Viite
U 34/2016 vp

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 15.2.2022 klo 12:45; U 34/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

UJ 21/2021 vp. Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (muutettu menettelyasetus)

Ehdotus ja sen käsittely Suomessa

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 (muutettu 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. Valtioneuvosto antoi muutettua menettelyasetusehdotusta koskevat U-jatkokirjelmät eduskunnalle 12.11.2020 (UJ 40/2020 vp) ja 24.11.2021 (UJ 21/2021 vp). Komission ehdotuksen sisältöä käsitellään yksityiskohtaisemmin myös hallintovaliokunnalle U-jatkokirjelmästä toimitetuissa lausunnoissa SM2020-00384, SM2020-00433 ja SM2021-00050.

Rajamenettelyä koskeva sääntely on ehdotuksen ja nyt käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän (UJ 21/2021 vp) keskeinen sisältö. Valtioneuvosto on EU-neuvotteluista saamansa lisäselvityksen pohjalta tarkentanut kantaansa rajamenettelyyn.

Neuvotteluissa saatu lisäselvitys rajamenettelystä

Ehdotusta on käsitelty neuvoston turvapaikkatyöryhmässä sen antamisesta lähtien. Siitä on myös saatu sekä Portugalin että Slovenian puheenjohtajina tekemät kompromissiehdotukset. Suomi on käsittelyn alusta lähtien pyytänyt sekä OSA-neuvostossa että työryhmätasolla neuvoston oikeuspalveluilta selvitystä rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista. Pyyntöä on tukenut myös muutama muu jäsenvaltio. Käsittelyn kuluessa on saatu selvennystä esimerkiksi komission ehdotusten suhteesta EU:n perusoikeuskirjaan. Erityisesti selvennystä on saatu seuraaviin seikkoihin:

Yhdenvertaisuus

Suomi on hakijan alkuperämaahan perustuvan rajamenettelyyn ohjautumisen osalta esittänyt huolensa erityisesti siitä, onko menettely tältä osin yhdenvertaisuussääntelyn mukainen ja voiko hakijan alkuperämaa näissä tilanteissa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Saadun selvityksen mukaan rajamenettelyä koskeva säännös on ennen kaikkea menettelysäännös. Sen tarkoituksena on siis ohjata hakemus

oikeaan menettelyyn eikä määritellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve. Suojelun tarpeen arviointia koskevat eri säännökset. Niin kauan kuin kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu ulottuu vain menettelyn valintaan eikä hakemuksen sisällölliseen tutkintaan, ei ehdotettua säännöstä pidetä komission tai neuvoston oikeuspalvelun näkemysten mukaan riskinä yhdenvertaisuuden tai muiden perusoikeuksien osalta.

Perusteellinen, huolellinen ja yksilöllinen tutkinta

Hakemuksen tutkimisen osalta rajamenettelyssä pätevät samat säännöt kuin ns. normaalimenettelyssä. Hakijalle taataan samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen ja tulkkaus. Haavoittuvien ryhmien tilanteet ja palautuskielto otetaan aina huomioon. Myös mahdollisuus muutoksenhakuun taataan, mutta komission ehdotuksen mukaan ainoastaan ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Menettelyn muoto (rajamenettely) ei siis hallinnollisen vaiheen osalta muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Neuvotteluissa on korostettu, että jos tutkinnan kuluessa näyttää siltä, että hakemusta ei voida perusteiden takia käsitellä nopeutetusti tai selviää, että hakijalla on suojelun perusteita, hänet päästetään maahan ja tutkintaa jatketaan normaalimenettelyssä.

Majoittuminen rajan läheisyydessä

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan ja hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että häntä ei päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan jäsenvaltiossa vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalle tai sen läheisyyteen. Vaikka rajamenettelyn tarkoitus on estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, kyse ei komission mukaan ole kuitenkaan systemaattisesta säilöönotosta. Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Neuvotteluissa on painotettu, että jokaisen jäsenvaltion on itse ratkaistava se, miten hakijat pysyvät rajalla tai sen läheisyydessä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin komission mukaan velvollisuus estää kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin rajamenettelyssä olevien hakijoiden luvaton saapuminen alueelleen.

Oikeusturva

Oikeusturva rajamenettelyssä on sekä komission että neuvoston oikeuspalvelun mukaan riittävää EU-oikeuden näkökulmasta. Rajamenettelyyn kuuluu muuten kaikki samat oikeudet ja oikeusturvatakeet kuin normaalimenettelyyn lukuun ottamatta oikeutta hakea muutosta ensimmäisen oikeusasteen päätökseen. Suomi on suhtautunut tähän jatkomuutoksenhaun kieltävään ehdotukseen varauksella. Sekä komissio että neuvoston oikeuspalvelu ovat perustelleet ehdotusta erityisesti sillä, että hakijalla joka tapauksessa myös rajamenettelyssä oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka muutoksenhakuasteita olisi vähemmän. Tämä on myös EU-tuomioistuimen hyväksymä linja nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta, mitä neuvotteluissa on korostettu. Rajamenettelyn katsotaan menettävän merkitystään, jos muutoksenhaku voisi viedä vuosia, kuten monissa maissa toisen asteen muutoksenhaku saattaa viedä. Koska rajamenettelyssä on kyse sellaisista hakemuksista, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen, tulee komission mukaan löytää oikea tasapaino sen välillä, että menettelyn tarkoitus toteutuu, ja että käytössä on kuitenkin kaikki tarvittavat suojatoimet, joilla varmistetaan, ettei kenestäkään tule väliputoajaa ja että oikeus suojeluun taataan.

Valtioneuvoston tarkentunut kanta

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksen sisältöä on selkiytetty neuvotteluissa.

Saadun selvityksen perusteella valtioneuvosto voi hyväksyä pakollisen rajamenettelyn periaatteen osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän tasapainoista uudistamista. Valtioneuvosto pitää ehdotetun rajamenettelyn lopullisen hyväksymisen edellytyksenä kuitenkin sitä, ettei ehdotettu neuvotteluissa muutu siihen suuntaan, että kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitseville vaarantuu.

Suomi on suhtautunut varauksella ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä. Valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Myös jatkomuutoksenhaun osalta esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä on, että hakijan oikeusturvan varmistava säännöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhakuaika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.

LIITTEET

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