Viite
U 34/2016 vp

Asia
OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 15.2.2022; valiokunnan pyytämä lisäselvitys; valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus) (U 34/2016 vp)

Lisäselvityksessä avataan turvallisten maiden määrittelyä ulkomaalaislaissa, voimassa olevassa menettelydirektiivissä ja ehdotetussa menettelyasetuksessa.

Nykytila

Yleistä turvallisista maista

Turvapaikkamenettely perustuu aina hakemuksen yksilölliselle käsittelylle ja turvapaikkamenettelyssä tulee tutkia, onko tietty maa nimenomaan kyseiselle turvapaikanhakijalle turvallinen. Turvapaikanhakijalle on aina annettava mahdollisuus esittää hänen oma näkemyksensä tietyn maan turvallisuudesta hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan.

Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ensisijaisesti turvapaikan tarve suhteessa hakijan alkuperämaahan. Turvapaikkahakemus voidaan myös jättää tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta. Myös näissä tilanteissa hakijan tilanne selvitetään yksilöllisesti puhuttelussa, jotta viranomaiset voivat todeta turvallisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan edellytysten täyttyneen hakijan kohdalla hänen henkilökohtainen tilanteensa huomioon ottaen.

Ulkomaalaislaki

Turvallinen alkuperämaa (100 §)

Hakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Turvallisen alkuperämaan käsite ei ole yleinen arvio tietyn maan tilanteesta, vaan se liitetään kunkin yksittäisen hakijan tilanteeseen kyseisessä maassa. Turvapaikanhakijan esittämät yksilölliset perusteet ja kaikki erityiset viitteet siitä, että valtio ei olisikaan hänelle turvallinen, on otettava huomioon yksittäistä hakemusta ratkaistaessa.

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon, toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä, onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia ja onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymisen lisäksi ihmisoikeuksien toteutuminen kansalaisille ja maassa asuville on taattava myös käytännössä. Jos valtiossa tapahtuu vakavia ihmisoikeusloukkauksia, sitä ei voida pitää turvallisena alkuperämaana. Luetteloa ei ole tarkoitettu sellaisenaan sitovaksi tai tyhjentäväksi, vaan antamaan pohjaa kokonaisarvioinnin suorittamiselle. Koska harkinta valtion turvallisuudesta on nimenomaan hakijakohtaista, on voitava esimerkiksi ottaa huomioon valtion sisällä olevat alueelliset erot olosuhteissa ja turvallisuustilanteessakin.

Hakijalle on annettava mahdollisuus riitauttaa turvallinen alkuperämaa -perusteen soveltaminen hänen kohdallaan, joten hakijalta on turvapaikkapuhuttelussa erityisesti selvitettävä ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, että kyseinen valtio ei ole hänelle turvallinen. Käytännössä hakijalle kerrotaan puhuttelussa, että valtiota voidaan pitää yleisesti turvallisena ja kysytään, miksi hän ei pidä valtiota itselleen turvallisena.

Turvallisen alkuperämaan -perustetta sovellettaessa hakemus tutkitaan sisällöllisesti. Jos hakemus hylätään, se voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi ja näin ollen ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Hakemus tulee ratkaista viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä, jos se tutkitaan nopeutetussa menettelyssä.

Turvallinen turvapaikkamaa (99 §)

Turvallisella turvapaikkamaalla tarkoitetaan valtiota, jossa hakija on jo saanut suojelua. Kyseessä on valtio, joka ei ole EU-jäsenvaltio, ja joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä, ja jossa hakija on saanut ja edelleen voi saada ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua taikka muuten riittävää suojelua. Menettelydirektiivin ensimmäisen turvapaikkamaan käsite vastaa ulkomaalaislain turvallisen turvapaikkamaan käsitettä.

Koska turvallinen turvapaikkamaa ei voi olla EU:n jäsenvaltio, tässä valtiossa ei voi saada nimenomaisesti EU:n lainsäädännössä tarkoitettua toissijaista suojelua. Riittävän suojelun onkin siten katsottava tarkoittavan kolmannesta maasta olevan henkilön kohdalla valtion tunnustamaa asemaa siitä, että hän voi lähtökohtaisesti jatkaa luvallista oleskeluaan kyseisessä valtiossa niin kauan kuin hän on kansainvälisen suojelun tarpeessa. Ollakseen riittävää, muun suojelun tulee olla tehokasta ja sitä pitää voida saada myös käytännössä. Suojelun tehokkuutta arvioitaessa tulee kiinnittää erityisesti huomiota siihen, suojellaanko hakijaa tosiasiassa palauttamiselta kotimaahansa. Turvallisen turvapaikkamaan kohdalla suojelun edelleen saaminen ei edellytä, että hakijan suojelun perusteita tulisi selvittää, vaan tällä tarkoitetaan mahdollisuutta nauttia edelleen suojelua.

Maan turvallisuus arvioidaan jokaisen hakijan kohdalla erikseen. Turvallisuuden arvioinnissa otetaan huomioon maan yleinen turvallisuustilanne sekä ne perusteet, jotka hakija on esittänyt siitä, ettei kyseinen valtio ole juuri hänelle turvallinen. Turvallinen turvapaikkamaa -perusteen soveltaminen edellyttää lisäksi, että hakija otetaan takaisin tai hakijalla on oikeus palata kyseiseen valtioon.

Jos hakijan katsotaan tulevan turvallisesta turvapaikkamaasta, ei hakemusta ole tarpeen tutkia sisällöllisesti, vaan se jätetään tutkimatta. Turvapaikkatutkinnassa selvitetään kuitenkin tutkimatta jättämisen edellyttämät tiedot ja annetaan hakijalle puhuttelussa mahdollisuus antaa näkemyksensä siihen, että hänen katsotaan saaneen tehokasta suojelua kyseessä olevasta valtiosta.

Turvallinen kolmas maa (99 a §)

Turvallisella kolmannella maalla tarkoitetaan sellaista valtiota, jossa hakija olisi voinut saada ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua taikka muuten riittävää suojelua. Turvallinen kolmas maa -perusteen soveltaminen edellyttää, että hakijan ja kyseisen maan välillä on riittävä yhteys ja että hakija otetaan takaisin tai hakijalla on oikeus palata kyseiseen valtioon. Kuten turvallisen turvapaikkamaan kohdallakin, turvallisella kolmannella maalla tarkoitetaan muuta kuin EU-valtiota, joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä.

Riittävää suojelua arvioidaan samoilla kriteereillä kuin turvallisen turvapaikkamaan yhteydessä. Kohtuullisuuden ja riittävän yhteyden arviointi tulee tehdä yksilöllisesti ja siinä voidaan ottaa huomioon muun muassa hakijan aiempi luvallinen asuminen kyseisessä maassa ja asumisen pituus, kyseisen maan turvapaikkamenettelyn laatu ja tehokkuus, tosiasiallinen pääsy menettelyyn, maassa annettavan suojelun

tehokkuus, turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän taso kansainvälisesti arvioituna, turvapaikanhakijoiden peruspalveluiden saatavuus ja haavoittuvan aseman huomioiminen kyseissä maassa. Myös kolmannen turvallisen maan tapauksessa maan turvallisuus arvioidaan jokaisen hakijan kohdalla erikseen ottaen huomioon maan yleinen turvallisuustilanne sekä ne perusteet, jotka hakija on puhuttelussa esittänyt siitä, ettei kyseinen valtio ole juuri hänelle turvallinen.

Sovellettaessa turvallinen kolmas maa -perustetta hakemusta ei ole tarpeen tutkia sisällöllisesti, vaan se jätetään tutkimatta. Hakijalle annetaan tällöin kyseisen maan kielellä asiakirja, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole tutkittu aineellisesti Suomessa.

Menettelydirektiivi

EU:n menettelydirektiivin turvallisia maita koskevien käsitteiden soveltaminen ei ole jäsenvaltioille pakollista. Ulkomaalaislain määritelmät turvallisesta alkuperämaasta, turvapaikkamaasta ja kolmannesta maasta sekä näiden osalta turvapaikkamenettelyyn liittyvät säännökset vastaavat menettelydirektiivin säännöksiä. Komissio ei ole huomauttanut käsitteiden täytäntöönpanosta direktiivin noudattamista arvioidessaan.

Turvallisten alkuperämaiden osalta menettelydirektiivi mahdollistaa jäsenvaltioille tiettyjen maiden määrittämisen tällaisiksi turvallisiksi alkuperämaiksi lainsäädännössään. Luettelo maista on annettava säätämisen jälkeen tiedoksi komissiolle. Suomi ei ole pannut täytäntöön tätä artiklaa eikä Suomella näin ollen ole laissa säädettyä luetteloa turvallisista alkuperämaista.

Menettelydirektiivi mahdollistaa edellä mainittujen käsitteiden lisäksi erillisen eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitteen käyttämisen. Eurooppalaisena turvallisena kolmantena maana voidaan direktiivin mukaan pitää maata, joka on ratifioinut Geneven yleissopimuksen ja noudattaa sen määräyksiä ilman maantieteellisiä rajoituksia, noudattaa lakisääteistä turvapaikkamenettelyä ja on ratifioinut ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ja noudattaa sen määräyksiä, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat vaatimukset mukaan luettuina. Samalla tavalla kuin muidenkin turvallisten maiden kohdalla, hakijalla tulee olla mahdollisuus riitauttaa käsitteen soveltaminen sillä perusteella, että kyseinen kolmas maa ei ole hänen henkilökohtainen tilanteensa huomioon ottaen turvallinen. Jos käsitettä sovelletaan, jäsenvaltio voi säätää, että hakemusta ja valtion turvallisuutta hakijan henkilökohtaisessa tilanteessaan ei tutkita tai ei tutkita kokonaan direktiivin mukaisesti. Suomi ei ole päättänyt ottaa kyseistä käsitettä ja menettelyä osaksi lainsäädäntöään. Eurooppalaisen turvallisen kolmannen maan käsitettä ei ehdoteta enää osaksi menettelyasetusta.

Ehdotettu menettelyasetus

Komission ehdotus

Komissio on pyrkinyt ehdotuksessaan menettelyasetukseksi edelleen yhdenmukaistamaan, selkeyttämään ja yksinkertaistamaan turvallisia maita koskevia käsitteitä ja menettelyjä. Komission tarkoituksena on ollut erityisesti poistaa käsitteiden käyttöä koskeva harkintavalta.

Turvallisten maiden käsitteiden sisältöön ei komissio ehdottanut juurikaan muutoksia. Ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteiden osalta komissio ehdotti selkeää määritelmää riittävän suojelun käsitteelle, johon molempien soveltaminen perustuu. Suojelun katsottaisiin kolmannessa maassa olevan riittävää, jos a) hakijan henki tai vapaus ei ole uhattuna hänen rotunsa, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi, b) vakavan haitan vaaraa ei ole, c) noudatetaan Geneven yleissopimuksen mukaista palauttamiskiellon periaatetta, d) noudatetaan palautuskieltoa, e) on olemassa laillinen oleskeluoikeus, f) on asianmukainen pääsy työmarkkinoille, vastaanottotiloihin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen, ja g) on oikeus perheenyhdistämiseen kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukaisesti.

Uutena ja käsitteiden soveltamisen yhtenäisyyteen vaikuttavana asiana komissio ehdotti, että turvallisista alkuperämaista ja kolmansista maista säädetään jatkossa menettelyasetuksen liitteenä annettavissa

luetteloissa. EU:n yhteisten luetteloiden lisäksi komissio ehdotti, että jäsenvaltiot voisivat viiden vuoden ajan asetuksen voimaan tulosta säätää kansallisesti myös omista EU:n yhteisen luettelon ulkopuolisista maista, joita pidettäisiin joko turvallisina kolmansina maina tai turvallisina alkuperämaina.

Turvallisten alkuperämaiden luetteloon (Liite I) komissio ehdotti seuraavia valtioita: Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turkki. Luettelo on laadittu EASO:n tuottaman maatiedon perusteella. Komission tarkoitus oli, että myös EU:n yhteiset turvalliset kolmannet maat määriteltäisiin neuvottelujen kuluessa.

Neuvottelutilanne

Menettelyasetusta koskevan ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston turvapaikkatyöryhmässä syksyllä 2016. Turvallisia maita on käsitelty työryhmässä sekä Viron että Bulgarian kaudella. Huhtikuussa 2018 menettelyasetuksen käsittely siirrettiin OSA-neuvoksille, joiden kokouksessa aihetta on varsinaisesti käsitelty viimeksi Bulgarian kaudella kesäkuussa 2018.

Bulgarian kaudella OSA-neuvoston 4.-6.6.2018 epävirallisessa kahvipöytäkeskustelussa oli aiheena EU:n yhteinen turvallisten kolmansien maiden luettelo. Jäsenvaltiot kannattivat laajasti luettelon hyväksymistä menettelyasetuksen hyväksymisen yhteydessä. Kesäkuun neuvoston jälkeen, kesällä 2018, komissio pyysi jäsenvaltioiden ehdotusten perusteella EASO:lta maatietoa ja arvioita 10 kolmannesta valtiosta (Länsi-Balkanin valtiot, Tunisia, Marokko, Ukraina sekä Turkki). Bulgarian kauden jälkeen turvallisia maita on käsitelty ainoastaan suppeasti Romanian kaudella OSA-neuvosten kokouksessa 14.5.2019.

Komission ehdotus on muuttunut neuvostokäsittelyn kuluessa ja jäsenvaltioilla on ollut erilainen näkemys komission kanssa erityisesti siitä, määritelläänkö turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat jatkossa ainoastaan unionin tasolla. Viimeisimmän asiaa koskevan kompromissiehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi EU:n yhteisten luettelojen lisäksi mahdollisuus säätää myös kansallisesti luettelon ulkopuolisista turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista tiettyjen reunaehtojen täyttyessä. Suomi on neuvotteluissa pitänyt tätä mahdollisuutta tärkeänä. Kompromissiehdotuksen mukaan kansallinen määrittäminen ei olisi mahdollista, jos EU:ssa olisi päätetty keskeyttää jonkin tietyn kolmannen maan määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi unionin tasolla tietyksi määräajaksi. Jos taas kolmas maa olisi kokonaan poistettu EU:n yhteisesti määritettyjen turvallisten maiden joukosta, jäsenvaltio voisi kansallisesti säätää sen määrittelemisestä joko turvalliseksi kolmanneksi maaksi tai turvalliseksi alkuperämaaksi todettuaan olosuhteiden kolmannessa maassa muuttuneen ja konsultoituaan asiasta komissiota. Komissiolla olisi oikeus vastustaa maan määrittämistä turvalliseksi maaksi kaksi vuotta sen jälkeen, kun se on poistettu EU:n yhteisestä luettelosta.

EU:n yhteisten turvallisia maita koskevien luettelojen lisäksi jäsenvaltioilla on ollut eri näkemys siitä, tulisiko turvallisten maiden soveltaminen olla pakollista jäsenvaltioille. Viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa turvallisten alkuperämaiden soveltamista on ehdotettu velvoittavaksi kaikille jäsenvaltioille, kun taas ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteiden soveltaminen on jätetty jäsenvaltioiden harkittavaksi ja kansallisesti säädettäväksi.

Koska turvallisten maiden käsitteitä ei ole käsitelty neuvostossa kolmeen vuoteen eikä EU:n yhteistä luetteloa turvallisiksi kolmansiksi maiksi vielä lainkaan, voidaan olettaa neuvottelujen näiden osalta kestävän vielä jonkin aikaa.

LIITTEET

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