

Viite

U 34/2016 vp

Asia

OSA; hallintovaliokunnan kuuleminen 3.12.2020 klo 12.30; U 34/206 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)

Yhteinen turvapaikkamenettely

Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä sekä suojeluaseman poistamista koskevista menettelyistä säädetään Euroopan unionissa niin kutsutulla menettelydirektiivillä (2013/32/EU). Yhteisen turvapaikkamenettelyn tavoitteena on tarjota henkilöille saman tasoinen kohtelu menettelytapojen ja aseman määrittämisen osalta riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään. Tavoitteena on lisäksi, että samanlaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja että ne tuottavat samanlaiset lopputulokset. Voimassa oleva direktiivi sisältää asioita, joiden edelleen kehittämiseen liittyy nyt paljon poliittista painetta. Esimerkkinä voidaan mainita rajamenettely.

Menettelydirektiivillä saavutettu menettelyjen yhdenmukaisuuden taso ei ole osoittautunut riittäväksi poistamaan eroja käytetyissä menettelyissä, menettelyjen määräajoissa, hakijoiden oikeuksissa ja menettelyllisissä takeissa, hyväksyntäasteissa ja myönnetyn suojelun muodossa. Näin ollen komissio ehdotti keväällä 2016 antamansa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon yhteydessä myös menettelydirektiivin muuttamista asetukseksi, jotta voitaisiin varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tehokkuus sovellettaessa unionin turvapaikkalainsäädännön menettelysääntöjä [asiakirja KOM(2016) 467 lopullinen].

Vuoden 2016 ehdotus turvapaikkamenettelyasetukseksi

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotuksella selvennetään ja yksinkertaistetaan menettelyä koskevia sääntöjä ja annetaan kansallisille viranomaisille tarvittavat välineet tutkia hakemukset ja tehdä niistä päätös tehokkaasti sekä torjua väärinkäytöksiä ja edelleen liikkumista EU:n sisällä. Samalla vahvistetaan yksittäisen hakijan kannalta välttämättömiä menettelyllisiä takeita. Näin menettelystä tulee yhtenäisempi, laadukkaampi ja tehokkaampi.

Komissio ehdottaa asetuksessa säädettävän lyhyistä mutta kohtuullisista määräajoista, joiden kuluessa hakijan on käynnistettävä menettely ja hakemusten tutkiminen on saatava päätökseen sekä hallinnollisessa että muutoksenhakuvaiheessa. Ehdotuksessa kiinnitetään huomiota myös hakijoiden oikeuksiin antamalla heille riittävät menettelylliset takeet menettelyn kaikissa vaiheissa (erityisesti oikeus tulla kuulluksi henkilökohtaisessa puhuttelussa, tulkkaus sekä maksuton oikeusapu ja oikeudellinen edustus). Hakijoilla on myös oikeus saada asianmukainen ilmoitus päätöksestä, päätöksen tosiseikkoihin tai oikeudellisiin syihin perustuvista perusteluista ja jos päätös on kielteinen, oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin

tuomioistuimessa. Vahvistetuista takeista säädetään sellaisten sekä hakijoiden osalta, joilla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita, että ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta. Myös hakijoiden velvollisuuksista menettelyn aikana ehdotetaan säädettävän tarkemmin. Ehdotuksessa ehdotetaan myös turvallisten maiden käsitteiden soveltamisen yhdenmukaistamista. Jos hakijat eivät selvästi ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, koska he tulevat turvallisesta alkuperämaasta, heidän hakemuksensa on hylättävä nopeasti ja palauttaminen on järjestettävä nopeasti. Jos hakijat ovat jo löytäneet ensimmäisen turvapaikkamaan, jossa he saavat suojelua tai jossa turvallinen kolmas maa voi tutkia heidän hakemuksensa, hakemus on jätettävä tutkimatta. Komissio ehdottaa asteittaista siirtymistä kohti täydellistä yhdenmukaistamista tällä alalla ja kansallisten turvallisten maiden luettelojen korvaamista EU:n luetteloilla. Komissio antoi vuoden 2016 ehdotuksensa liitteenä (Annex I) ehdotuksen turvallisten alkuperämaiden listauksesta. Asian käsittely ei ole edennyt.

Asetusehdotuksen käsittely aloitettiin syksyllä 2016 neuvoston turvapaikkatyöryhmässä, jossa sitä käsiteltiin Bulgarian puheenjohtajuuskaudelle keväälle 2018 saakka. Tämän jälkeen aktiivisia neuvotteluja jatkettiin OSA-neuvosten kokoonpanossa aina edellisen parlamentin toimikauden loppuun. Neuvostossa ei saavutettu yhteisymmärrystä ehdotuksen mistään osasta. Suurimmat erimielisyydet liittyivät rajamenettelyyn ja turvallisten maiden käsitteisiin. Erityisesti rajamenettelyn pakollisuus ja yhteiset listat turvallisista maista jakoivat mielipiteitä.

Edellä mainittujen kiistanalaisimpien kokonaisuuksien lisäksi neuvoston neuvotteluissa ehdotusta on muokattu erityisesti erilaisten määräaikojen osalta. Neuvoston on ollut vaikea päästä niistä yhteisymmärrykseen, joten määräaikoihin on ehdotettu erilaisia joustoja ja poistoja (mm. tuomioistuimille ehdotetut määrääjat). Muutenkin jäsenvaltioille on ehdotettu harkintavallan jättämistä mm. siihen, mitkä viranomaiset vastaavat tietystä osasta menettelyä.

Turvallisten kolmansien maiden osalta OSA-neuvosto tuki kesäkuussa 2018 yhteisen listan laatimista menettelyasetuksen liitteeksi ja Coreperissa pyydettiin komissiota laatimaan tällainen neuvottelujen aloittamiseksi. Aiheeseen ei ehditty palata enää edellisen lainsäädäntökauden aikana.

Nyt käsiteltävänä oleva komission muutosehdotus ja sen merkitys osana kokonaisuutta

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).

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.

Rajamenettelyä koskeva muutosehdotus on osa komission ehdottamia ulkorajoilla tapahtuvia tehostamistoimia. Komissio luo tietynlaisen maahantuloa edeltävän vaiheen, joka alkaa ulkorajalla tapahtuvalla seulonnalla ja jatkuu rajamenettelyllä niiden turvapaikanhakijoiden kohdalla, jotka siihen ohjautuvat. Rajalla tapahtuva yhdistetty turvapaikka- ja palauttamismenettely nähdään tärkeänä muuttoliikkeen hallinnan välineenä luvattoman maahantulon ja luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Tähän liittyy myös uudistukset Eurodacissa. Rajamenettelyn käytön katsotaan hyödyttävän turvapaikkajärjestelmää myös yleisesti, koska hallitsemalla paremmin rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia edistettäisiin myös suojelua tarvitsevien hakemusten käsittelyä maan sisällä.

Rajamenettelyä kannattavat erityisesti jäsenvaltiot jotka painottavat muuttoliikkeen hallintaa ja joihin turvapaikanhakijat ovat tulleet useiden jäsenvaltioiden läpi jättämään hakemusta. 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. Rajamenettelyn onnistuminen edellyttää myös useiden viranomaisten välistä tiivistä yhteistyötä, mikä on monessa jäsenvaltiossa sisäinen haaste. Myös mahdollinen uuden menettelyyn soveltuvan infrastruktuurin luominen voidaan nähdä haasteellisena osassa jäsenvaltioista.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja ehdotusta koskeva valtioneuvoston kanta on esitelty U-jatkokirjelmässä UJ 40/2020 vp. Ehdotuksen sisältöä käsitellään yksityiskohtaisemmin myös hallintovaliokunnalle U-jatkokirjelmästä toimitetussa lausunnossa SM2020-00384.

Muutetun ehdotuksen kaikki artiklat on syksyn aikana käsitelty kertaalleen viidessä puheenjohtajavaltio Saksan vetämässä epävirallisessa turvapaikkatyöryhmän videokokouksessa. Puheenjohtaja on kokousten lisäksi lähettänyt jäsenvaltioille kirjallisen kyselyn rajamenettelyn maahanpääsyn estämistä koskevasta velvoitteesta. Puheenjohtajan tarkoituksena on kyselyllä kerätä esimerkkejä käytännöistä, joilla menettelydirektiivin velvoite maahan pääsyn estämisestä on rajamenettelyä soveltavissa jäsenvaltioissa ratkaistu. Kyselyn tuloksia käsitellään vielä ennen vuoden loppua turvapaikkatyöryhmän epävirallisessa videokokouksessa.

LIITTEET

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