

U 34/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä heinäkuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä elokuuta 2016

Sisäministeri Paula Risikko

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
25.8.2016

EU/2016/1294

EHDOTUS ASETUKSEKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVASTA YHTEISESTÄ MENETTELYSTÄ UNIONISSA (MENETTELYASETUS)

1 Tausta

Komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon, joka sisälsi ehdotuksen myös menettelydirektiivin muuttamiseksi.

Tiedonannossa tarkoitettu ensimmäinen säädöspaketti annettiin 4 päivänä toukokuuta 2016 ja se sisälsi Dublin-asetusta, Eurodac-rekisteriä ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevat ehdotukset. Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 toisen säädöspaketin, joka sisälsi neljä ehdotusta. Yksi näistä on ehdotus (KOM (2016) 467 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa (jäljempänä menettelyasetus). Toiseen säädöspakettiin kuuluvat myös ehdotus (KOM (2016) 466 lopullinen) määritelmäasetukseksi, ehdotus (KOM(2016) 465 lopullinen) vastaanottodirektiivin uudelleen laatimiseksi ja ehdotus (KOM (2016) 468 lopullinen) asetukseksi uudelleensijoittamisesta.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetuksen muotoon, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi uusista määräajoista niin hakemuksen jättämiselle, käsittelylle, nopeutetulle menettelylle, tutkimatta jättämiselle kuin myös päätöstä koskevan valituksen käsittelylle. Jäsenvaltio veloitettaisiin käyttämään nopeutettua menettelyä eräissä ilmeisen perusteettomiksi katsottavissa tapauksissa. Rajamenettelyn käyttäminen sen sijaan säilyisi vapaaehtoisena. Tutkimatta jättämismenettelyä olisi sovellettava jo ennen Dublin-asetukseen perustuvaa vastuuvaltion määrittämistä, jos hakija on saapunut ensimmäisestä turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta. Myös uusintahakemusten käsittelyä yksinkertaistettaisiin.

Erityisesti turvallisia maita koskevia käsitteitä ja menettelyjä pyritään yhdenmukaistamaan ja yksinkertaistamaan. Turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Määrittäminen tapahtuisi tämän asetuksen valmistelusta erillisessä prosessissa, minkä jälkeen nyt ehdotettua asetusta muutettaisiin. Turvallisen kolmannen maan käsitettä olisi kuitenkin mahdollista soveltaa yksittäistapauksissa myös suoraan nyt ehdotettujen säännösten nojalla. Turvallista kolmatta maata koskevassa menettelyssä hakijalla säilyisi nykyinen oikeus jäädä jäsenvaltioon valituksen käsittelyn ajaksi, koska vakavan ihmisoikeusloukkauksen riski on niissä tapauksissa korkeampi kuin esimerkiksi ensimmäisen turvallisen maan kohdalla, jol-

loin vastaavaa oikeutta jäädä jäsenvaltioon ei ole. Myös turvallisten alkuperämaiden määrittäminen yhdenmukaistettaisiin. Komissio on aiemmin antanut ehdotuksen asetukseksi yhteisestä turvallisten alkuperämaiden luettelosta. Kun luettelosta päästään yksimielisyyteen ja se hyväksytään, se on tarkoitus ottaa osaksi nyt ehdotettua menettelyasetusta.

Turvapaikkamenettelyn tehokkuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden tulisi lisäksi säännöllisesti arvioida, ovatko ne osoittaneet riittävät resurssit turvapaikkajärjestelmänsä ylläpitämiseen.

Ehdotus sisältää entistä selkeämmät säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista

Hakijalla olisi oikeus oleskella jäsenvaltion alueella hakemuksensa käsittelyn ajan. Hänelle olisi annettava todistus siitä, että hän on maassa turvapaikanhakijana, ja hänelle olisi kerrottava turvapaikanhakijalle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Hakijalla olisi velvollisuus hakea kansainvälistä suojelua siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus, eikä siirtyminen toiseen valtioon olisi kesken hakemuksen käsittelyn sallittua. Hakijalla olisi niin ikään velvollisuus tehdä hakemuksen käsittelyyn liittyen yhteistyötä viranomaisten kanssa ja velvollisuuden noudattamatta jättämisellä voisi olla hakemuksen käsittelyyn liittyviä seurauksia. Esimerkiksi kieltäytyminen sormenjälkien antamisesta voisi johtaa hakemuksen hylkäämiseen ja siirtyminen toiseen jäsenvaltioon kesken prosessin voisi merkitä hakemuksen käsittelyä nopeutetussa menettelyssä.

Tehostamisen ohella korostetaan hakijan oikeusturvakeita menettelyn kuluessa

Komissio esittää hakijan oikeusturvaa vahvistavia täsmennyksiä turvapaikkapuhuttelun järjestämiseen. Nykyisestä menettelydirektiivistä poiketen hakijalla olisi lisäksi oikeus saada ilmaista oikeusapua jo ennen muutoksenhakuvaihetta. Ilman huoltajaa olevien lasten oikeusturvaa ehdotetaan parannettavaksi etenkin edustajajärjestelmää kehittämällä: edustaja olisi määrättävä viiden työpäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä, yhden edustajan samanaikaisesti edustamien lasten määrää pyritäisiin rajoittamaan ja jokaisen edustajan toimintaa monitoroitaisiin. Myös muutoksenhakua koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio katsoo asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan d alakohdan. Alakohdan nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa.

Komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot pysty yksin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita, vaan yhteisen turvapaikkamenettelyn varmistamiseksi tarvitaan EU-tason toimia. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa että kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja periaatteita. Turvapaikkahakemukset käsitellään yhteisessä menettelyssä kunnioittaen perusoikeuskirjassa turvattua ihmisarvon loukkaamattomuutta, kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen tai kohtelun kieltoa, henkilötietosuojaa, oikeutta turvapaikkaan, palauttamiskieltoa, syrjimättömyyttä, tasa-arvoa, lapsen oikeuksia ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Komissio korostaa ehdotetun asetuksen ottavan erityisesti huomioon lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet sekä henkilötietosuojan.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia valtion talousarvioon.

Taloudellisia vaikutuksia koskevaa arviota tarkennetaan, kun asetuksen sisältö täsmentyy sen käsittelyn aikana. Ehdotuksella pyritään vähentämään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja laitonta maahantuloa merkittävällä tavalla, mikä tuottaisi suuria kustannussäästöjä. Taloudellisia vaikutuksia voi olla erityisesti komission ehdotuksella taata hakijan oikeus ilmaiseen oikeusapuun koko turvapaikkaprosessin ajan. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta ilmaiseen oikeusapuun lainmuutoksella, jonka eduskunta hyväksyi kesällä 2016. Julkisen talouden suunnitelman/valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislakia. Turvapaikkamenettelystä säädetään EU-tasolla nykyisin direktiivissä, mutta komissio ehdottaa menettelystä säädettäväksi jatkossa asetuksessa, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkanee syksyllä 2016. Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4—12 päivänä elokuuta 2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18 ja 19 päivänä elokuuta 2016.

8 Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joilla yksinkertaistetaan ja virtaviivaistetaan turvapaikkamenettelyä. Lähtökohtaisesti Suomi pyrkii siihen, että muutokset eivät lisää merkittävästi hallinnollisia menoja. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat esimerkiksi nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä samalla, tehokkaalla tavalla. Myös menettelyn eri vaiheita koskevien määräaikojen tarkastelu on tarpeen, vaikka yksittäisiin määräaikoihin onkin mahdollista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa vasta valmistelun edettyä pitemmälle.

Turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttäminen ja pyrkimys niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen on erittäin tärkeää. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta määrittää ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat unionin tasolla. Koska kyse on lähtökohtaisesti hakijalle turvallisesta maasta, valtioneuvosto katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

Hakijoiden edelleen liikkumisen ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten vähentämiseksi on tärkeää, että menettelyasetuksessa nimenomaisesti säädetään hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensiksi saapuu tai jossa hänellä on oleskeluoikeus. Myös hakijalle asetetun hakemuksen käsittelyä koskevan yhteistyövelvoitteen vahvistaminen on tarpeen. On niin ikään perusteltua, että velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä on menettelyyn liittyviä seurauksia.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevien säännösten tarkentamiseen ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen tulee pyrkiä. Edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei kuitenkaan valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Voimassa olevan menettelydirektiivin mukaan hakijalla on oikeus ilmaiseen oikeusapuun vasta muutoksenhakuvaiheessa. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua ennen muutoksenhakuvaihetta eduskunnan kesällä 2016 hyväksymällä lainmuutoksella. Rajoitusta pidettiin tarpeellisena turvapaikkaprosessin sujuvuuden varmistamiseksi, eikä sen katsottu vaarantavan hakijoiden oikeusturvaa.

Valtioneuvosto katsoo, että menettelyasetukselle ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotukseen otetaan kantaa muilta osin, taloudelliset vaikutukset mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.