Sisäministeriö LAUSUNTO SM2021-00092

MMO Krüger Kukka(SM) 26.02.2021

Viite
EU/2020/1450

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 26.2. klo 11:15; U 62/2020 vp; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus)

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Tiedonantoa käsiteltiin E-kirjessä E 125/2020 vp, josta hallintovaliokunta on antanut lausunnon HaVL 25/2020 vp. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joista yksi on tässä lausunnossa käsiteltävä asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (AMMR). Säädösehdotuksilla komissio pyrkii antamaan uuden alun yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle.
Kyseisessä ehdotuksessa luotaisiin muuttoliikkeen- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys, säädettäisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämisestä ja luotaisiin jäsenvaltioita velvoittava yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustoimien jälkeisiin maihinnousutilanteisiin sekä johonkin jäsenvaltioon kohdistuvaan muuttoliikepaineeseen vastaamiseksi.

1. Ehdotuksen sisältö

Muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys

Asetusehdotuksella luotaisiin yhteinen, kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan perustuva turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys, joka pohjautuisi muun muassa komission vuotuiseen tilannekuvaraporttiin ja EU- ja jäsenvaltion tason strategiatyöhön. Komission tilannekuvaraportissa tulee myös esittää arvio etsintä- ja pelastustoimien jälkeisten maihinnousutilanteiden määristä ja ennakoiduista yhteisvastuutoimien tarpeesta. Raportti toimii siten pohjana yhteisvastuutoimille em. tilanteissa. Ehdotukseen sisältyy myös säännös kolmansien valtioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä paluun ja takaisinottoyhteistyön edistämiseksi. Kyseinen ehdotus pohjautuu neuvostossa kesäkuussa 2020 hyväksyttyyn koordinaatiomekanismiin, jolla on tarkoitus mahdollistaa eri politiikkatoimien hyödyntäminen edistettäessä kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä. Koordinaatiomekanismia on käsitelty E-kirjeessä E 53/2020 vp.

Yksi valtio vastaisi edelleen turvapaikkahakemuksen käsittelystä

Vaikka komission ehdotuksella on ajatus nimellisesti korvata vanha ns. Dublin-järjestelmä, se ei kuitenkaan kumoa sitä perusperiaatetta, että vain yksi valtio vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämä valtio määritellään asetuksen mukaisilla perusteilla, joita sovelletaan määritellyssä järjestyksessä.

Hakijan perhesiteet johonkin jäsenvaltioon ovat edelleen ensisijaisia vastuuperusteita ja tätä pyritään nyt vahvistamaan. Perheenjäsenen määritelmää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se käsittäisi myös hakijan sisarukset ja kauttakulkumaissa perustetut perheet, jolloin nämä huomioitaisiin määritettäessä vastuuta

perhesiteen perusteella. Myös uudella tutkintotodistukseen liittyvällä vastuuperusteella pyritään huomioimaan hakijan side ko. todistuksen myöntäneeseen jäsenvaltioon.

Muutoksilla on hyvin pragmaattinen lähtökohta: hakijan siteiden huomioiminen jakaa vastuuta jäsenvaltioiden välillä. Tämä voi osaltaan myös vähentää hakijoiden luvatonta edelleen liikkumista ja edesauttaa kotoutumista, jos hakijalle myönnetään oleskelulupa. On myös olennaista huomata, että asetuksen avulla ainoastaan määritellään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio. Sillä ei ennakoida turvapaikkamenettelyn lopputulosta, eikä asia myöskään linkity esimerkiksi perheenyhdistämistä koskeviin edellytyksiin.

Vastuu hakemuksen käsittelystä umpeutuneen viisumin tai oleskeluluvan sekä luvattoman ulkorajan ylittämisen perusteella säilyisi kolme vuotta. Lisäksi säädettäisiin selkeästi vastuuvaltiosta etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisissä maihinnousutilanteissa. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt sekä henkilöt, jotka on uudelleensijoitettu tai sijoitettu kansallisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta jonkin jäsenvaltion alueelle, kuuluisivat jatkossa asetuksen soveltamisalaan.

Käytännössä ensimmäisen tulomaan vastuulle jäävien hakemusten määrä pysynee edelleen suurena, mikä tarkoittaa, että nämä valtiot ovat edelleen vastuussa hyvin suuresta osasta hakemuksia.

Hakijalle asetetaan velvoite esittää kaikki vastuunmäärittämisen kannalta relevantti tieto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hakijan on myös oltava läsnä ja viranomaisten saavutettavissa tietyssä valtiossa. Seurauksena läsnäolovelvoitteen noudattamatta jättämisestä hakija olisi oikeutettu ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaisesti vastaanottopalveluihin ainoastaan siinä valtiossa, jossa hänen on oltava läsnä. Tämä seuraamus soveltuisi siitä hetkestä, kun hakijalle on annettu tiedoksi päätös siirrosta vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso on kuitenkin aina varmistettava. Ehdotukseen sisältyy kattavat säännökset siitä, mitä tietoa ja missä vaiheessa hakijalle annetaan hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Ehdotuksessa myös selkeytetään ja nopeutetaan vastuunmäärittämistä koskevaa menettelyä. Tavoitteena on, hakijat pääsevät nopeasti turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa. Näin myös pyritään vähentämään hakijoiden luvatonta edelleen liikkumista unionin alueella.

Yhteisvastuutoimet painetilanteessa sekä etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisisää maihinnousutilanteissa

Asetusehdotuksella luotaisiin EU:n jäsenvaltioille velvoittava yhteisvastuujärjestelmä etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin ja painetilanteisiin. Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla olisi velvollisuus osallistua järjestelmään, mutta valtioilla olisi mahdollisuus valita, mihin toimiin osallistuisivat.

a) Painetilanne

Painetilannetta ei ole määritelty minkään erillisen matemaattisen kynnysarvon tai muun määrällisen määritelmän kautta. Painetilanne olisi kyseessä, jos tiettyyn valtioon saapuu tai uhkaa saapua suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai valtiottomia henkilöitä, myös silloin, kun maahantulo tapahtuu etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena, ja jonka syynä on jäsenvaltion maantieteellinen sijainti ja kolmansien maiden erityiset tapahtumat, jotka synnyttävät muuttoliikettä, joka rasittaa jopa hyvin valmistautuneita turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä ja edellyttää välittömiä toimia. Painetilanteen olemassaolon arvioi komissio, ja arviointi alkaa joko jäsenvaltion itsensä tai komission aloitteesta. Arvio perustuu ehdotuksessa määriteltyihin määrällisiin ja laadullisiin seikkoihin.

Jos kyseessä on painetilanne, komissio ilmoittaa kertomuksessaan arvionsa ko. valtion tarpeista ja tarvittavista toimista tilanteeseen vastaamiseksi. Näitä toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden (joiden hakemusta ei käsitellä rajamenettelyssä) ja kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, paluusponsorointi ja komission tarpeelliseksi arvioimat muut tukitoimet. Jäsenvaltioita pyydetään ilmoittamaan, mitä toimia ne toteuttaisivat ja annettujen ilmoitusten perusteella komissio antaa asiaa koskevan täytäntöönpanosäädöksen. Ehdotus

sisältää myös järjestelmän, jonka puitteissa pyritään varmistamaan, että toimet vastaavat komission arvioimaa tarvetta.

b) Yhteisvastuutoimet etsintä- ja pelastustoimien jälkeisissä maihinnousutilanteissa

Etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiä maihinnousutilanteita koskevien tukitoimien tarkoituksena on luoda pysyvä järjestely sen sijaan, että rantautumistilanteita käsitellään tapaus kerrallaan. Tukitoimien tarve arvioitaisiin komission vuotuisessa tilannekuvaraportissa, ja kyseeseen tulisivat turvapaikanhakijoiden (joiden asiaa ei käsitellä rajamenettelyssä) sisäiset siirrot ja komission tarpeellisiksi arvioimat muut toimet. Myös tällöin jäsenvaltioita pyydettäisiin ilmoittamaan, mihin toimiin ne osallistuvat ja mekanismin soveltaminen perustuisi komission antamaan täytäntöönpanosäädökseen.

c) Menettelysäännöt

Ehdotus sisältää myös yhteisvastuutoimien puitteissa tehtäviä siirtoja koskevat menettelysäännöt. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon otetaan huomioon siirron kohdevaltiota ehdotettaessa. Siirtopyynnön vastaanottanut valtio voi ilmoittaa kieltäytyvänsä siirrosta, jos henkilön voidaan katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Yhteisvastuumekanismin puitteissa sisäisesti siirrettävälle henkilölle, mukaan lukien henkilölle, joka siirretään toiseen jäsenvaltioon palauttamisen tukijärjestelyjen määräajan umpeuduttua, tehdään siirtoa koskeva päätös. Päätökseen on oikeus hakea muutosta päätökseen samalla tavalla, kuin yllä kuvattuun vastuunmäärittämisen perusteella tehtyyn siirtopäätökseen. Kansainvälistä suojelua saaneelle on siirtovaltiossa myönnettävä automaattisesti sama status kuin hänellä oli hyötyvässä jäsenvaltiossa. Jos henkilö siirretään sen takia, että paluu ei toteutunut 8 kuukauden määräajassa, vastaanottavan valtion on noudatettava henkilön asian käsittelyssä ns. paluudirektiiviä (2008/115/EY), jossa säädetään myös palauttamiskiellon periaatteen noudattamisesta sekä lapsen edun, perhesuhteiden ja henkilön terveydentilan huomioimisesta.

2. Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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.

Yhteisvastuun osalta edistymisraportissa todettiin, että jäsenvaltioiden kesken vallitsee laaja yhteisymmärrys velvoittavan yhteisvastuujärjestelmän tarpeesta painetilanteisiin vastaamiseksi. Mekanismi tulisi voida ottaa käyttöön lyhyellä varoitusajalla ja menettelyyn tulisi ottaa mukaan komissio ja neuvosto asianmukaisella tavalla. Samalla tunnustettiin myös tarve järjestelmälle, jolla vastattaisiin etsintä- ja pelastustoimien jälkeisiin maihinnousutilanteisiin, mutta yhteisymmärryksen saavuttamiseksi tarvitaan vielä poliittisen ja teknisen tason keskusteluja.

Yleisesti edistymisraportissa todettiin, että mekanismin olisi kyettävä tarjoamaan toimivia, räätälöityjä toimenpiteitä joustavasti ja tehokkaasti. Mekanismin tulisi mahdollistaa jäsenvaltioon kohdistuvan paineen selkeä vähentäminen. Suurin osa jäsenvaltioista kannattaa sitä, että tukea voidaan osoittaa erilaisin tavoin. Tuen muotoina voisivat tulla kysymykseen esimerkiksi sisäiset siirrot ja eri toimet kapasiteetin kehittämiseksi, mukaan lukien yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa. Raportissa todettiin paluun tukitoimien olevan myös tärkeä solidaarisuuden elementti. Samalla painotettiin ulkoista ulottuvuutta koskevien toimien tärkeyttä unionin alueelle suuntautuvan muuttopaineen vähentämisessä ja paluuyhteistyön edistämisessä.

Poliittista keskustelua jatkettiin Portugalin puheenjohtajakauden ensimmäisessä epävirallisessa sisäministerikokouksessa 28.1.2021, jossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen osalta keskiössä olivat politiikan ulkoinen ulottuvuus, toimet ulkorajalla ja niiden toteuttamiseen tarvittava tuki sekä yhteisvastuun toteuttamisen eri muodot. Yhteisvastuun osalta esille nousivat tutut jakolinjat: sisäiset siirrot näyttäytyvät osalle jäsenvaltioista välttämättömänä osana järjestelmää ja toisille mahdottomina hyväksyä velvoittavina. Muina tukimuotoina tulivat esiin erityisesti taloudellinen ja materiaalituki, asiantuntija-apu sekä kontribuutiot ulkorajavalvontaan.

Portugali aloitti puheenjohtajuuskautensa alussa ehdotuksen artiklakohtaisen käsittelyn työryhmätasolla. Keskustelu aloitettiin yhteisvastuuta koskevasta osiosta, ja se jatkuu nyt hallintakehystä ja vastuunmäärittämistä koskevista osioista.

Neuvoston oikeuspalvelu antoi 19.2.2021 Suomenkin pyytämän oikeudellisen selvityksen komission ehdotuksista. Selvityksessä oikeuspalvelu keskittyy analysoimaan sitä, voidaanko unionin eri säännöstöjen (aquis) alaan kuuluvista kokonaisuuksista säätää samassa säädöksessä vai tulisiko niistä säätää erikseen. AMMR:n oikeuspalvelu totesi olevan juurikin tällainen "hybridiehdotus", johon sisältyy sekä ns. Dublinin että Schengenin säännöstön alaan kuuluvia säännöksiä. Näillä säännöstöillä on eri maantieteellinen ulottuvuus (variable geometry), asiaan liittyy erityisesti Irlannin ja Tanskan erityisasema sekä assosioituneiden maiden tilanne. AMMR:n yhteisvastuuta koskevan osion osalta oikeuspalvelu analysoi myös sitä, miltä osin sen voitaisiin katsoa kehittävän Dublin säännöstöä ja miltä osin ehdotettu kuuluu muihin unionin aloihin. Oikeuspalvelu nimenomaisesti totesi, että selvityksessä ei oteta kantaa ehdotusten sisältöön. Siinä ei siten vastata esimerkiksi Suomen esittämiin kysymyksiin menettelyasetuksessa säädetyn rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista, mitä Suomi selvitykseltä toivoi.

Valtioneuvoston kanta ehdotukseen on esitetty U-kirjelmässä U 62/2020 vp. Valtioneuvosto muodostaa kantansa ehdotukseen sisältyvästä paluusponsoroinnista, kun sen sisällöstä on saatu tarvittava selvyys neuvoston puitteissa käydyissä keskusteluissa. Paluusponsoroinnista tullaan antamaan eduskunnalle U-jatkokirjelmä.

LIITTEET

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