyskuussa annettujen ehdotusten välisistä rajapinnoista erityisesti turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa. Rajamenettelyyn liittyvästä maahanpääsyn estämistä koskevasta velvoitteesta Saksa lähetti jäsenvaltioille kyselyn, jonka tarkoituksena oli kerätä esimerkkejä käytännöistä, joilla menettelydirektiivin velvoite maahan pääsyn estämisestä on rajamenettelyä soveltavissa jäsenvaltioissa ratkaistu. Kyselyn tuloksia käsiteltiin Saksan järjestämässä viimeisessä turvapaikkatyöryhmän epävirallisessa videokokouksessa. Samantyylinen kysely tehtiin myös rajat-työryhmässä seulonta-asetuksen käsittelyyn liittyen.

Ehdotuksen artiklakohtaisen käsittelyn perusteella voidaan todeta, että monien jäsenvaltioiden kannat pakollisesta rajamenettelystä ovat edelleen ennallaan. Paineen alla olevat ulkorajavaltiot pitävät nopeaa rajamenettelyä haasteellisena soveltaa ottaen huomioon, että myös rajamenettelyssä on taattava turvapaikanhakijoiden oikeusturva ja samat yksilöllisen menettelyn takeet kuin normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Rajamenettelyä taas kannattavat erityisesti jäsenvaltiot jotka painottavat muuttoliikkeen hallintaa ja joihin turvapaikanhakijat ovat tulleet useiden jäsenvaltioiden läpi jättämään hakemusta. Monista ehdotetuista menettelyn yksityiskohdista kuten alaikäisten sulkemisesta pois rajamenettelyn soveltamisesta tietyissä tilanteissa sekä muutoksenhaun rajaamisesta vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen oli paljon eriäviä kantoja myös rajamenettelyä muuten kannattavien joukossa. Maahanpääsyn estämistä koskevaa ehdotusta pidettiin laajasti epäselvänä ja sitä koskevaa keskustelua jatketaan tulevaisuudessa.

Suomi on syksyllä 2020 sekä OSA-neuvostossa että työryhmätasolla vaatinut neuvoston oikeuspalveluilta selvitystä rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista. Vaatimusta on myös tukenut muutama muu jäsenvaltio. Selvitys on luvattu antaa alkuvuonna 2021.

Portugalin kertoman mukaan muutetun menettelyasetusehdotuksen artiklakohtaista käsittelyä jatketaan neuvoston turvapaikkatyöryhmässä heti turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetusehdotuksen ensimmäisen käsittelykierroksen jälkeen. Tämä voisi arvion mukaan olla aikaisintaan maaliskuun lopussa tai huhtikuun alussa.

LIITTEET

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