

MMO Rätty Johanna(SM)

10.10.2018
JULKINEN

Asia

OSA; Muutosehdotus Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevaan asetusehdotukseen ja asetuksen 439/2010 kumoamiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 29/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Valtioneuvosto on antanut komission 4.5.2016 antamasta Euroopan unionin turvapaikkavirastoasetusehdotuksesta (KOM(2016) 271 lopullinen) eduskunnalle U-kirjelmän (U29/2016 vp) 2.6.2016 ja kaksi jatkokirjettä (UJ 15/2017 ja UJ 42/2017). Virastoasetusehdotusasia on edelleen käsittelyssä eduskunnassa.

Komission 4.5. ja 13.7.2016 antamien, yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien säädösehdoitusten käsittely on edelleen kesken unionissa. Turvapaikkavirastoasetusehdotuksesta saavutettiin alustava yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken 28.6.2017.

Jatkokirje koskee komission 12.9.2018 antamaa turvapaikkavirastoasetuksen muutosehdotusta (KOM (2018) 633 lopullinen), joka pyrkii vastaamaan Eurooppa-neuvoston 28.6.2018 antamiin päätelmiin. Muutosehdotuksella on liittymäkohtia samanaikaisesti annettuihin kahteen muuhun ehdotukseen (ehdotus eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen muuttamiseksi (KOM(2018) 631 lopullinen) sekä ehdotus paluudirektiivin muuttamiseksi (KOM (2018) 634 lopullinen)).

Komissio katsoo, että muutosehdotusta tulisi käsitellä edelleen vireillä olevien, yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevien instituutioiden välisten säädösneuvotteluiden yhteydessä ehdotuksen täydentäessä jo käytyjä keskusteluita. Muutosehdotuksen ei tulisi viivästyttää unionin turvapaikkavirastoa koskevan asetusehdotuksen hyväksymistä.

Muutosehdotuksen käsittely alkoi neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 25.9.2018. Puheenjohtajamaa suunnittelee mahdollisimman nopeaa käsittelyä. Käsittelyä on jatkettu OSA-neuvosten kokouksessa 8.10. ja 26.10. **Puheenjohtaja aikoo marraskuun alkupuolella arvioida mahdollisuutta neuvoston yleisnäkemyksen muodostamiseen.** Puheenjohtajamaan tarkoituksena on päästä jatkamaan neuvotteluita turvapaikkavirastoasetuksesta Euroopan parlamentin kanssa mahdollisimman nopeasti.

Suomen kanta

Suomelle on tärkeää kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeen hallinnassa, painopisteen ollessa kriisien ennaltaehkäisyssä. Tämän takia on tärkeää, että käytössä on tehokkaita toimenpiteitä, joita käyttäen voimme ehkäistä tilanteen kasvamisen kriisiksi. On tärkeää, että näitä toimenpiteitä käytetään ennakoivasti ja ne otetaan tilanteen vaatiessa täysimääräisesti käyttöön. Euroopan unionin turvapaikkavirastolla on keskeinen rooli turvapaikkajärjestelmän mahdollisten puutteiden ehkäisyssä ja havaitsemisessa sekä operatiivisen ja teknisen avun antamisessa jäsenmaille.

Valtioneuvosto tukee Euroopan unionin turvapaikkaviraston vahvistamista edelleen. On tärkeää, että paineen alla olevia valtioita tuetaan niiden alueella tai ulkorajalla. Kuten valtioneuvosto on aiemmin todennut, on samalla vältettävä viraston laajentuvien tehtävien ulkoistamista jäsenmaille. On varmistettava, että viraston toiminnan lähtökohtana ovat jäsenmaiden tarpeet.

Valtioneuvosto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa se tarvitsee viraston koordinoimaa tukea. Sama koskee ehdotettua viraston antamaa lisättyä apua, jossa tukiryhmät voisivat auttaa jäsenvaltiota lähtökohtaisesti sen pyynnöstä koko kansainvälisen suojelun tai Dublin-menettelyn hoitamisessa hallinnollisessa vaiheessa tai avustaa valitusten käsittelyssä.

Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistumaan siitä, että säännökset ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa.

Valtioneuvoston aiemman kannan mukaisesti turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee säilyttää kansallisella tasolla. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä sen, että unionin turvapaikkaviraston avulla tai yhteistyössä muiden unionin virastojen kanssa annettavaan tukeen tai lisättyyn apuun sisältyisi julkisen vallan käyttämistäkin tarkoittavia tehtäviä, kunhan seuraavat reunaehdot täyttyvät: kyse ei ole pysyväisluonteiseksi tarkoitettuun avusta, asiantuntijat noudattavat tehtävissään unionin ja kansainvälisen oikeuden lisäksi asiaankuuluvaa kansallista lainsäädäntöä, kunnioittavat perusoikeuksia ja toteuttavat toimia toimintasuunnitelman mukaisesti pääasiallisesti apua vastaanottavan isäntämaan johdossa ja valvonnassa ja sen toimintaohjeiden mukaisesti sekä ovat rikosoikeudellisessa vastuussa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tukiryhmäasiantuntijana suorittamiensa tehtävien suhteen. Toimien tulee olla suhteessa niiden tarkoitukseen. Käytännön tasolla olisi toisaalta tärkeää huolehtia siitä, että toiminta voitaisiin järjestää tehokkaasti.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että jäsenmaiden mahdollisuuksia turvautua turvapaikkaviraston antamaan apuun lisätään. On kuitenkin tärkeää, että avustustoimiin osallistumisen vaikutukset osallistuvien jäsenmaiden resursseille eivät muodostu liian raskaiksi erityisesti sellaisia tilanteita silmälläpitäen, jossa useat jäsenvaltiot pyytävät kattavaa apua samanaikaisesti.

Ehdotuksen käsittelyn yhteydessä tulisi pyrkiä selvittämään tarkemmin tukiryhmiin osallistuvien asiantuntijoiden vastuukysymyksiä, kun he suorittavat julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä kuten esimerkiksi päätösten valmistelua kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Oikeus suorittaa tällaisia tehtäviä tulee olla vain asiantuntijoilla, joilla on riittävä kokemus kansainvälisen suojelun menettelyyn liittyvistä tehtävistä ja jotka ovat saaneet riittävän koulutuksen tunteakseen ja noudattaakseen asiaankuuluvaa lainsäädäntöä.

Valtioneuvosto kannattaa unionin virastojen välisen yhteistyön lisäämistä tukitoiminnassa. Unionin eri virastojen käyttöönottamista asiantuntijoista lähtökohtaisesti jäsenvaltion pyynnöstä kootut muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät ovat tässä suhteessa hyödyllinen väline, minkä vuoksi valtioneuvosto kannattaa niiden käyttöönottotilanteiden laajentamista kattamaan muitakin kuin kohtuuttomien paineiden tilanteita. Toimet, joita näiden ryhmien viitekehyksessä käytönotetut turvapaikkatukiryhmät voivat suorittaa, on syytä määrittää sillä tavoin laajasti, että tukea voidaan antaa joustavasti apua tarvitsevan jäsenvaltion tapauskohtaisesti vaihtelevien tarpeiden mukaisesti. Edellä todettujen tukitoimien reunaehtojen tulee toteutua muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmienkin toiminnassa.

Viraston eri muodoissa antaman avun tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö.

Rahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa kokonaisuutena, kun koko seuraavan rahoituskehyskauden rahoituskehyspakettiin otetaan kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu joustavasti viraston varapääjohtajan valintamenettelyn malleihin, eikä vastusta myöskään komission ehdotusta siitä, että varapääjohtajan valintamenettelyssä komissio laatisi luettelon ehdokkaista hallintoneuvostoa varten.

Pääasiallinen sisältö

Komissio pyrkii muutosehdotuksellaan vastaamaan Eurooppa-neuvoston 28.6.2018 antamiin päätelmiin, joissa korostettiin kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen sekä muuttoliikkeen haasteellisuutta Euroopalle kokonaisuutena. Koko yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamispakettia koskeva ratkaisu on löydettävä nopeasti ja neuvostoa pyydettiin jatkamaan työtä, jotta asia saataisiin päätökseen mahdollisimman pian.

Muutosehdotuksella on kolme päätavoitetta:

1) varmistaa, että turvapaikkavirasto pystyy tarjoamaan jäsenvaltioille lisää tukea muun muassa osallistumalla kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn sen hallinnollisessa vaiheessa sekä Dublin-asetuksen nojalla sovellettavaan menettelyyn, jotta kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset pystytään käsittelemään nopeasti ja oikea-aikaisesti ja näin mahdollistamaan turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokas ja asianmukainen toiminta

2) lujittaa yhteistyön osatekijöitä turvapaikkaviraston ja eurooppalaisen raja- ja merivartioston välillä,

3) antaa komission tehtäväksi laatia ehdokasluettelo varapääjohtajan valintaa varten. Muutosehdotuksessa on otettu huomioon turvapaikkavirastoasetuksesta 28.6.2017 saavutettu alustava yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken. Sen pohjalta virasto pystyy kasvattamaan operatiivista ja teknistä apuaan erityisesti niille jäsenmaille, joihin kohdistuu kohtuutonta painetta. Apua annetaan muun muassa perustettavan 500 asiantuntijan turvapaikkavalmiushenkilöluettelon kautta, joka mahdollistaa asiantuntijoiden nopean käyttöönoton.

Alustavan yhteisymmärryksen mukaan virasto voi puuttua jäsenvaltion tilanteeseen neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä, kun jäsenvaltion turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmät ovat käyneet tehottomiksi aiheuttaen vakavia seurauksia

yhteiselle turvapaikkajärjestelmälle. Lisäksi edellytetään, että kohtuuttomat paineet aiheuttavat poikkeuksellisen vakavia ja kiireellisiä vaatimuksia näille jäsenvaltion järjestelmille eikä jäsenvaltio ole toteuttanut riittäviä toimia niihin vastaamiseksi tai että jäsenvaltio ei noudata viraston seurantatoimien perusteella annettuja komission suosituksia. Virasto voisi myös helpottaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimista ja avustaa jäsenmaita kansainvälisen suojelun menettelyssä. Virasto auttaa parantamaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimintaa huolehtimalla yhteisen turvapaikkajärjestelmän operatiivisen ja teknisen täytäntöönpanon säännöllisestä seurannasta jäsenvaltioissa. Tarkoituksena on ehkäistä ja havaita mahdollisia puutteita ja tarjota asianmukaista tukea.

Nyt annetulla muutosehdotuksella korvataan alkuperäisen ehdotuksen kaksi artiklaa (16 artikla operatiivisesta ja teknisestä avusta ja 21 artikla muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmistä). Lisäksi esitetään uutta 16 a artiklaa, joka koskee avun lisäämistä kansainvälisen suojelun ja Dublin-asetuksen mukaisiin menettelyihin (jatkossa "lisäapu"). Myös varapääjohtajan nimittämistä koskevaan 47 artiklaan ehdotetaan muutoksia.

Viraston operatiivinen ja tekninen tuki ja avun lisääminen

Muutosehdotus sisältää instituutioiden kesken neuvotteluissa alustavasti sovitut tilanteet, joissa virasto voi antaa operatiivista ja teknistä apua jäsenmaille. Apua voidaan antaa jäsenvaltion pyynnöstä, viraston aloitteesta jäsenvaltion suostumuksella tai neuvoston täytäntöönpanopäätöksen nojalla. Asetuksessa säädettäisiin nyt alkuperäistä ehdotusta yksityiskohtaisemmin toimet, joita virasto voi organisoida ja koordinoita antaessaan operatiivista ja teknistä apua. Osin kyse on instituutioiden välisissä neuvotteluissa alustavasti jo sovitusta toimista, mutta artiklaa on osin muokattu, jotta se huomioisi paremmin uuden lisättyä apua koskevan artiklan sekä muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä koskevat muutokset.

Keskeinen osa muutosehdotusta onkin uusi lisättyä apua koskeva artikla (16 a artikla), joka tarjoaa jäsenvaltiolle mahdollisuuden pyynnöstään hyötyä lisäystä avusta, joka sisältäisi viraston osallistumisen hallinnollisessa vaiheessa osaan tai koko kansainvälisen suojelun prosessiin sekä Dublin-asetuksen mukaiseen prosessiin. Tämä mahdollistaisi hakemusten nopean ja oikea-aikaisen käsittelyn sekä turvapaikka- ja vastaanottoprosessien tehokkaan ja kunnollisen toiminnan. Komission mukaan virasto voisi toimivaltaisen kansallisen viranomaisen pyynnöstä valmistella päätöksiä kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja toimittaa ne toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, jotka sitten tekevät päätöksen yksittäisistä hakemuksista ja joilla on täysi vastuu näiden hakemuksen käsittelystä. Virasto voisi myös tukea jäsenmaita kansainvälisen suojelun valitusten käsittelyssä tuomioistuinten pyynnöstä kunnioittaen täysin oikeudellista riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Seuraavissa kappaleissa käsitellään toimia, joissa jäsenvaltiota voitaisiin muutosehdotuksen mukaan avustaa tai joita viraston käyttöönottamat asiantuntijatiimit voisivat eräissä tilanteissa jopa suorittaa jäsenvaltion avuksi. Vaikka tehtävissä on osin kyse teknisluonteisesta auttamisesta (kuten tietojen antaminen erilaisista kansainvälisen suojelun menettelyyn liittyvistä asioista, biometristen tunnisteiden käsittelyyn liittyvät tehtävät jne.), ovat monet ehdotetuista tehtävistä kansainvälisen suojelun prosessin ydintehtäviä, joten ne liittyvät julkisen vallan käyttöön.

Alustavan sovun mukaan operatiivista ja teknistä apua annetaan toimintasuunnitelmaan pohjautuen turvapaikkatukiryhmiä käyttöönottamalla. Ryhmät koostuvat viraston

henkilökuntaan kuuluvista asiantuntijoista, jäsenvaltioiden asiantuntijoista ja jäsenvaltioiden virastoon sekondeeraamista asiantuntijoista. Tulkkilistalle voidaan ottaa myös henkilöitä, jotka eivät kuulu jäsenvaltioiden hallintoon.

1) Viraston järjestämänä ja koordinoimana **operatiivisena ja teknisenä apuna** tulisivat **muutosehdotuksen** (16 artiklan 2 kohdan) mukaan kyseeseen **seuraavat toimenpiteet**:

- kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittäminen, rekisteröinti, biometristen tietojen ottaminen ja tarvittaessa informoiminen näistä menettelyistä;
- kv. suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnissä avustaminen ja sen suorittaminen;
- alkutietojen antaminen niille, jotka haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ja heidän ohjaamisensa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten luo;
- toimivaltaisten kansallisten viranomaisten avustaminen kansainvälisen suojelun hakemusten tutkimisessa tai tarvittaessa muu auttaminen kansainvälisen suojelun menettelyssä erityisesti seuraavin tavoin:
 - avustaminen puhutteluissa tai niiden suorittaminen (tutkittavaksiottamis- ja tarvittaessa varsinainen puhuttelu sekä käsittelyvastuussa olevan jäsenvaltion määrittämispuhuttelu);
 - hakemusten rekisteröinti automaattiseen järjestelmään;
 - hakijoiden tiedottamisessa avustaminen (menettelyistä, tarvittaessa vastaanotto-olosuhteista);
 - avustaminen kohdentamisesta tiedottamisessa ja tarvittavan avun antaminen hakijoille, joihin kohdentamista mahdollisesti sovelletaan;
- hakemusten käsittelyyn liittyvien jäsenmaiden yhteishankkeiden helpottaminen;
- neuvominen, auttaminen tai koordinointi jäsenmaiden vastaanottopalveluiden järjestämisessä tai tarjoamisessa;
- Dublin-asetuksessa vahvistetuissa tehtävissä ja velvollisuuksissa auttaminen (mm. hakijoiden tai suojelua saavien kohdentaminen tai siirto unionin alueella tai näiden toimien koordinointi);
- Dublin-asetuksen nojalla sovellettavissa menettelyissä avustaminen;
- tulkkauspalveluiden tarjoaminen;
- auttaminen lasten oikeuksiin ja -suojaan liittyvien suojatoimien käytettävissä olemisen varmistamisessa;
- jäsenmaiden auttaminen sellaisten hakijoiden tunnistamisessa, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita tai joilla on erityistarpeita vastaanotossa, tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisessa, näiden ohjaamisessa kansallisten viranomaisten luokse ja sen varmistamisessa, että käytössä ovat tarvittavat suojatoimet näitä henkilöitä varten;

- asianomaisten kansallisten viranomaisten välisessä koordinoinnissa avustaminen tai sen tukeminen, jotta kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn ja kielteisen lainvoimaisen päätöksen tapauksessa mahdollisten palauttamismenettelyiden jatkotoimenpiteet saataisiin varmistettua;
- kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin tehtävien päätösten valmistelu, (rajoittamatta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen toimivaltaa tehdä päätöksiä yksittäisiin hakemuksiin);
- muutoksenhakuasioiden käsittelyssä avustaminen mm. tekemällä oikeudellista tutkimusta, laatimalla analyyskejä ja antamalla muuta oikeudellista tukea;
- osallistuminen 21 artiklassa tarkoitettuihin muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiin;
- turvapaikkatukiryhmien käyttöönotto;
- turvapaikka-asioiden tukiryhmien toimintaa ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten, myös oikeuslaitoksen, avustamista varten tarvittavan asianmukaisen infrastruktuurin ja teknisen kaluston käyttöön antaminen ja tarvittaessa neuvonta.

2) **Lisäksi** virasto voisi ehdotetun uuden (16 a) artiklan mukaisena **lisättynä apuna** auttaa jäsenvaltiota sen pyynnöstä turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanossa, jolloin tukiryhmät: a) suorittaisivat kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn hallinnollisen vaiheen turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisesti osittain tai kokonaan, *sanotun rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa tehdä yksittäisiä hakemuksia koskevia päätöksiä* ja/tai b) avustaisivat Dublin-asetuksen nojalla sovellettavien menettelyjen nopeassa täytäntöönpanossa tai suorittamalla niitä ja/tai c) avustaisivat edellisiin kohtiin (a ja b) liittyvien valitusten käsittelyssä.

2a) Kansainvälistä suojelua koskevien menettelyiden suorittamisen tarkoituksessa tukiryhmien asiantuntijat: tiedottaisivat hakijoille menettelystä ja tarvittaessa vastaanotto-olosuhteista, rekisteröisivät suojelua koskevia hakemuksia, ottaisivat biometrisiä tietoja ja toimittaisivat niitä eteenpäin; auttaisivat suojelua koskevan hakemuksen jättämisessä; tunnistaisivat ja arvioisivat erityisiä menettelyllisiä takeita koskevat tarpeet tai vastaanottoon liittyvät erityistarpeet, suorittaisivat tutkittavaksiottamispuhuttelun ja tarvittaessa varsinaisen puhuttelun; arvioisivat hakemuksiin liittyvää näyttöä; valmistelisivat hakemuksiin päätöksiä ja toimittaisivat ne toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, jotka menettelyasetuksen mukaisten peruseriaatteiden mukaan olisivat vastuussa päätösten tekemiseen yksittäisiin hakemuksiin; ja avustaisivat tai tukisivat asianomaisten kansallisten viranomaisten välisessä koordinoinnissa, jotta kielteisen lainvoimaisen päätöksen tapauksessa mahdollisten palauttamismenettelyjen jatkotoimenpiteet saataisiin varmistettua.

2b) Dublin-asetuksen mukaisten prosessien avustamisen tai suorittamisen tarkoituksessa tukiryhmien asiantuntijat tekisivät seuraavia kansainvälisen suojelun hakemuksiin liittyviä tehtäviä: rekisteröisivät hakemuksia Dublin-asetuksen mukaiseen automaattiseen järjestelmään; tiedottaisivat hakijoille menettelyistä; suorittaisivat tutkimisvastuussa olevan jäsenvaltion määrittämispuhuttelun; suorittaisivat perheenjäsenten jäljittämistä ja osoittaisivat hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion; määrittäisivät tietyille jäsenvaltiolle kohdennettavissa tai siirrettävissä olevat hakijat; auttaisivat, suorittaisivat tai koordinoisivat hakijoiden tai suojelua saavien kohdentamisissa tai siirroissa; avustaisivat tai suorittaisivat hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan

jäsenvaltion määrittämismenettelyissä; tai avustaisivat tai suorittaisivat vastuunottomenettelyissä tai takaisinottoilmoituksissa.

2c) Valitusten käsittelyssä tukiryhmien asiantuntijat avustaisivat tuomioistuimia niiden pyynnöstä ja täysin oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta kunnioittaen, mm. suorittamalla oikeudellista tutkimusta, analyysiä ja muuta oikeudellista tukea.

Virasto myös varmistaisi asiaan liittyvien asiakirjojen kääntämisen tai tarpeellisen tulkkauksen.

Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät

Muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien osalta komissio ehdottaa uutta artiklaa alkuperäisen tilalle varmistaakseen johdonmukaisuuden eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan ehdotuksen kanssa. Komissio ehdottaa ryhmien käyttöönoton soveltamisalan laajentamista. Käyttöönotto ei enää rajoittuisi kohtuuttomien muuttoliikepaineiden tilanteisiin ja se tapahtuisi artiklan mukaan jäsenvaltion pyynnöstä. Alustavan sovun mukaisesti neuvosto voi myös identifioida näihin ryhmiin osallistumisen yhdeksi tukitoimeksi velvoittaessaan jäsenvaltion ottamaan vastaan tukea.

Komissio vastaisi näiden ryhmien toimien koordinoinnista kentällä, kuten jo alustavasti neuvotteluissa on sovittu hotspot-toiminnan osalta (ja voimassaolevassa raja- ja merivartioasetuksessa on säädetty), sekä jäsenmaiden pyyntöjen ja avuntarpeiden arvioinnin koordinoinnista. Komissio vahvistaisi yhteistyössä vastaanottavan jäsenvaltion ja asiaankuuluvien unionin virastojen kanssa muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien lähettämistä ja teknisen kaluston käyttöön antamista koskevan yhteistyön ehdot. Komissio pyrkii näin varmistamaan johdonmukaisuuden unionin asianomaisten virastojen toimien välillä sekä virastojen ja jäsenmaiden resurssien taloudellisen käytön.

Muutosehdotuksessa laajennetaan tehtäviä, joita muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien viitekehyksessä käyttöönotetut turvapaikkatukiryhmät voisivat suorittaa (eli 16 artiklan 2 kohdassa ja 16 a artiklassa tarkoitetut, edellä kohdissa 1-2c luetellut tehtävät).

Varapääjohtajaehdokkaiden luettelon laatimisvastuu

Komissio ehdottaa, että vastuu varapääjohtajaehdokkaita koskevan luettelon laatimisesta hallintoneuvostoa varten annettaisiin pääjohtajan sijaan komissiolle. Tällä komission alkuperäistä ehdotusta vastaavalla muutoksella pyritään varmistamaan johdonmukaisuus suhteessa pääjohtajan nimitysmenettelyyn. Viraston hallinnollinen viitekehys vastaisi näin paremmin unionin hajautettuja virastoja koskevaa yhteistä lähestymistapaa, jonka unionin instituutiot ovat hyväksyneet 12.7.2012. Ehdotus vastaa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa ehdotuksessa noudatettua lähestymistapaa.

Muuta

Johdonmukaisuus muiden unionin turvapaikkavirastoa koskevan asetusehdotuksen artikloiden kanssa tulee komission mukaan varmistaa käsittelyssä. (Tämä koskisi operatiivisen ja teknisen tuen antamista, toimintasuunnitelmaa, turvapaikkatukiryhmien käyttöönottoa, tietosuojaa koskevia artikloita sekä muita liittyviä säädösinstrumentteja, erityisesti turvapaikkamenettelyasetus- ja Dublin-asetusehdotuksia.)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 1 ja 2 alakohtia.

Artiklan 78 (1) mukaan Unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.

Artiklan 78 (2) alakohdassa luetellaan yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään sisältyvät asiat, joita koskevista toimenpiteistä Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, että on yhteisen edun mukaista varmistaa turvapaikka-asioita koskevan oikeudellisen kehyksen asianmukainen soveltaminen ja koko Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehokas toiminta. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tavoitteet pystytään toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttamaan paremmin unionin tasolla ja unioni voi hyväksyä toimenpiteitä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Koska ehdotettua lisäapua, jolla voidaan osallistua kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn tai Dublin-asetuksen mukaiseen menettelyyn hallinnollisessa vaiheessa, voidaan antaa jäsenvaltioille vain niiden pyynnöstä, jos ne sitä tarvitsevat, ehdotetut muutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on LIBE ja raportöörinä jatkaa Péter Niedermüller. Euroopan parlamentti suunnittelee käsittelevänsä muutosehdotuksen nopeutetusti.

Kansallinen valmistelu

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkoi 25.9.2018. Ehdotusta ja U-jatkokirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 12 - 16.10.2018.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi U-kirjelmän komission alkuperäisestä ehdotuksesta unionin turvapaikkavirastoa koskevaksi asetukseksi eduskunnalle 2.6.2016 (U 29/2016 vp). Valtioneuvosto on antanut kaksi jatkokirjettä 25.11.2016 ja 15.5.2017 (UJ 42/2016 vp ja

UJ 15/2017 vp). Hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnot 30.9.2016 (HaVL 33/2016 vp), 16.12.2016 (HaVL 47/2016 vp) ja 30.5.2017 (HaVL 14/2017 vp) ja suuri valiokunta päätöksiä (SuVEK 87/2016, SuVEK 122/2016 ja SuVEK 57/2017).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Muutosehdotuksella ei arvioida olevan juurikaan vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Turvapaikkavirastoasetusta koskevat ehdotukset voivat kuitenkin edellyttää viraston tuen pyytämiseen ja viraston aloitteesta tapahtuvan avustamisen hyväksymiseen liittyvien kansallisten menettelyiden täsmentämistä lainsäädäntöön.

Ahvenanmaan toimivalta

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

Muutosehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnistettuja periaatteita. Kaikki unionin turvapaikkaviraston toiminta on suoritettava noudattaen täysimääräisesti perusoikeuskirjaan kirjattuja perusoikeuksia, mukaan lukien oikeus turvapaikkaan (18 artikla), suoja palauttamista vastaan (19 artikla), yksityis- ja perhe-elämän suoja (7 artikla), oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla) ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (47 artikla). Ehdotuksessa otetaan täysin huomioon lasten oikeudet ja heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksissa on asianmukaisesti otettu huomioon Euroopan unionin perusoikeuksia koskeva sääntely.

Asetusehdotuksen suhde perustuslain 1 §:n sisältämään täysivaltaisuussääntelyyn

Taustaa

Verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen nyt annetussa muutosehdotuksessa täsmennetään niitä toimia, joita virasto voisi operatiivisena ja teknisenä apuna organisoida ja koordinoida jäsenvaltion avuksi. Kokonaan uudessa artiklassa säädettäisiin lisätyn avun toimista, joilla virasto voisi avustaa jäsenvaltiota sen pyynnöstä turvapaikkapolitiikan, ml. yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien velvoitteiden, täytäntöönpanossa. Tehtäviä, joissa kohdemaata voidaan avustaa tai joita sen avuksi voidaan jopa suorittaa kokonaan, määritetään osin hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Viraston käyttöönnottamien asiantuntijoiden mahdollisuudesta avustaa kansallisia toimivaltaisia viranomaisia säädettäisiin myös valmisteilla olevassa turvapaikkamenettelyasetuksessa (5a artikla yhteistyöstä).

Kaikkia ehdotettuja tehtäviä/toimia ei voida pitää vain teknisluonteisena avustamisena, vaan osin kyse on kansainvälisen suojelun prosessin ydintehtävistä, jolloin ne liittyvät julkisen vallan käyttöön. Tällaisina ydinsubstanssitehtävinä voidaan pitää kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin liittyen erityisesti hakemusten rekisteröintiä,

puhutteluiden suorittamista, hakemusten prosessoinnin helpottamista yhteishankkeilla (tehtävien sisällöstä riippuen), hakemusten tutkimisessa ja suojeluprosessin menettelyissä avustamista, päätösten valmistelua, näytön arviointia ja tuomioistuinten avustamista valitusten käsittelyssä. Dublin-asetuksen mukaisista tehtävistä tällaisina voidaan pitää asetuksen mukaisten prosessien, tehtävien tai velvoitteiden suorittamista, kansainvälistä suojelua hakevien tai suojelua saavien henkilöiden allokoinnin tai siirtojen suorittamista tai koordinoointia sekä hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä sekä allokoitavaksi tai siirrettäväksi sopivien hakijoiden tai suojelua saavien määrittämistä. Ehdotus sisältää myös yleisluonteisen muotoilun neuvomisesta ja kansallisten viranomaisten, mukaan lukien tuomioistuinten, avustamisesta, joka komission mukaan liittyy infrastruktuurin ja välineistön käyttöönottoon.

Tehtäviin voisi kuulua myös arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvien biometristen tunnisteiden käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU:n yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen merkitystä henkilötietojen suojalle ja katsonut mm., että tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtainen sääntely on. Erityisesti tällä on merkitystä arkaluonteisten tietojen osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6, PeVL 15/2018 vp, s. 36–37, sekä PeVL 55/2010 vp., s2/II ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 62/2014). Alustavasti sovitussa turvapaikkavirastoa koskevassa asetustekstissä on säädetty henkilötietojen käsittelystä (ml. tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltuminen) operatiivista ja teknistä apua annettaessa. Valtioneuvosto viittaa tältä osin myös U-kirjelmässä (U 29/2016 vp) todettuun.

Viraston käyttöönottamat asiantuntijat ovat jo voimassaolevan tukivirastoasetuksen perusteella avustaneet eräitä jäsenmaita monissa nyt ehdotetuissa toiminna.

Ehdotettu järjestely ei myöskään merkitse turvapaikka-asioiden kokonaissiirtoa unionin turvapaikkavirastolle (vrt. PeVL 9/2009 vp). Avustustoimien toteuttaminen edellyttäisi pääsääntöisesti isäntäjäsenvaltion pyyntöä tai suostumusta. Instituutioiden välisen alustavan asetusehdotusta koskevan yhteisymmärryksen mukaisesti neuvoston päätös jäsenvaltion velvoittamisesta ottamaan vastaan neuvoston identifioimia toimia voitaisiin tehdä jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmien käytyä siinä määrin tehottomiksi, että niillä on vakavia vaikutuksia yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuudelle. Lisäedellytyksenä on joko se, että jäsenvaltion kyseisiin järjestelmiin kohdistuu kohtuuttomia paineita ja siitä aiheutuvia poikkeuksellisia ja kiireellisiä vaatimuksia eikä valtio toteuta riittäviä toimia niihin vastaamiseksi tai se, ettei jäsenvaltio noudata viraston seurantatoimiin perustuvia komission suosituksia. Neuvoston päätöksessä identifioitujen avustustoimien osalta turvapaikkaviraston pääjohtaja määrittää täytäntöönpanon yksityiskohdat ja laatii toimintasuunnitelman, joka jäsenvaltion ja pääjohtajan tulee hyväksyä lyhyen määräajan kuluessa.

Ehdotuksen suhteesta perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn yleisesti

Valtioneuvosto on käsitellyt unionin turvapaikkavirastoasetusehdotusta (KOM(2016) 271 lopullinen) koskeneessa U-kirjelmässä (U 29/2016) viraston antaman operatiivisen ja teknisen avun vastaanottamisen kannalta relevantteja perustuslakivaliokunnan aiempia lausuntoja Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevaan asetusehdotukseen, jossa on ollut kyse vastaavatyypisistä sääntelystä. (PeVL 3/2016 vp, s 6).

Tiivistäen voidaan todeta, että vaikka täysivaltaisuussäntely ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa sellaisia perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia, josta unionin turvapaikkavirastoa koskevaa ehdotusta monin kohdin vastaavassa raja- ja merivartiostojärjestelmää koskevassa unionitason sääntelyssäkin oli kysymys, käytännössä sellaisia velvoitteita, joilla on liittynyt Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I).

Vastaavantyyppisessä raja- ja merivartiostojärjestelmää koskevassa ehdotuksessa oli valiokunnan mielestä kysymys lähinnä EU:n ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen edelleen kehittämisestä. Huolimatta ylikansallisten piirteiden selvästä lisääntymisestä oli selvää, että unionin perussopimuksessa annetun toimivallan puitteissa toimittaessa tällainen sääntely ei ole perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kannalta ongelmallista (PeVL 3/2016 vp, s. 6).

Unionin turvapaikkaviraston auttamistoimet jäsenvaltion pyynnöstä tai suostumuksella

Komissio tavoittelee niin muutos- kuin alkuperäiselläkin asetusehdotuksella sitä, että jäsenmailla olisi enemmän mahdollisuuksia turvautua turvapaikkaviraston apuun. Kyse olisi pääsääntöisesti jäsenvaltion auttamisesta sen pyynnöstä tai suostumuksella.

Valtioneuvoston arvion mukaan jäsenvaltion pyynnöstä tai sen suostumuksella annettavaa apua, jota viraston antama apu pääsääntöisesti olisi, voidaan pitää ongelmattomana suhteessa perustuslain täysivaltaisuussäännöksiin riippumatta niiden toimien sisällöstä, joita viraston käyttöönottamat asiantuntijat voisivat asetuksen mukaan apua vastaanottavassa jäsenvaltiossa toteuttaa, sillä apua pyytävän tai siihen suostuvan jäsenvaltion voidaan arvioida pystyvän hyvin vaikuttamaan toteutettavien toimien tarkemman sisällön määrittämiseen toimintasuunnitelman valmisteluun osallistuessaan.

Valtion velvoittaminen ottamaan vastaan turvapaikkaviraston järjestämää tukea

Jo komission alkuperäiseen turvapaikkavirastoasetusehdotukseen sisältyi säännöksiä jäsenvaltion velvoittamisesta ottamaan vastaan viraston järjestämää tukea neuvoston päätöksellä. Jo tuota ehdotusta koskeneessa U-kirjelmässä (U29/2016) käsiteltiin velvoitetta ottaa vastaan tukea heijastellen perustuslakivaliokunnan lausuntoja Euroopan raja- ja merivartiostojärjestelmää koskeviin ehdotuksiin. Valtioneuvosto viittaa kyseisessä U-kirjelmässä ja edellä todettuun. Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota ulkomaisten virkamiesten toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3). Arvioidessaan ulkorajojen valvonnan ja rajatarkastusten suorittamisen siirtämistä ylikansalliselle rajavartiolaitokselle perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin: tiimiin kuuluvien virkamiesten toiminnan tilapäisyyteen heidän osallistuessaan tehtäviin Suomen alueella, Suomen lainsäädännön noudattamisvelvollisuuteen, rikosoikeudellisen vastuun piiriin kuulumiseen Suomessa ja rajavartiolaitoksen henkilöstön ohjeiden mukaan toimimiseen pääsääntöisesti suomalaisen rajavartijan ollessa paikalla. Toimivaltuuksien käytön tuli lisäksi olla suhteessa toimien tarkoitukseen. Tällä tavoin rajattuja toisen EU:n jäsenvaltion viranomaiselle annettuja valtuuksia toimia Suomen alueella ja osin samalla tavalla kuin kansalliset viranomaiset sekä käyttää tällöin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa ei ole pidetty ongelmallisina täysivaltaisuussäännösten kannalta. Järjestelyn ei ole katsottu merkitsevän itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien uskomista ylikansalliselle rajavartiolaitokselle. Kysymys on ollut EU:n

ulkorajojen valvontaa koskevien yhteistyömuotojen kehittämisestä EY:n perustamissopimuksessa annetun toimivallan puitteissa. (PeVL 1/2007 vp s. 2, jossa on viitattu myös PeVL 56/2006 vp, s. 3/I. Samoin PeVL 3/2016 vp, johon on viitattu edellä).

Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että apua antavat toisen valtion virkamiehet on perehdytettävä asianmukaisesti muun muassa voimassa olevaan kansalliseen toimivaltuussääntelyyn (ks. PeVL 66/2016 vp, s. 3).

Komission muutosehdotuksen pohjalta turvapaikkavirastoasetuksessa määritettävien mahdollisten toimenpiteiden suhteen on **neuvoston kannan valmistelussa** liikuttu siihen suuntaan, että operatiiviset ja tekniset (edellä pääasiallisen sisällön 1 kohdassa luetellut) tukitoimenpiteet olisivat luonteeltaan avustavia. Kansainvälisen suojelun prosessiin liittyvien ydintehtävien suorittaminen osin tai kokonaan (pääasiallisen sisällön kohdassa 2 kuvatuin toimin) tapahtuisi 16 a artiklan mukaan isäntäjäsensmaan pyynnöstä. Sellaisia velvoitetun avun tilanteita silmälläpitäen, jotka (toimintasuunnitelmassa tarkennetusta riippuen) saattaisivat sisältää molempien artikloiden mukaisten toimien suorittamista, valtioneuvosto korostaa seuraavia seikkoja.

Velvollisuus ottaa vastaan apua neuvoston päätöksellä tulisi kyseeseen vain asetuksessa määritettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä (ks. s. 10), minkä vuoksi jäsenvaltiolla voidaan katsoa olevan hyvät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, että neuvoston päätökseen asti eteneminen voitaisiin yleensä välttää. Kyse olisi hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa viraston apu olisi perusteltua turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien tehokkuuden palauttamiseksi.

Täysivaltaisuusarvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, että velvoitteen ottaa vastaan apua voidaan asetuksessa asetetut reunaehdot huomioon ottaen arvioida olevan lähtökohtaisesti tarkoitetun tilapäisluonteiseksi sen koskiessa tilanteita, joissa jäsenvaltion järjestelmät ovat muuttuneet tehottomiksi.

Valtioneuvosto korostaa lisäksi jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmistään myös tällaisessa pakotetun avun tilanteessa. Ehdotettujen järjestelyjen ei tule tarkoittaa itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien antamista unionin turvapaikkavirastolle tai tukiryhmäasiantuntijoille Suomessa. Muutosehdotuksen mukaan päätöksentekoon liittyvillä toimilla ei rajoitettaisi isäntäjäsensvaltion päätöksentekovaltaa yksittäisissä turvapaikka-asioissa. Jäsenvaltion toimivaltainen viranomais voisi näin ollen päätyä yksittäisessä asiassa toiseen lopputulokseen kuin päätöksen valmistellut vieraileva asiantuntija. Valitusten käsittelyssä avustavien asiantuntijoiden tulisi myös kunnioittaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Ryhmien asiantuntijoiden tulee viime kädessä toimia järjestelmistään ensisijaisesti vastuussa olevan isäntäjäsensvaltion johdossa. Vierailevien asiantuntijoiden olisi tehtäviään suorittaessaan noudatettava unionin ja kansainvälistä oikeutta sekä otettava huomioon perusoikeudet ja isäntäjäsensvaltion asiaankuuluva kansallinen lainsäädäntö ja toimintasuunnitelmaan kirjatut toimintaohjeet tehtävien suorittamiseen. Tukiryhmiin käyttöönotetut asiantuntijat ovat asetuksen mukaan isäntäjäsensvaltion rikoslain piirissä.

Alustavasti sovitussa asetustekstissä pyritään myös eri tavoin turvaamaan asiantuntijoiden riittävä kokemus. Pääjohtaja voi todentaa heidän vastaavuuttaan vaadittuihin profiileihin. Viraston omasta henkilökunnastaan turvapaikkatukiryhmiin osoittamien asiantuntijoiden tulee saada tehtäviin liittyvää peruskoulutusta tai osoittaa muuta todistettavaa kokemusta tullakseen rekrytoiduiksi isäntämaahan. Viraston vastuulla on muutoinkin kansallisten asiantuntijoiden ja oman henkilökuntansa kouluttamisen kehittämisessä avustaminen. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimisen helpottamiseen osallistuvilla tulisi olla vähintään vuoden mittainen asianmukainen kokemus.

Kaiken edellä todetun huomioon ottaen myös ehdotettuja uusia vierailevien asiantuntijoiden tehtäviä voidaan pitää nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisena ja vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen vaikuttavana eivätkä ne näin ollen olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain 1 §:n täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Velvoite ottaa vastaan asetuksessa nyt tarkemmin määritettyä muuta kuin pysyväisluonteista apua ei valtioneuvoston mielestä ole merkityksellinen perustuslain 94 §:n kannalta, sillä kyseessä ei ole Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävästä toimivallan siirrosta Euroopan unionille.

Ehdotuksen pääasiallinen tavoite, eli yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden varmistaminen jatkossakin, on merkityksellistä suhteessa Suomen EU-jäsenyyden tavoitteisiin Euroopan unionissa.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU-talousarvioon

Koska muutosehdotuksella pyritään vastaamaan erityisesti muuttoliikepainoiden kohteeksi joutuneiden etulinjan jäsenmaiden tarpeisiin ja osoittamaan niille tällä tavoin solidaarisuutta lisäämällä mahdollisuuksia turvautua turvapaikkaviraston organisoimaan apuun, ehdotus saattaa vaikuttaa niin, että ainakin jotkut jäsenvaltiot turvautuvat asiantuntija-apuun nykyistä suuremmassa määrin.

Komission uusi ehdotus rakentuu alkuperäiseen turvapaikkavirastoasetusehdotukseen (KOM (2016) 271 lopullinen), jonka taloudellisia vaikutuksia on käsitelty edellisessä U-kirjelmässä (U 29/2016 vp.) ja jatkokirjelmissä (UJ 42/2016 vp. ja UJ 15/2017 vp.). Komission mukaan lisävarojen tarve on 55 miljoonaa euroa vuotta kohti vuosina 2019–2027. Viraston ehdotetun laajennetun toimeksiannon mukaisten tehtävien täyttämiseksi tarvitaan kaikkiaan 320,8 miljoonaa euroa vuosina 2019 ja 2020 ja 1,25 miljardia euroa vuosina 2021–2027.

Viraston uusien tehtävien hoitamista varten ei ole suunnitteilla uusia virkoja/toimia verrattuna alkuperäiseen ehdotukseen, jossa kaavailtiin viraston henkilöstön lisäämistä vähitellen 500 kokoaikavastaavaksi vuonna 2020, koska ehdotettu uusi toiminta hoidettaisiin pääosin turvapaikkatukiryhmien määrää lisäämällä.

Komissio arvioi vuosittaiseksi turvapaikanhakijoiden määräksi kaikissa Euroopan unionin maissa noin 500 000 henkilöä. Kreikkaan ja Italiaan arvioidaan saapuvan kumpaankin 60 000 hakijaa vuosittain. Ehdotuksella pyritään laajentamaan turvapaikkaviraston kapasiteettia ja toiminta-alueita, jotta se voisi tarjota lisää tukea jäsenvaltioille ja erityisesti etulinjan jäsenvaltioille (esim. Kreikalle ja Italialle) muun

muassa valvottujen keskusten avulla, kuten Eurooppa-neuvoston 28 päivänä kesäkuuta hyväksymissä päätelmissä toivottiin.

Virasto rahoittaa ainakin osittain operatiivisia ja teknisiä tukitoimia budjetistaan virastoon sovellettavien taloudellisten sääntöjen mukaisesti (16 artiklan 3 kohta). Komission mukaan rahoitustarpeet ovat nykyisen monivuotisen rahoituskehysten mukaiset, mutta niihin saattaa sisältyä neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 1311/2013 määriteltyjen erityisrahoitusvälineiden käyttöä. Vuosia 2021–2027 varten pyydetty EU:n rahoitusosuus voidaan rahoittaa 2 päivänä toukokuuta 2018 annetussa monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessa vahvistettujen enimmäismäärien puitteissa.

Rahoituksen mitoitukseen otetaan kantaa kokonaisuutena, kun koko seuraavan rahoituskehyskauden rahoituskehyspakettiin otetaan kantaa.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia valtion talousarvioon. Julkisen talouden suunnitelman/valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten mahdolliset lisäresurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet.

Muutosehdotus saattaa vaikuttaa niin, että ainakin jotkut jäsenvaltiot turvautuvat turvapaikkaviraston käyttöönottamaan asiantuntija-apuun nykyistä suuremmassa määrin. Vaikka toimintaa ainakin osittain rahoitetaan unionin turvapaikkaviraston budjetista, on ehdotuksella todennäköisesti vaikutuksia myös asiantuntijatuken antamiseen osallistuvien jäsenvaltioiden resurssitarpeisiin. Koska viraston avulla annettavan avun laajuus riippuu jäsenvaltioiden tarpeiden pohjalta toteutettavien tukitoimien määrästä ja laajuudesta, ei kansallisia vaikutuksia ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tarkemmin.

Turvapaikkaviraston antaman avun lisäämisellä olisi joka tapauksessa todennäköisesti tukitoimiin osallistuvien jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten resurssitarpeita lisäävä vaikutus, joka aiheutuisi mm. Maahanmuuttoviraston virkamiesten tai muiden virkamiesten irrottamisesta turvapaikkaviraston organisoimiin avustustehtäviin. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia muidenkin kansallisten viranomaisten resurssitarpeisiin riippuen siitä, minkä tyyppisiä asiantuntijaprofileita tarvitaan.

Alkuperäistä asetusehdotusta koskevan alustavan sovun mukaisesti Suomen osuus 500 asiantuntijan reserviluettelosta olisi yhdeksän asiantuntijaa. Lisäksi vuosittain sovittaisiin jäsenvaltion ja turvapaikkaviraston kesken turvapaikkatukiryhmiin käytettävien tai viraston käyttöön asetettavien kansallisten asiantuntijoiden määrästä, joiden irrottamisesta käyttöön jäsenvaltio voisi kuitenkin kieltäytyä kansallisten tehtävien hoitamiseen vaikuttavan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi.

Jos Suomi puolestaan pyytäisi apua turvapaikkavirastolta, operatiivista ja teknistä tukea rahoitettaisiin ainakin osin unionin turvapaikkaviraston budjetista.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvoston työryhmässä useat jäsenvaltiot ovat alustavissa kommentaareissaan edellyttäneet, että operatiivisena tai teknisenä apuna annettavissa toimita (16 artikla) voi olla kyse vain avustamislouneisista tehtävistä. On myös pidetty tärkeänä, että lisätty apu edellyttää artiklan mukaan kohdejäsenmaan pyyntöä.

Asiakirjat

KOM (2018) 633 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Rätty, SM/MMO, johanna.raty@intermin.fi; puh.040 5225070

Maija Rekola, SM/MMO, maija.rekola@intermin.fi; puh.050 4099968

Päivi Pietarinen, VNEUS, paivi.pietarinen@vnk.fi

Matti Pitkänniitty, RVLE

Kirsti Vallinheimo, Mikko Hirvi, VM

Timo Makkonen, OM

EUTORI-tunnus

EU/2016/0955

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	kansainvälinen suojelu, turvapaikanhakijat, turvapaikka, pakolaiset SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
