



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. syyskuuta 2020
(OR. en)

11202/20

Toimielinten välinen asia:
2016/0224(COD)

ASILE 6
CODEC 887
FRONT 263

EHDOTUS

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	28. syyskuuta 2020
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2020) 611 final
Asia:	Muutettu ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2020) 611 final.

Liite: COM(2020) 611 final



Bryssel 23.9.2020
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Muutettu ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin
2013/32/EU kumoamisesta**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen tausta ja perustelut

Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti syyskuussa 2019 uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, johon sisältyy kokonaisvaltainen lähestymistapa ulkorajoihin, turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmiin, vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen ja ulkoiseen ulottuvuuteen.

Uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta koskeva tiedonanto, jonka yhteydessä esitetään useita lainsäädäntöehdotuksia, mukaan lukien tämä ehdotus, jolla muutetaan vuonna 2016 tehtyä turvapaikkamenettelyasetuksen uudelleenlaadintaa koskevaa ehdotusta, on uusi alku muuttoliikeasioiden käsittelylle. Tavoitteena on luoda laaja kehys, joka perustuu muuttoliikkeen hallintaa koskevaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja edistää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Uusi sopimus perustuu yhteisvastuun ja oikeudenmukaisen vastuunjaon yleisperiaatteisiin, ja siinä edistetään yhdennettyä päätöksentekoa, jossa yhdistyvät turvapaikka-, muuttoliike- ja palauttamisasiat, ulkorajojen turvaaminen ja suhteet kolmansiiin maihin.

Muuttoliikkeen hallintaan liittyviä haasteita, myös laittomaan maahantuloon ja palauttamisiin liittyviä haasteita, ei pitäisi käsitellä yksin yksittäisten jäsenvaltioiden vaan koko EU:n tasolla. Tarvitaan uusi eurooppalainen kehys, jotta jäsenvaltioiden toimenpiteiden ja päätösten keskinäistä riippuvuutta voidaan hallita. Tässä kehyksessä on otettava huomioon muuttoliikkeen jatkuvasti muuttuva todellisuus, joka on lisännyt monimutkaisuutta ja koordinoinnin tarvetta. Vaikka laitton maahantulo unioniin on vähentynyt dramaattisesti 92 prosentilla vuodesta 2015, jäljellä on useita rakenteellisia haasteita, joista aiheutuu paineita jäsenvaltioiden turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisjärjestelmille. Haasteita ovat muun sellaisten kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden yhä suurempi osuus, jotka eivät todennäköisesti saa suojelua EU:ssa. Tämä lisää hallinnollista rasitetta ja viivästyksiä suojelun myöntämisessä niille, jotka todella tarvitsevat suojelua. On myös jatkuvasti nähtävissä, että muuttajat liikkuvat edelleen EU:n sisällä. Lisäksi on otettava huomioon haasteet, joita jäsenvaltioiden viranomaisilla on sekä hakijoiden että heidän henkilöstönsä turvallisuuden varmistamisessa covid-19-kriisin yhteydessä.

Vaikka laitton maahantulon määrä on vähentynyt vuodesta 2015, maahantulijoiden osuus maista, joiden kansalaisten tekemien hakemusten hyväksymisaste on alle 20 prosenttia, on noussut 13 prosentista vuonna 2015 aina 55 prosenttiin vuonna 2018. Samaan aikaan on ollut yhä enemmän monimutkaisia tapauksia, joiden käsittely vaatii enemmän resursseja, sillä selvästi kansainvälistä suojelua tarvitsevien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo vuosina 2015–2016 on osittain korvautunut maahantulolla, jossa on mukana sekä kansainvälistä suojelua tarvitsevia että muita henkilöitä, jolloin hyväksymisaste vaihtelee. Vaikka laitton maahantulo on vähentynyt koko EU:ssa, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on kasvanut edelleen ja niiden määrä on nelinkertaistunut tulijoiden määrän suhteen. Tämä suuntaus viittaa siihen, että hakijat eivät tee hakemusta ensimmäisessä maahantulojäsenvaltiossa, he tekevät useita kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia EU:ssa ja että nykyistä Dublin-järjestelmää on uudistettava. Vuonna 2019 puolet kaikista meritse laittomasti saapuneista saapui maihin etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena, mikä aiheutti erityisiä paineita tietyille jäsenvaltioille pelkästään niiden maantieteellisen sijainnin vuoksi.

Niiden turvapaikanhakijoiden osuuden kasvu, joille ei todennäköisesti myönnetä kansainvälistä suojelua EU:ssa, lisää rasitetta, joka johtuu sekä turvapaikkahakemusten käsittelystä yleensä että niiden muuttajien palauttamisesta, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Vuosittain hylätään keskimäärin noin 370 000 kansainvälistä suojelua koskevaa kolmansien maiden kansalaisten hakemusta, ja nämä henkilöt on ohjattava palauttamismenettelyyn. Määrä edustaa noin 80 prosenttia kaikista vuosittain tehdyistä palauttamispäätöksistä. Turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen saumaton yhteys on sen vuoksi tarpeen turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän yleisen tehokkuuden ja johdonmukaisuuden lisäämiseksi. Laittomasti maahan tulleet, joilla ei ole suojelutarpeita tai aikomusta hakea kansainvälistä suojelua, olisi ohjattava nopeasti palauttamismenettelyyn. On puututtava menettelyjen porsaanreikiin, joita ovat esimerkiksi turvapaikka- ja palauttamispäätösten tekeminen erillisinä toimina ja palauttamispäätöksen viivästyminen, erilliset oikeussuojakeinot ja menettelyjen lykkääminen hakijoiden toimesta ainoastaan siksi, että he pyrkivät estämään palauttamisensa unionista ja käyttämään turvapaikkajärjestelmän tarjoamaa suojelua väärin, sekä mahdollisuus sallia hakijoiden jäädä jäsenvaltioiden alueelle muutoksenhaun toisen tai myöhemmän asteen ajaksi.

Yhtä tärkeää on pyrkiä kohti selkeämmin eurooppalaista palauttamisjärjestelmää. Komissio esitti vuonna 2018 ehdotuksen palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimisesta. Tarkoituksena oli parantaa palauttamisten hallinnointia ja tehokkuutta. Ehdotuksella pyritään ehkäisemään ja vähentämään pakenemista ja luvattonta liikkumista, vahvistamaan yhteyksiä turvapaikkamenettelyihin, lisäämään avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmien käyttöä sekä parantamaan seurantaa ja täytäntöönpanoa kansallisten tapausten hallintajärjestelmien tuella. Tämän asetus ehdotuksen ja uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevan ehdotuksen kattamien menettelyllisten kysymysten lisäksi selkeämmin eurooppalainen palauttamisjärjestelmä edellyttää eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpanoa kaikilta osin ja Frontexin toimimista EU:n palauttamispolitiikan operatiivisena välineenä, kattavaa operatiivista välinettä tapausten hallitsemiseksi palauttamisessa, kestävää palauttamis- ja uudelleenkotouttamisstrategiaa, takaisinottoa koskevaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa ja EU:n palauttamiskoordinaattorin johtamaa korkean tason jäsenneltyä yhteistyötä.

Nykyinen muuttoliikkeen hallintajärjestelmä aiheuttaa edelleen raskaan taakan ensimmäiselle maahantulojäsenvaltiolle sekä luvattoman liikkumisen vuoksi muiden jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmille. Tämänhetkinen järjestelmä ei ole riittävän tehokas, jotta sillä voitaisiin puuttua tähän todellisuuteen. Käytössä ei tällä hetkellä ole tehokasta yhteisvastuumekanismia eikä selkeitä sääntöjä, joilla voitaisiin estää luvattonta liikkumista ja puuttua siihen.

Uusi sopimus perustuu vuosina 2016 ja 2018 tehtyihin komission ehdotuksiin Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi. Mukana on uusia seikkoja, jotta voidaan varmistaa tasapaino, jota tarvitaan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kaikki näkökohdat yhteen kokoavaa yhteistä kehystä varten.

Tällä ehdotuksella muutetaan vuoden 2016 ehdotusta turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi¹. Yhdessä muiden ehdotusten, kuten uusi ehdotus asetukseksi turvapaikka-

¹ EUVL L [...], [...], s. [...].

asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, ehdotus seulonnan käyttöönnotosta², ehdotus Eurodac-ehdotuksen muuttamisesta ja ehdotus toiminnasta kriisitilanteista, se muodostaa lainsäädäntökehyksen, jolla toteutetaan tämä kattava lähestymistapa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaan käytännössä.

Yhdessä seulonnan käyttöönottoa koskevan asetusehdotuksen kanssa se varmistaa saumattoman yhteyden muuttoliikemenettelyn kaikkien vaiheiden välillä uudesta maahantuloa edeltävästä vaiheesta turvapaikkahakemuksen tulokseen eli joko suojelun tarpeessa olevien henkilöiden kotouttamiseen tai sellaisten hakijoiden palauttamiseen, joilla ei ole oikeutta jäädä unionin alueelle. Maahantuloa edeltävä vaihe koostuu henkilöllisyyden selvittämisestä sekä terveys- ja turvallisuustarkastuksista maahantulon yhteydessä, jotta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyyn tai palauttamismenettelyyn tai maahanpääsyn epäämiseen voidaan ohjata nopeasti.

Ehdotuksella, jolla muutetaan vuonna 2016 esitettyä ehdotusta Eurodac-asetuksen uudelleenlaatumisesta, luodaan selkeä ja johdonmukainen yhteys tiettyjen henkilöiden ja heihin sovellettavien menettelyjen välille, jotta voidaan paremmin avustaa sääntelemättömän muuttoliikkeen hallinnassa ja luvattoman liikkumisen havaitsemisessa. Se tukee myös turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetuksella perustettavan uuden yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanoa, sisältää tarvittavat muutokset, jotka mahdollistavat Eurodacin toiminnan yhteentoimivuuskehyksen puitteissa, ja tukee jäsenvaltioita vapaaehtoiseen paluuseen ja uudelleenkotouttamiseen myönnettävän tuen seurannassa.

Komissio esittää yhdessä näiden ehdotusten kanssa myös ehdotuksen asetukseksi toiminnasta kriisitilanteissa, jotta voidaan määrittää kriisitilanteiden käsittelemiseen tarvittavat välineet. Tämä kriisiväline kattaa poikkeukselliset tilanteet, joissa jäsenvaltioon sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden runsas maahantulo on laajuudeltaan ja luonteeltaan sellaista, että se ylittää jäsenvaltion turvapaikka-, vastaanotto- tai palauttamisjärjestelmien toimintakyvyn ja saattaa aiheuttaa vakavia seurauksia Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja unionin muuttoliikkeen hallintajärjestelmän toiminnalle tai estää niiden soveltamisen, ja tilanteet, joissa välittömänä riskinä on tällainen maahantulo. Asetuksessa vahvistetaan menettelyt, joilla puututaan muuttoliike- ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisi- ja *force majeure* -tilanteisiin EU:ssa, esitetään mahdolliset poikkeukset turvapaikka- ja palauttamisasioihin sovellettavasta EU:n säännöstöstä ja vahvistetaan erityiset säännöt, jotka koskevat turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallintaa koskevassa asetuksessa säädetyin yhteisvastuumekanismin soveltamista kriisitilanteissa.

Uudistuksella pyritään korjaamaan tilanne, jossa jäsenvaltioiden turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamisjärjestelmiä ei juurikaan ole yhdenmukaistettu, vaikka yhteistyötä EU:n tasolla on huomattavasti lisätty, myös EU:n virastojen antaman tuen osalta. Tämä aiheuttaa tehottomuutta ja sen tahattomana seurauksena on se, että turvapaikanhakijoille ei tarjota samaa oikeudenmukaista kohtelua kaikkialla Euroopassa ja että se kannustaa näin ollen suuria määriä muuttajia eri puolilla Eurooppaa etsimään parhaat olosuhteet ja mahdollisuudet heidän oleskelulle. Komissio tukee alustavaa poliittista yhteisymmärrystä, joka on saavutettu aseman määrittelyä koskevasta asetuksesta, vastaanotto-olosuhteita koskevasta direktiivistä, EU:n uudelleensijoittamiskehystä koskevasta asetuksesta ja EU:n turvapaikkavirastoa koskevasta asetuksesta. Nämä ehdotukset olisi hyväksyttävä mahdollisimman pian. Myös

² COM (2020)xxx, XX.09.2020, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönnotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta

palauttamisdirektiiviä koskevat neuvottelut olisi saatava nopeasti päätökseen yhdessä Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen kanssa, jotta voidaan varmistaa, että EU:n säännöillä pystytään estämään pakenemista, avustamaan vapaaehtoista paluuta ja virtaviivaistamaan hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä sekä vahvistamaan turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän tehokasta toimintaa.

- **Ehdotuksen tavoitteet**

Vuonna 2016 annetun turvapaikkamenettelyä koskevaa asetusta koskevan ehdotuksen tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia ja niihin on pyrittävä. On tarpeen ottaa käyttöön yhteinen turvapaikkamenettely, jolla korvataan jäsenvaltioiden erilaiset menettelyt ja jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioissa tehtyihin hakemuksiin. Jotta varmistetaan tuloksellinen ja nopea päätöksentekomenettely, on myös tarpeen ottaa käyttöön yksinkertaisemmat, selkeämmät ja lyhyemmät menettelyt sekä asianmukaiset menettelytakeet ja välineet, joilla estetään turvapaikkamenettelyjen väärinkäytökset ja estetään luvaton liikkuminen. Tämä johtaa resurssien tehokkaampaan käyttöön, ja näin parannetaan hakijoiden oikeuksia, annetaan kansainvälistä suojelua tarvitseville mahdollisuuden saada suojelua nopeammin ja varmistetaan, että hakijat, joiden hakemus on hylätty ja joilla ei ole oikeutta jäädä unionin alueelle, palautetaan nopeasti.

Hakijoiden menettelylliset takeet olisi turvattava erityisesti varmistamalla heidän oikeutensa saada tietoa oikeuksistaan, velvollisuuksistaan ja seurauksista, jos he eivät täytä velvollisuuksiaan, sekä oikeus kuulemiseen henkilökohtaisessa puhuttelussa, tulkkaukseen sekä maksuttomaan oikeusapuun ja oikeudelliseen edustukseen. Kaikki nämä oikeudenmukaisen turvapaikkamenettelyn keskeiset osatekijät, jotka ovat osa komission vuoden 2016 ehdotusta, ovat edelleen ajankohtaisia, ja lainsäätäjien on sovittava niistä.

Lisäksi tarvitaan turvallisia alkuperämaita ja turvallisia kolmansia maita koskevia yksinkertaistettuja ja yhdenmukaistettuja sääntöjä. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) voi toimittaa analyyseja lainsäätäjien tueksi, jotta saadaan ajantasaista tietoa kyseisten maiden nykytilanteesta.

Tätä taustaa vasten komissio ei katso tarpeelliseksi tehdä kauaskantoisia muutoksia vuoden 2016 ehdotukseen, jonka suhteen lainsäätäjät ovat jo edistyneet merkittävästi. Toistaiseksi käydyt neuvottelut eivät kuitenkaan ole mahdollistaneet sitä, että jäsenvaltioiden välillä päästäisiin sopimukseen rajamenettelyn käytön edellytyksistä ja siitä, missä määrin tämän olisi oltava jäsenvaltioiden velvoite. Useimmat jäsenvaltiot totesivat neuvotteluissa, että tämä kysymys on keskeinen osa koko ehdotuspakettia koskevaa kokonaiskompromissia. Lisäksi monet jäsenvaltiot korostivat haasteita, joita aiheutuu sellaisten henkilöiden myöhemmistä hakemuksista, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, ja toimimattomista muutoksenhakumenettelyistä, jotka haittaavat vakavasti palauttamispyrkimyksiä. Näin ollen tässä ehdotuksessa tehdään vuoden 2016 ehdotukseen kohdennettuja muutoksia, joilla vastataan näihin erityishaasteisiin. Muutoksilla edistetään tavoitteita ja otetaan yhdessä seulonnan käyttöönottoa koskevan asetusehdotuksen kanssa käyttöön saumaton yhteys muuttoliikeprosessin kaikkien vaiheiden välille henkilön saapumisesta kansainvälistä turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja tarvittaessa palauttamiseen.

Sellaisten muuttajien maahantulo, joilla on heikot mahdollisuudet saada suojelua, on lisännyt paineita. Niihin on puututtava uusilla muuttoliikkeen hallinnan välineillä, mukaan lukien yhdenmukaisemmat menettelyt erityisesti ulkorajoilla. Tätä varten otetaan käyttöön maahantuloa edeltävä vaihe, joka koostuu turvapaikkaa ja palauttamista koskevasta seulonnasta ja rajamenettelyistä. Seulonnan aikana muuttajat rekisteröidään ja seulotaan henkilöllisyyteen sekä terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien riskien havaitsemiseksi. Tämän

jälkeen muuttajat ohjataan asianmukaiseen menettelyyn, olipa kyse turvapaikasta, maahanpääsyn epäamisestä tai palauttamisesta. Lopuksi määritetään, olisiko turvapaikkahakemus arvioitava sallimatta hakijan maahantuloa jäsenvaltion alueelle rajalla tapahtuvassa turvapaikkamenettelyssä vai tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Jos käytetään palauttamista koskevaa rajamenettelyä ja todetaan, ettei henkilö ole suojelun tarpeessa, noudatetaan palauttamismenettelyä.

Yhdistetyn rajalla tapahtuvan turvapaikka- ja palauttamismenettelyn tarkoituksena on arvioida nopeasti vilpillisiä turvapaikkahakemuksia tai turvapaikkahakemuksia, joita alhaisen hyväksymisasteen kolmansista maista tulevat hakijat tekevät ulkorajoilla, jotta ne, joilla ei ole oikeutta jäädä unionin alueelle, voidaan palauttaa nopeasti. Rajalla tapahtuva yhdistetty turvapaikka- ja palauttamismenettely on tärkeä muuttoliikkeen hallinnan väline luvattoman maahantulon ja luvattoman liikkumisen estämiseksi erityisesti siksi, että eri ryhmistä koostuvissa muuttovirroissa on huomattava osa turvapaikanhakijoita, jotka tulevat alhaisen hyväksymisasteen maista. Jotta menettely täyttäisi tarkoituksensa, sen täytäntöönpanon on oltava helppoa ja sen on tarjottava jäsenvaltioille tarvittavaa joustavuutta sen toteuttamiseksi tehokkaasti ja siten, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin.

Samalla rajamenettelyn käyttö hyödyttäisi turvapaikkajärjestelmää yleensä, sillä hallitsemalla paremmin rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia edistettäisiin asianmukaisten tapausten tehokasta käsittelyä maan sisällä.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä ehdotus on täysin yhdenmukainen sopimukseen liittyvien aloitteiden kanssa, joita ovat erityisesti ehdotus asetukseksi turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallinnasta, ehdotus asetukseksi seulonnan käyttöön otosta ja muutettu ehdotus Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimisesta.

Tämän ehdotuksen ja seulonnan käyttöönottoa koskevan asetusehdotuksen välillä on tiivis yhteys. Seulonnan jälkeen kolmansien maiden kansalaiset ohjattaisiin joko turvapaikka- tai palauttamismenettelyyn ja tarvittaessa rajamenettelyyn. Kummassakin tapauksessa seulonnan aikana kerätyt tiedot otettaisiin huomioon turvapaikkahakemuksen käsittelyssä tai palauttamismenettelyjen käynnistämisessä.

Ehdotus on myös yhdenmukainen palauttamisdirektiivin uudelleenlaadintaa koskevan ehdotuksen kanssa ja täydentää sitä. Kyseisessä ehdotuksessa esitetään jo erityisiä toimenpiteitä, joilla pyritään yhdistämään turvapaikka- ja palauttamismenettelyt paremmin toisiinsa. Näitä ovat erityisesti palauttamispäätöksen tekeminen laillisen oleskelun päättymisen jälkeen, muutoksenhaut palauttamispäätökseen, joka on tehty kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä koskevan lopullisen päätöksen jälkeen, ja rajalla tapahtuva palauttamismenettely. Tähän asetusehdotukseen sisältyvillä säännöksillä vahvistettaisiin saumatonta yhteyttä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen välillä, poistettaisiin nykyisiä porsaanreikiä ja vähennettäisiin entisestään mahdollisuuksia turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön. Ehdotettujen muutosten seurauksena olisi neuvoteltava rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä tämän asetuksen yhteydessä.

Mitä tulee ehdotukseen asetukseksi turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallinnasta, tällä ehdotuksella ja seulonnan käyttöönottoa koskevalla asetusehdotuksella varmistetaan, että maahantuloa edeltävään vaiheeseen tuleviin muuttajiin voidaan missä tahansa vaiheessa soveltaa sisäisiä siirtoja ja palauttamisen tukijärjestelyä osana uutta yhteisvastuumekanismia tai tarvittaessa heidät voidaan siirtää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon lainsäädännössä vahvistettujen objektiivisten

perusteiden mukaisesti. Tällä ehdotuksella varmistetaan myös, että siirron jälkeen siirron toteuttava jäsenvaltio voi jatkaa rajamenettelyä alueellaan. Tällä ehdotuksella varmistetaan myös johdonmukaisuus niiden erityisjärjestelyjen kanssa, joita ehdotuksessa asetukseksi turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallinnasta ja muutetussa ehdotuksessa Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimiseksi esitetään etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena maihin nousseiden muuttajien kohtelua varten. Tämä koskee erityisesti sitä, miten määritetään niiden henkilöiden ryhmät, joilla on oikeus sisäiseen siirtoon, sekä uuden luokan sisällyttämisestä Eurodac-järjestelmään näitä muuttajia varten.

Lisäksi varmistetaan yhdenmukaisuus myös niiden säädösten kanssa, joista on päästy alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen. Näitä ovat aseman määrittelyä koskeva asetus, vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi, EU:n uudelleensijoittamiskehystä koskeva asetus ja EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetus.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotus on johdonmukainen uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esitetyn, muuttoliikkeen hallintaan sovellettavan kokonaisvaltaisen ja pitkän aikavälin lähestymistavan kanssa sikäli, että siinä asetetaan muuttoliikepolitiikka keskiöön suhteissa kolmansien maiden kumppaneihin, luodaan laillisia väyliä EU:hun, integroidaan ulkorajojen valvonta laajempaan EU:n muuttoliikkeen hallintapolitiikkaan, perustetaan saumattomia, oikeudenmukaisia ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, vahvistetaan vapaan liikkuvuuden Schengen-aluetta, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen luottamukseen; ja kehitetään politiikkoja, joilla autetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista eurooppalaisiin yhteiskuntiin.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön uusi sopimus ja erityisesti tavoite käynnistää uudelleen komission vuonna 2016 ehdottama turvapaikkauudistus muun muassa tarkastelemalla, miten voidaan ottaa käyttöön saumaton turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmä. Tältä osin maahantuloa edeltävässä vaiheessa, joka edeltää sitä, että henkilön sallitaan tulla alueelle ja joka koostuu seulonnasta ja rajamenettelystä, käsitellään monenlaisia haasteita, jotka liittyvät koko muuttoliikeprosessiin aina henkilön ensimmäisestä saapumisesta siihen, kun hänet ohjataan asianmukaiseen turvapaikka- tai palauttamismenettelyyn. Näitä haasteita ovat muun muassa tarve vähentää jatkuvasti laittomasta maahantulosta aiheutuvaa painetta ja ylläpitää vahvoja ulkorajoja, edelleen liikkumisen vähentäminen sekä nopea ja tehokas palauttamis- ja takaisinottojärjestelmä.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISSUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Säädösehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 2 kohdan d alakohtaan ja 79 artiklan 2 kohdan d alakohtaan. Ne koskevat sellaisista toimenpiteistä säätämistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa sekä laitonta maahanmuuttoa ja luvatonta oleskelua, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, palauttaminen mukaan luettuna. Aiempaa oikeusperustaa käytettiin myös komission vuoden 2016 ehdotuksessa turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi. Viimeksi mainittu oikeusperusta lisätään niiden erityissäännösten vuoksi, joilla säännellään niiden turvapaikanhakijoiden, joiden hakemus on hylätty, palauttamista, erityisesti siltä osin kuin on kyse samaan aikaan annettavasta palauttamispäätöksestä ja hakemusta koskevasta

kielteisestä päätöksestä, yhteisistä oikeussuojakeinosta tällaisia päätöksiä vastaan sekä saumattomista rajalla tapahtuvista turvapaikka- ja palauttamismenettelyistä.

- **Eriytetty yhdentyminen**

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 mukaisesti Irlanti voi päättää osallistua Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustamista koskevien toimenpiteiden hyväksymiseen ja soveltamiseen.

Irlanti on ilmoittanut aikomuksestaan osallistua direktiivin 2005/85/EY hyväksymiseen ja soveltamiseen sekä päätöksestään, jonka mukaan se ei osallistu direktiivin 2013/32/EU hyväksymiseen. Näin ollen direktiivin 2005/85/EY säännöksiä sovelletaan Irlantiin, kun taas nykyisen direktiivin säännöksiä ei sovelleta Irlantiin. Irlanti ei ole ilmoittanut haluavansa osallistua uuden turvapaikkamenettelyasetuksen hyväksymiseen. Irlannin kanta tämän osalta ei kuitenkaan pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti vaikuta sen mahdolliseen osallistumiseen uuden asetuksen soveltamiseen.

SEU- ja SEUT-sopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti direktiivi 2005/85/EY ja direktiivi 2013/32/EU eivät sido Tanskaa eikä niitä sovelleta Tanskaan. Tanska ei osallistu myöskään tämän asetuksen hyväksymiseen, eikä asetus sido Tanskaa.

- **Toissijaisuusperiaate**

Tässä ehdotuksessa tehdään vuoden 2016 ehdotukseen turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi kohdennettuja muutoksia. Muutoksilla otetaan yhdessä seulonnan käyttöönottoa koskevan asetusehdotuksen kanssa käyttöön saumaton yhteys muuttoliikeprosessin kaikkien vaiheiden välille henkilön saapumisesta turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja tarvittaessa palauttamiseen. Tätä varten tarvitaan yhdenmukaisempia menettelyjä, erityisesti uutta maahantuloa edeltävää vaihetta, johon kuuluu seulonta ja yhdistetyt rajalla tapahtuvat turvapaikka- ja palauttamismenettelyt.

Tavoitteena on myös yhdenmukaistaa edelleen kansainvälisen suojelun myöntämistä tai peruuttamista koskevaa yhteistä menettelyä siltä osin kuin on kyse turvapaikka- ja palauttamispäätösten tekemisestä samana toimena tai erillisenä toimena samanaikaisesti ja yhdessä. Lisäksi sovelletaan samoja tehokkaita oikeussuojakeinoja ja mahdollisuutta sallia hakijoiden jäädä jäsenvaltioiden alueelle muutoksenhaun toisella tai korkeammalla asteella. Tarkoituksena on myös estää muuttajia viivyttämästä menettelyjä, jos ainoana tarkoituksena on estää heidän poistamisensa unionista ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö.

Uusiin menettelyihin olisi sovellettava samoja sääntöjä riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio niitä soveltaa, jotta voidaan varmistaa menettelyjen kohteena olevien hakijoiden sekä kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden tasapuolinen kohtelu sekä selkeys ja oikeusvarmuus yksilön kannalta. Jäsenvaltiot eivät voi kukin erikseen laatia yhteisiä sääntöjä, jotka vähentävät kannustimia turvapaikkashoppailuun ja turvapaikanhakijoiden liikkumiseen jäsenvaltiosta toiseen. Sen vuoksi jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän ehdotuksen tavoitteita, vaan ne voidaan tämän asetuksen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Unionin on tämän vuoksi ryhdyttävä toimiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

- **Suhteellisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Siltä osin kuin tavoitteena on uusien menettelyjen perustaminen, erityisesti uusi maahantuloa edeltävä vaihe, joka koostuu seulonnasta ja saumattomista rajalla tapahtuvista turvapaikka- ja palauttamismenettelyistä, ehdotus rajoittuu kaikilta osin siihen, mikä on välttämätöntä tällaisen yhteisen menettelyn perustamiseksi ja mahdollistamiseksi, sen sujuvoittamiseksi ja yksinkertaistamiseksi, tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi hakijoiden oikeuksien ja takeiden osalta ja sellaisten kansallisten menettelyjen välisten erojen välttämiseksi, joiden epätoivottuna vaikutuksena on kannustaminen edelleen liikkumiseen.

Tavoitteena on myös yhdenmukaistaa edelleen kansainvälisen suojelun myöntämistä tai peruuttamista koskevaa yhteistä menettelyä siltä osin kuin on kyse turvapaikka- ja palauttamispäätösten tekemisestä samana toimena tai erillisenä toimena samanaikaisesti ja yhdessä. Samalla sovelletaan samoja tehokkaita oikeussuojakeinoja ja rajoitetaan muutoksenhakumahdollisuuksia yhteen tehokkaan oikeussuojakeinon asteeseen rajamenettelyssä tehtyjen päätösten osalta, koska tämä on tarpeen menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja niiden toimivuuden parantamiseksi. Näiden muutosten tavoitteena on löytää oikea tasapaino sen välillä, että hakijoilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, että on tarpeen varmistaa, että hakijat, kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt, jotka pyrkivät ainoastaan estämään maastapoistamisensa, eivät käytä väärin jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmiä. Käytössä ovat kuitenkin kaikki tarvittavat suojoitoimet, joilla varmistetaan, ettei kenestäkään tule väliinputoajaa ja että oikeus turvapaikkaan taataan aina.

- **Toimintatavan valinta**

Muutetulla ehdotuksella ei muuteta toimintatapaa, joka valittiin vuoden 2016 ehdotuksessa turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi. Direktiivillä 2013/32/EU saavutettu kansainvälisen suojelun myöntämistä ja peruuttamista koskevien kansallisten menettelyjen yhdenmukaisuuden taso ei ole osoittautunut riittäväksi poistamaan eroja käytetyissä menettelyissä, menettelyjen määräajoissa sekä oikeuksissa ja menettelyllisissä takeissa. Ainoastaan asetuksella, jolla perustetaan unionin yhteinen turvapaikkamenettely ja jonka säännöksiä sovelletaan suoraan, voidaan varmistaa tarvittavan yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden taso sovellettaessa unionin turvapaikkalainsäädännön menettelysääntöjä.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja soveltamista koskevien tietojen keruu**

Komissio tilasi vuonna 2016 tutkimuksen selvittääkseen, onko turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) säännökset otettu asianmukaisesti huomioon kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä. Tutkimuksessa arvioitiin, onko direktiivin velvoitteet sisällytetty kansallisiin oikeusjärjestyksiin, ovatko jäsenvaltiot noudattaneet ilmoitusvelvollisuuttaan (täytäntöönpanotarkastus) ja ovatko kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet yhteensopivia direktiivin säännösten kanssa (vaatimustenmukaisuuden tarkastus). Arviointia varten kunkin jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä esitettiin tyhjentävä selvitys, jotta siihen sisältyisivät suorien

täytäntöönpanotoimenpiteiden lisäksi kaikki asiaankuuluvat kansalliset säädökset, jotka edistävät direktiivin täytäntöönpanoa.

Tutkimuksen mukaan suurin osa jäsenvaltioista on saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään yhdenmukaisella tavalla. Tutkimuksessa havaittiin kuitenkin tapauksia, joissa täytäntöönpano on ollut puutteellista tai virheellistä lähes kaikissa jäsenvaltioissa, kun on kyse esimerkiksi henkilökohtaista puhuttelua koskevista vaatimuksista, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevista takeista tai tutkintamenettelyistä. Komissio on käsitellyt näitä ongelmia asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa muun muassa käynnistämällä rikkomusmenettelyjä.

Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) julkaisi vuonna 2019 ohjeet *turvapaikkamenettelyn toimintaa koskevista vaatimuksista ja indikaattoreista*. Niiden yleisenä tavoitteena on tukea jäsenvaltioita turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) keskeisten säännösten käytännön täytäntöönpanossa. Ohjeet ovat merkittävä panos sellaisten yhteisten toiminnallisten standardien ja indikaattoreiden laatimiseen, jotka ovat realistisia ja saavutettavissa kaikissa jäsenvaltioissa, sekä hyvien käytäntöjen kokoamiseen. Ennen ohjeiden laatimista Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) keräsi näyttöä erityisesti muutoksenhauista ja erityisistä turvapaikkamenettelyistä. EASO on myös julkaissut kaksi käytännön opasta: iän arviointia koskeva käytännön opas (2018) ja lapsen etua turvapaikkamenettelyissä koskeva käytännön opas (2019). Lisäksi EASO on julkaissut lapsia koskevista turvapaikkamenettelyistä kertomuksen, jossa korostetaan hyviä käytäntöjä ja annetaan suosituksia muun muassa lapsen edun periaatteesta, lapsia koskevista takeista ja erityisolosuhteista, ohjaamismekanismeista ja henkilöstön koulutuksesta.

Jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmistä sekä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kannoista saatiin merkittävästi tietoa myös lähes neljä vuotta kestäneissä neuvotteluissa, jotka koskivat komission 13. heinäkuuta 2016 esittämää ehdotusta turvapaikkamenettelyasetukseksi. Euroopan parlamentti vahvisti kantansa komission ehdotukseen 22. toukokuuta 2018. Vaikka tekstin käsittelyssä on edistytty merkittävästi, neuvosto ei ole vielä voinut hyväksyä yhteistä lähestymistapaa lähinnä rajamenettelyä koskevien erimielisyyksien vuoksi. Neuvosto ei myöskään ottanut kantaa komission ehdottamaan eurooppalaiseen luetteloon turvallisista alkuperämaista. Neuvosto pohti myös sitä, olisiko ehdotettuun asetukseen sisällytettävä myös eurooppalainen luettelo turvallisista kolmansista maista, mutta se ei vahvistanut kantaa asiaan.

Nopeutettujen menettelyjen ja rajamenettelyjen käytön osalta komissio ehdotti vuonna 2016, että nopeutetusta tutkintamenettelystä tehtäisiin pakollinen tietyissä tapauksissa ja että siihen sisällytettäisiin erityiset säännöt, jotka koskevat mahdollisuutta soveltaa sitä ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Komissio ehdotti vuonna 2016 vapaaehtoista rajamenettelyä. Euroopan parlamentti katsoi myös, että nopeutetusta menettelystä olisi tultava pakollista tietyissä tapauksissa, mutta rajoitetummin kuin komission ehdotuksessa, erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta. Euroopan parlamentti jätti myös ilman huoltajaa olevat alaikäiset rajamenettelyn ulkopuolelle. Neuvosto on pyrkinyt lisäämään tilanteita, joissa nopeutettua menettelyä voidaan käyttää, myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten tapauksessa. Rajamenettelyn osalta neuvostossa on ollut erimielisyyttä siitä, olisiko rajamenettelystä tehtävä ainakin tietyssä määrin pakollinen. Jäsenvaltiot, jotka kannattavat velvoitetta soveltaa rajamenettelyä, ovat korostaneet sen merkitystä muuttoliikkeen hallinnan välineenä erityisesti silloin, kun suuri osa turvapaikanhakijoista tulee maista, joihin liittyvä hyväksymisaste on alhainen. Rajamenettelyllä voidaan tällöin parantaa mahdollisuuksia onnistuneeseen palauttamiseen suoraan ulkorajalta lyhyessä ajassa saapumisen jälkeen, mikä johtuu erityisesti nopeammasta palauttamismenettelystä ja tiiviimmistä yhteyksistä turvapaikan ja

palauttamisen välillä. Lisäksi voidaan vähentää riskiä siitä, että hakijat pakenevat tai liikkuvat luvattomasti. Jäsenvaltiot, jotka suhtautuivat neuvottelujen aikana epäilevästi velvoitteeseen soveltaa rajamenettelyä, toivat esiin joitakin ongelmia, joita tällaisten menettelyjen järjestelmällisessä soveltamisessa voisi ilmetä, esimerkiksi: vaikeudet arvioida nopeasti, voidaanko hakija ottaa tutkittavaksi rajamenettelyssä, ja tarve pitää hakija tällä välin rajalla; liian pitkät muutoksenhakumenettelyt, minkä vuoksi rajamenettelyn päätökseen saattamiselle asetettu määräaika päättyy ennen kuin hakemuksesta voidaan tehdä päätös; tärkeiden investointien ja resurssien tarve (infrastruktuuri, henkilöstö ja laitteet); rajamenettelyn soveltamisen vähäinen merkitys, jos mahdollisuutta hylätyn hakijan palauttamiseen ei ole.

Vuoden 2018 ehdotuksessa palauttamisdirektiivin uudelleenlaatimiseksi komissio ehdotti, että jäsenvaltioiden olisi tehtävä palauttamispäätös välittömästi sen jälkeen, kun on tehty päätös kolmannen maan kansalaisen laillisen oleskelun lopettamisesta, erityisesti päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä. Samassa ehdotuksessa esitettiin myös palauttamismenettelyä, jota sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, joiden kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset on hylätty rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Vaikka Euroopan parlamentti ei ole vielä vahvistanut kantaansa komission ehdotukseen, neuvosto muodosti toukokuussa 2019 osittaisen yleisnäkemyksen, joka kattaa ehdotuksen kaikki osat lukuun ottamatta rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä. Tämä johtuu erityisesti tämän yhteyksistä turvapaikkamenettelyasetusta koskevassa vuoden 2016 ehdotuksessa esitettyyn rajalla tapahtuvaan turvapaikkamenettelyyn, josta ei päästy yhteisymmärrykseen.

Turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttömahdollisuuksien vähentämiseksi komissio ehdotti vuonna 2016 tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden osalta, että toisen tai ylemmän asteen muutoksenhaulla tuomioistuimessa ei saisi olla automaattista lykkäävää vaikutusta, jollei tuomioistuin toisin päättä hakijan pyynnöstä tai viran puolesta. Euroopan parlamentti kannatti mietinnössään tätä säännöstä, kun taas neuvosto katsoi, että turvapaikkamenettelyn, sellaisena kuin siitä säädetään EU:n lainsäädännössä, olisi päätyttävä ensimmäisen oikeusasteen muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen jälkeen. Komissio ehdotti myös, että hakijoille asetettaisiin yhdenmukaiset määräajat, joiden kuluessa heidän on tehtävä muutoksenhakupyynnönsä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, sekä määräajat, joiden kuluessa tuomioistuinten on ratkaistava muutoksenhaku. Euroopan parlamentti kannatti määräaikoja, joiden kuluessa hakijoiden on haettava muutosta, mutta se ei voinut kannattaa määräaikoja tuomioistuinten ratkaisuille. Neuvosto piti parempana kansallisessa lainsäädännössä asetettavia määräaikoja kuin EU:n tasolla yhdenmukaistettuja määräaikoja, joiden kuluessa hakijoiden on haettava muutosta, eikä se voinut kannattaa sellaisten määräaikojen käyttöönottoa, joiden kuluessa tuomioistuinten on annettava ratkaisunsa. Neuvosto voisi kuitenkin hyväksyä sen, että tällaiset määräajat asetetaan kansallisella tasolla.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Komissio kuuli jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja sidosryhmiä useaan otteeseen kootakseen niiden näkemykset uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta. Samaan aikaan puheenjohtajavaltiot Romania, Suomi ja Kroatia ovat käyneet sekä strategisia että teknisiä keskusteluja muuttoliikepolitiikan eri näkökohdista, muun muassa turvapaikka-asioista, palauttamisesta sekä takaisinottoa ja uudelleenkotouttamista koskevista suhteista kolmansiiin maihin. Näissä kuulemisissa kannatettiin Euroopan turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan uudistamista, jotta voitaisiin paikata kiireellisesti Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän puutteita, parantaa palauttamisjärjestelmän tehokkuutta, perustaa aidosti eurooppalainen palauttamisjärjestelmä, vahvistaa takaisinottoa koskevia suhteita

kolmansien maiden kanssa ja varmistaa muuttajien kestävä uudelleenkotouttaminen sen jälkeen, kun he ovat palanneet alkuperämaahansa.

Ennen uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen esittämistä komissio on käynyt jatkuvaa keskustelua Euroopan parlamentin kanssa. Komissio on myös järjestänyt kaksi intensiivistä vierailukierrosta ja kahdenvälisiä keskusteluja kunkin jäsenvaltion kanssa toimikautensa ensimmäisten 100 päivän aikana ja myös viime aikoina ennen sopimuksen esittämistä. Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti katsoivat, että nykyisen järjestelmän heikkouksien ratkaisemisessa on edistytävä ja että on luotava uusi oikeudenmukainen vastuunjaon järjestelmä, johon kaikki jäsenvaltiot voivat osallistua. Ne kannattivat myös tiukkaa rajavalvontaa ja perusoikeuksien kunnioittamista EU:n muuttoliikepolitiikan kaikilla osaluilla sekä tunnustivat muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden, muun muassa laillisten ja turvallisten tuloväylien, sekä palauttamisten parantamisen merkityksen.

Suomen puheenjohtajakaudella järjestettiin useita neuvoston foorumeita, esimerkiksi Helsingissä 24.–25. lokakuuta 2019 järjestetty Tampere 2.0 -konferenssi ja Wienissä 6.–7. marraskuuta 2019 järjestetty Salzburgin foorumi. Niissä jäsenvaltiot suhtautuivat myönteisesti Euroopan komission aikeeseen käynnistää uudelleen Dublin-järjestelmän uudistus, jotta löydettäisiin uusia yhteisvastuun muotoja, joihin kaikkien jäsenvaltioiden odotettaisiin osallistuvan. Jäsenvaltiot korostivat, että yhteisvastuutoimenpiteiden on oltava osa uudistettua järjestelmää mutta niitä olisi toteutettava yhdessä vastuuseen perustuvien toimenpiteiden kanssa. Lisäksi ne korostivat, että on kiireellisesti torjuttava luvatonta liikkumista EU:ssa sekä palautettava tehokkaammin ne, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Euroopan parlamentti on korostanut useaan otteeseen, että on suojeltava riittävästi lapsiperheitä ja kiinnitettävä erityistä huomiota ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Komission jäsen Ylva Johansson on myös järjestänyt useaan otteeseen kohdennettuja kuulemisia kansainvälisten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja jäsenvaltioiden paikallisten kansalaisjärjestöjen sekä työmarkkinaosapuolten kanssa. Näissä kuulemisissa esitettiin suosituksia, jotka liittyvät yhteiseen lähestymistapaan lapsia koskeviin normeihin. Tällöin noudatetaan vuonna 2017 annettua tiedonantoa lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä³. Kansalaisyhteiskuntaa on kuultu myös Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) perustamassa neuvoa-antavassa ryhmässä useista aiheista, kuten turvapaikkamenettelyn alkuvaiheista (2019).

Komissio on ottanut huomioon monia kansallisten ja paikallisten viranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR)⁴ ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM)⁵ sekä ajatushautomoiden ja tiedemaailman, antamia suosituksia⁶ siitä, miten muuttoliikettä koskeva uudistus on suunniteltava ja miten nykyisiin muuttoliikkeen haasteisiin olisi vastattava ihmisoikeusnormien mukaisesti. Jotta uudistaminen voitaisiin aloittaa puhtaalta pöydältä, suositusten mukaan olisi tarkistettava joitakin vastuun määrittämistä koskevia sääntöjä ja

³ Maahanmuuttajalapsia koskevassa aloitteessa haettiin yhteistä lähestymistapaa, jolla voidaan käsitellä kadonneisiin (ilman huoltajaa olevien ja huoltajastaan erotettujen) lapsiin liittyvää ongelmaa, perustaa toimivat mekanismit ihmiskaupan riskien torjumiseksi ja hyväksyä erityisesti lapsia koskevat normit turvapaikkamenettelyjä varten.

⁴ UNHCR Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum, tammikuu 2020.

⁵ IOM Recommendations for the new European Union Pact on Migration and Asylum, helmikuu 2020.

⁶ Esimerkiksi uutta turvapaikkapolitiikkaa koskeva Berliinin toimintasuunnitelma ”Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy”, 25.11.2019, jonka allekirjoitti 33 organisaatiota ja kuntaa.

säädettävä pakollisesta yhteisvastuumechanismista, myös sellaisten henkilöiden osalta, jotka saapuvat etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena. Kansalaisjärjestöt pitävät tärkeänä myös vastuuseen liittyvän yhteisymmärryksen saavuttamista jäsenvaltioiden kesken ja ne ovat esittäneet, että tarkistettuihin Dublin-sääntöihin sisällytettäisiin pysyvämpi siirtomekanismi.⁷

Komissio otti huomioon myös Euroopan muuttoliikeverkoston⁸ kannanotot ja tutkimukset. Verkosto perustettiin komission aloitteesta, ja se on viime vuosina tuottanut useita erityistutkimuksia ja tapauskohtaisia kyselyjä.

Näyttöön perustuva päätöksenteko

Komissio kannattaa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa ja viittaa erilliseen asiakirjaan (XXX). Siinä esitetään tiedot ja seikat, jotka tukevat ehdotettua lähestymistapaa. Sillä on tarkoitus on ratkaista vuoden 2016 jälkeen havaittuja ongelmia ja saattaa päätökseen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus sekä vahvistaa eurooppalaista oikeudellista kehystä palauttamisia varten.

• Perusoikeudet

Tässä ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan periaatteita, jotka tunnustetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, sekä velvoitteita, jotka johtuvat kansainvälisestä oikeudesta, erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevasta Geneven yleissopimuksesta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä eurooppalaisesta yleissopimuksesta, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, kidutuksen vastaisesta YK:n yleissopimuksesta ja lapsen oikeuksia koskevasta YK:n yleissopimuksesta.

Vapauteen ja vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksia suojellaan. Jos säilöönottoa käytetään rajamenettelyn yhteydessä vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin ja palauttamisdirektiivin mukaisesti, se olisi perusteltua ainoastaan kyseisissä direktiiveissä selkeästi määritellyistä erityisistä syistä, kun se osoittautuu tarpeelliseksi ja oikeasuhteiseksi, kunkin tuomioistuINVALVONNAN alaisen tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ja viimeisenä keinona, jos muita lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä ei voida soveltaa tehokkaasti.

Ehdotuksessa taataan, että lasten etua suojellaan aina, erityisesti sulkemalla rajamenettelyn ulkopuolelle pääsääntöisesti ilman huoltajaa olevat alaikäiset ja perheet, joissa on alle 12-vuotiaita lapsia, paitsi jos heidän voidaan katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin on asianmukaisesti varmistettu, koska ainoastaan tässä asetuksessa säädetyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa, joissa hakemukset ovat todennäköisesti perusteettomia, hakijalla ei pitäisi olla automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhakua varten.

⁷ CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, kesäkuu 2019.

⁸ Kaikki Euroopan muuttoliikeverkoston tutkimukset ja raportit löytyvät osoitteesta https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

Ehdotuksessa varmistetaan palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen siten, että palauttamispäätöksen kaikkia vaikutuksia lykätään niin kauan kuin hakijalla on oikeus jäädä alueelle tai hänen sallitaan jäädä alueelle kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta varten. Lisäksi palauttamisdirektiivin säännösten mukaan palauttamiskiellon periaatetta on noudatettava palauttamismenettelyjen kaikissa vaiheissa, ja palauttamispäätöksiä koskevat muutoksenhaut keskeyttävät automaattisesti sellaisten päätösten täytäntöönpanon, jotka ovat vaarassa rikkoa tätä periaatetta.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksesta ei aiheudu taloudellista eikä hallinnollista rasitetta unionille. Näin ollen sillä ei ole vaikutuksia unionin talousarvioon. Jäsenvaltiot voivat käyttää kansallisista ohjelmistaan sekä nykyisestä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta että uudesta turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta myönnettyjä varoja tukeakseen rajamenettelyn käytön edellyttämään infrastruktuuriin tehtäviä investointeja. EASO ja Frontex voivat henkilöstön avulla tukea jäsenvaltioita samaa tarkoitusta varten omien toimivaltuuksiensa puitteissa.

- **Seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt**

Komissio laatii kertomuksen turvapaikkamenettelyasetuksen soveltamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta ja sen jälkeen viiden vuoden välein. Jäsenvaltioiden on toimitettava kertomuksen laatimista varten tarvittavat tiedot komissiolle ja Euroopan unionin turvapaikkavirastolle. Turvapaikkavirasto myös valvoo sitä, kuinka jäsenvaltiot noudattavat tätä asetusta, valvontamekanismilla, jonka perustamista komissio ehdotti tarkistaessaan turvapaikkaviraston toimeksiantoa⁹.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Tässä ehdotuksessa tehdään kohdennettuja muutoksia vuoden 2016 ehdotukseen turvapaikkamenettelyä koskevaksi asetukseksi. Muutoksilla otetaan yhdessä seulonnan käyttöönottoa koskevan asetusehdotuksen ja palauttamisdirektiiviä muuttavan ehdotuksen kanssa käyttöön saumaton yhteys muuttoliikeprosessin kaikkien vaiheiden välille henkilön saapumisesta turvapaikkahakemusten käsittelyyn ja kansainvälisen suojelun myöntämiseen sekä tarvittaessa sellaisten henkilöiden palauttamiseen, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

1. Uusi maahantuloa edeltävä vaihe

Eri ryhmistä koostuvien muuttovirtojen saapuminen ja niiden muuttajien suuri osuus, joilla on heikot mahdollisuudet saada kansainvälistä suojelua, aiheuttavat paineita, joihin on puututtava uusilla ja tehokkailla muuttoliikkeen hallintavälineillä, mukaan lukien yhdenmukaisemmat menettelyt erityisesti ulkorajoilla, jotta voidaan varmistaa muuttajien nopea tunnistaminen ja ohjaaminen oikeaan menettelyyn ja heidän hakemustensa nopea käsittely. Tätä varten otetaan käyttöön uusi maahantuloa edeltävä vaihe, joka koostuu seulonnasta [COM (2020)xxx final], kehittyneemmästä nopeutetusta menettelystä ja seulonnasta sekä turvapaikkaa ja palauttamista koskevasta rajamenettelystä.

Kuten edellä on selitetty, rajamenettelyn osalta tällä ehdotuksella pyritään yhtäältä tekemään rajamenettelystä joustavampi mutta myös tehokkaampi jäsenvaltioiden kannalta käytännössä

⁹ COM (2016) 271 final.

mukauttamalla sitä käytännön kokemuksiin ja tärkeimpien muuttoreittien todellisiin virtoihin. Tämä edellyttää lisäperusteiden antamista sen käytölle ja menettelyn enimmäiskeston pidentämistä. Tällainen tehokkaampi rajamenettely antaa turvapaikka- ja maahanmuuttoviranomaisille mahdollisuuden arvioida tehokkaammin oikeutettuja hakemuksia sisämaassa, tehdä päätöksiä nopeammin ja edistää näin turvapaikka- ja palauttamispolitiikan parempaa ja uskottavampaa toimintaa perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Toisaalta rajamenettelyn pakollinen luonne tiettyjen hakijaryhmien osalta on nähtävä osana laajempaa kokonaisuutta, jonka komissio on esittänyt sopimuksessa sekä siihen liittyvissä ja vireillä olevissa ehdotuksissa. Myös tässä yhteydessä on otettava huomioon käytännön kokemukset. Erityisesti perusteiden, joilla arvioidaan, onko hakemus arvioitava rajamenettelyssä, on oltava helppoja ja nopeita soveltaa käytännössä. Lopuksi on myös pidettävä mielessä, että tiettyjä henkilöitä, joiden turvapaikkahakemus on hylätty, ei palauteta ainakaan lyhyellä aikavälillä kolmansien maiden yhteistyöhaluttomuuden vuoksi.

Rajamenettelyä on helpompi käyttää, jos alusta alkaen maahantulon yhteydessä tehtävässä seulonnassa voidaan todeta objektiivisten perusteiden mukaisesti, olisiko henkilöön sovellettava kyseistä menettelyä.

On myös tärkeää selventää, mistä alkaen rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä sovelletaan. Tämän vuoksi 26 ja 27 artiklaa muutetaan sen selventämiseksi, että jäsenvaltion on rekisteröitävä turvapaikkahakemus sen jälkeen, kun seulonta on päättynyt. Tämä ei vaikuta henkilön oikeuteen tehdä turvapaikkahakemus välittömästi, kun hän saapuu jäsenvaltion alueelle. Se tarkoittaa ainoastaan sitä, että hänen hakemuksensa rekisteröidään, kun seulonta on päättynyt, ja että käytettävissä on tarvittavat tiedot sen päättämiseksi, olisiko rajamenettelyä käytettävä.

2. Rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn soveltamisala: sen määrittäminen, keneen rajamenettelyä voidaan soveltaa ja keneen sitä olisi sovellettava:
 - Uudessa 41 artiklan 1 ja 2 kohdassa selvennetään, että hakemukset voidaan arvioida rajamenettelyssä ainoastaan, jos hakijoille ei ole vielä myönnetty lupaa tulla jäsenvaltion alueelle ja he eivät täytä Schengenin rajasäännösten mukaisia maahantuloedellytyksiä. Rajamenettely toteutetaan asetuksen (EU) XXX/XXX [seulonta-asetus] mukaisesti suoritetun seulonnan jälkeen, kun hakemukset on tehty ulkorajojen ylitys- tai kauttakulkualueella, ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä tapahtuneen kiinnioton jälkeen tai etsintä- ja pelastusoperaatioiden seurauksena tapahtuneen maihinnousun jälkeen.
 - Rajamenettelyssä voidaan tehdä päätöksiä hakemuksen ottamisesta tutkittavaksi tai hakemuksen perusteista ainoastaan, jos hakemus tutkitaan nopeutetussa menettelyssä. Tähän sisältyy mahdollisuus toteuttaa rajamenettely tapauksissa, joissa jäsenvaltio voi pitää kolmatta maata hakijan kannalta ”turvallisena alkuperämaana” tai ”turvallisena kolmantena maana”, mikä edellyttää hakijan tilanteen perusteellisempaa arviointia. Sen vuoksi lisätään uusi nopeuttamisperuste, joka perustuu objektiivisempiin ja helppokäyttöisempiin kriteereihin, joiden mukaan jäsenvaltion on nopeutettava sellaisista kolmansista maista tulevien hakijoiden hakemusten käsittelyä, joiden osalta myönteisten turvapaikkapäätösten osuus kaikista turvapaikkapäätöksistä on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuisten keskimääräisten vuotuisten tietojen mukaan alle 20 prosenttia. Tätä prosenttiosuutta perustellaan sillä, että sellaisten hakijoiden tekemien hakemusten määrä, jotka tulevat alhaisen hyväksymisasteen (alle 20 %) maista, on kasvanut

huomattavasti, minkä vuoksi on tarpeen ottaa käyttöön tehokkaat menettelyt todennäköisesti perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi.

- Uuden 41 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat turvapaikkamenettelyä soveltaessaan toteuttaa myös menettelyn hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi.
- Uudessa 41 artiklan 6 kohdassa selvennetään, että turvapaikanhakijat, joihin sovelletaan rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä, eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle.
- **Jäsenvaltioiden velvollisuus soveltaa turvapaikkamenettelyä tietyissä tapauksissa:** Uudessa 41 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan soveltamaan rajamenettelyä tapauksissa, joissa on kyse sääntöjenvastaisesta saapumisesta ulkorajalle tai maihinnoususta etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen ja jokin seuraavista perusteista täyttyy: 1. hakija aiheuttaa riskin kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle; 2. hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; 3. hakija on peräisin kolmannelta maasta, jonka osalta myönteisten turvapaikkapäätösten osuus turvapaikkapäätösten kokonaismäärästä on alle 20 prosenttia.
- **Poikkeukset velvoitteeseen toteuttaa rajalla tapahtuva turvapaikkamenettely:** Uuden 41 artiklan 3 ja 5 kohdasta seuraa yhdessä luettuna, että ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ja alle 12-vuotiaisiin alaikäisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovelletaan rajamenettelyä vain, jos heidän katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Uuden 41 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös poiketa velvollisuudesta toteuttaa rajalla tapahtuva turvapaikkamenettely tapauksissa, joissa on epätodennäköistä, että henkilöiden takaisinotto onnistuisi tilanteessa, jossa heidän turvapaikkahakemuksestaan tehdään kielteinen päätös. Poikkeusta sovelletaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisiin, joista kyseinen jäsenvaltio on toimittanut komissiolle ilmoituksen viisumisäännösten 25 a artiklan 3 kohdan mukaisesti. Tällainen ilmoitus voidaan tehdä, jos jäsenvaltiolla on huomattavia ja jatkuvia käytännön ongelmia tehdä yhteistyötä kyseisen kolmannen maan kanssa laittomien muuttajien takaisinotossa. Asetuksen 41 artiklan 4 kohdassa täsmennetään lisäksi tilanteet ja sovellettavat menettelyt, joissa jäsenvaltiot voivat jatkaa tämän poikkeuksen soveltamista tai joissa niiden on lakattava soveltamasta poikkeusta ja näin ollen sovellettava rajamenettelyä kyseisen kolmannen maan kansalaisiin.
- **Rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn kesto:** Uudessa 41 artiklan 11 kohdassa täsmennetään, että rajamenettelyn enimmäiskesto on 12 viikkoa siitä, kun hakemus rekisteröidään ensimmäisen kerran. Poiketen tavanomaisesta 10 päivän määräajasta hakemus on jätettävä viimeistään viiden päivän kuluttua tällaisesta rekisteröinnistä tai, jos hakija on siirretty turvapaikka-asioiden ja muuttoliikenteen hallintaa koskevan asetuksen [x] artiklan mukaisesti, viiden päivän kuluttua siitä, kun hakija ilmoittautuu hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille (uusi 41 artiklan 10 kohta). Tämä poikkeus on perusteltu siksi, että näissä tapauksissa hakijan ei ole sallittu tulla alueelle eikä hakemuksen jättämisen viivästyminen saisi viivästyttää rajamenettelyä ja vastaavaa 12 viikon määräaikaa.

- **Rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyssä sovellettavat takeet:** Uudessa 41 artiklan 5 ja 9 kohdassa täsmennetään tapaukset, joissa rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä ei sovelleta. Ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ja perheisiin, joissa on alle 12-vuotiaita lapsia, voidaan soveltaa rajamenettelyä ainoastaan kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä eli silloin, kun ilman huoltajaa olevan alaikäisen tai perheenjäsenen katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä. Uuden 41 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa tai lopettaa rajamenettelyä tietyissä tapauksissa, kuten silloin, kun rajamenettelyn soveltamisperusteet eivät täyty tai eivät enää täyty, kun tarvittavaa tukea ei voida antaa hakijoille, joilla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita, kun on lääketieteellisiä syitä olla soveltamatta rajamenettelyä ja kun vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin mukaisia säilöönnoton edellytyksiä ei voida täyttää eikä rajamenettelyä voida soveltaa ilman säilöönnottoa. Jos rajamenettelyä ei sovelleta tai ei enää sovelleta, hakijalle myönnetään pääsy jäsenvaltion alueelle ja hänen hakemuksensa käsitellään sovellettavan turvapaikkamenettelyn mukaisesti (tarvittaessa myös nopeutetun menettelyn mukaisesti).
- **Turvapaikkamenettelyn kohteena olevien hakijoiden sijainti:** Uusi 41 artiklan 15 kohta mahdollistaa rajamenettelyn kohteena olevien hakijoiden vastaanottamisen paitsi ulkorajoilla tai kauttakulkualueilla myös niiden läheisyydessä.
- Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tarvitse tehdä tarvittavia järjestelyjä rajamenettelyn soveltamiseksi kaikilla rajanylityspaikoilla tai kaikilla ulkorajojen osuuksilla, joilla maahantulijat voidaan ottaa kiinni tai laskea maihin. Ne voivat valita paikat, joihin ne perustavat tätä varten tarvittavat tilat missä tahansa ulkorajalla tai ulkorajan läheisyydessä, ja siirtää rajamenettelyn piiriin kuuluvat hakemukset kyseisiin paikkoihin riippumatta siitä, missä turvapaikkahakemus alun perin tehtiin. Jotta vältettäisiin hakijoiden liian monet ja liikaa aikaa vievät siirrot tätä tarkoitusta varten, jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pyrittävä perustamaan tarvittavat tilat sinne, missä ne odottavat saavansa eniten rajamenettelyn piiriin kuuluvia hakemuksia.
- Jos kyseisten paikkojen toimintakapasiteetti ylittyy siten, ettei voida käsitellä rajamenettelyn kohteena olevia hakemuksia, jäsenvaltiot voivat tilapäisesti ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi ottaa hakijoita vastaan muissa paikoissa jäsenvaltion alueella. Tätä poikkeusta olisi sovellettava ainoastaan silloin, kun toiminnallinen kapasiteetti kyseisissä paikoissa ylittyy tilapäisesti, koska jäsenvaltioiden olisi pyrittävä tarjoamaan riittävä kapasiteetti kyseisissä paikoissa ottaen huomioon hakemusten odotettavissa oleva määrä.
- **Uusi rajalla tapahtuva menettely palauttamista varten:** Uudessa 41 a artiklassa otetaan käyttöön palauttamismenettelyn toteuttamiseksi sovellettava rajamenettely, joka korvaa vuonna 2018 uudelleenlaadittua palauttamisdirektiiviä koskevaan ehdotukseen sisältyvän rajalla tapahtuvan palauttamismenettelyn. Rajamenettelyä palauttamisen toteuttamiseksi sovelletaan hakijoihin, kolmansien maiden kansalaisiin tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joiden hakemukset on hylätty rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Tämän menettelyn kohteena olevien henkilöiden ei sallita tulla jäsenvaltion alueelle, vaan heidät olisi pidettävä ulkorajoilla, niiden läheisyydessä tai kauttakulkualueilla; jos jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pysty pitämään niitä kyseisissä paikoissa, ne voivat käyttää muita paikkoja alueellaan. Menettelyn kohteena oleville kolmansien maiden kansalaisille ja

kansalaisuudettomille henkilöille voidaan asettaa vapaaehtoista poistumista varten enintään 15 päivän määräaika, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisuutta noudattaa milloin tahansa vapaaehtoisesti velvoitetta palata raja-alueelta tai kauttakulkualueelta. Tämä vähentäisi sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten luvattoman maahantulon ja liikkumisen riskiä, joihin sovelletaan palauttamismenettelyä, estämättä heidän mahdollisuuksiaan palata vapaaehtoisesti ja saada logistista, taloudellista tai muuta apua, jos kansallinen lainsäädäntö sen sallii. Palauttamista varten toteutettava rajamenettely saa kestää enintään 12 viikkoa alkaen siitä, kun asianomaisella henkilöllä ei enää ole oikeutta jäädä alueelle eikä hänen enää sallita jäädä alueelle sen jälkeen, kun tuomioistuin on hylännyt hakemuksen, jossa hakija on pyytänyt oikeutta jäädä alueelle. Tämä määräaika asetetaan sen lisäksi, joka koskee kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä. Laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voidaan yksittäisissä tapauksissa palauttamisen helpottamiseksi ja turvaamiseksi ottaa säilöön tämän ajanjakson tai sen osan ajaksi; tällöin sovelletaan palauttamisdirektiivissä säädettyjä menettelyllisiä takeita ja suojatoimia. Kolmansien maiden kansalaiset, jotka on jo otettu säilöön (kaikki vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä säädetyt suojatoimet huomioon ottaen) kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn aikana osana rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä, voidaan ottaa säilöön luvattoman maahantulon estämiseksi ja palauttamisen toteuttamiseksi. Muissa tapauksissa ja erityisesti silloin, kun kolmansien maiden kansalaisia ei ole otettu säilöön rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyn aikana, säilöönottoa voidaan käyttää saman enimmäisajan kuluessa, jos uudelleenlaaditussa palauttamisdirektiivissä säädetyt säilöönoton perusteet täyttyvät (on olemassa pakenemisen vaara, asianomainen henkilö välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmistelua tai maastapoistamista tai henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle). Palauttamisdirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetty säilöönoton enimmäiskesto (enintään 6 kuukautta, jota voidaan tietyissä olosuhteissa pidentää enintään 12 kuukaudella) pysyy kuitenkin muuttumattomana, joten säilöönoton kesto, joka voidaan toteuttaa palauttamiseksi toteutetun rajamenettelyn aikana, on sisällytettävä kyseiseen määräaikaan.

- **Rajamenettelyn päättäminen ja oikeus tulla alueelle:** Jos turvapaikkamenettely on vielä kesken rajamenettelyn päätökseen saattamista koskevan määräajan päättyessä, hakijan sallitaan saapua jäsenvaltion alueelle turvapaikkamenettelyn loppuun saattamista varten. Maahantuloa ei sallita, jos hakijalla ei enää ole oikeutta jäädä maahan eikä hänen enää sallita jäädä maahan. Jos palauttamispäätös on jo tehty, hakijaan on sovellettava rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä, joka voi kestää enintään 12 viikkoa; tämän määräajan päätyttyä laittomasti oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen sovellettaisiin palauttamisdirektiivissä säädettyä palauttamismenettelyä.
- **Rajalla tapahtuvan turvapaikka- ja palauttamismenettelyn siirrettävyys:** Rajalla tapahtuvaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyä voidaan soveltaa muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa turvapaikkahakemus on tehty. Uuden 41 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltio, johon hakija on siirretty asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallintaa koskeva asetus] [x] artiklan mukaisesti, voi soveltaa rajalla tapahtuvia turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, jos rajamenettelyn soveltamisen edellytykset täyttyvät siinä jäsenvaltiossa, jossa hakemus on tehty. Siirron kohteena oleva jäsenvaltio voi soveltaa rajalla tapahtuvia turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä myös silloin, kun kansainvälistä suojelua

koskeva hakemus tehdään kyseisessä jäsenvaltiossa vasta siirron jälkeen (uusi 41 artiklan 1 kohdan d alakohta).

Yhteenvetona voidaan todeta, että rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä olisi sovellettava turvapaikkahakemuksiin, jotka ovat ilmeisen perusteettomia tai joissa hakija aiheuttaa uhan turvallisuudelle tai ei todennäköisesti tarvitse kansainvälistä suojelua kansalaisuuteensa liittyvän hyväksymisasteen perusteella. Lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää käyttää rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä hakemuksen käsiteltäväksi ottamisen edellytysten tai hakemuksen perusteiden pohjalta, jolloin hakemus olisi käsiteltävä nopeutetussa menettelyssä. Tapauksissa, joissa on alusta alkaen epätodennäköistä, että näiden henkilöiden takaisinotto onnistuisi, jos heidän turvapaikkahakemuksestaan tehdään kielteinen päätös, jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä vaan käyttävät tavanomaista turvapaikkamenettelyä. Kaikkiin muihin turvapaikkahakemuksiin sovellettaisiin tavanomaista turvapaikkamenettelyä. Ilman huoltajaa olevat lapset ja alle 12-vuotiaat lapset sekä heidän perheenjäsenensä vapautetaan rajamenettelystä, ellei heihin liity turvallisuusongelmia.

3. Kokonaisvaltainen turvapaikka- ja palauttamismenettely

On myös luotava saumaton yhteys muuttoprosessin kaikkien vaiheiden välille, jotta maahantulijat, jotka ovat kiertäneet seulontaa tai joiden on sallittu tulla jäsenvaltion alueelle, voivat saada turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Tämän vuoksi kohdennetut muutokset komission vuonna 2016 tekemään ehdotukseen ovat tarpeen, jotta muuttajia estetään viivytystä menettelyjä, jos heidän ainoana tarkoituksenaan on estää heidän poistamisensa unionista ja turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö. Tämä koskee erityisesti muutoksenhakumenettelyn tehokkuutta rajamenettelyn osalta ja siihen liittyvää hakijan oikeutta jäädä maahan (lykkäävä vaikutus) erityisesti myöhempien hakemusten osalta. Useat jäsenvaltiot toivat tämän kysymyksen esiin uudesta sopimuksesta käytyjen neuvottelujen aikana.

- **Turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen yksinkertaistaminen, muutoksenhaku mukaan luettuna**
- Uuden 35 a artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä turvapaikka- ja palauttamispäätökset samana toimena tai erillisinä toimina samanaikaisesti ja yhdessä. Uudella 53 artiklan 1 kohdalla yksinkertaistetaan turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä varmistamalla oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin sekä turvapaikka- että palauttamispäätösten osalta samassa tuomioistuimessa ja samojen oikeudenkäyntimenettelyjen ja määräaikojen puitteissa. Näillä säännöillä varmistetaan, että palauttamismenettely ei viivästy tarpeettomasti, ja vähennetään sitä riskiä, että hylätty turvapaikanhakija pakenee tai estää poistamisensa maasta. Samalla varmistetaan, että kunnioitetaan perusoikeutta käyttää oikeussuojakeinoa tuomioistuimessa.
 - Vuoden 2016 ehdotuksessa komissio esitti, että jäsenvaltio voi säätää poikkeuksesta oikeuteen jäädä sen alueelle, jos määrittävä viranomainen on hylännyt myöhemmän hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai ilmeisen perusteettomana, tai jos myöhempi hakemus on jätetty toisen kerran. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden kuulemiset komissio katsoo, että on mahdollista säätää muista poikkeuksista oikeuteen jäädä maahan myöhempien hakemusten tapauksessa edellyttäen, että tällaiset poikkeukset rajataan huolellisesti. Sen vuoksi 43 artiklan 1 kohdan uuden a alakohdan mukaan hakijan, joka jättää myöhemmän hakemuksen, ei pitäisi sallia jäädä odottamaan hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen

viimeistelyä, jos seuraavat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät: maasta poistamisen uhka on välitön; on oltava selvää, että hakemus tehdään vain maasta poistamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi; ja määrittävälle viranomaiselle on välittömästi selvää, ettei uusia seikkoja ole esitetty; palauttamisriskiä ei ole; ja myöhempi hakemus on esitetty vuoden kuluessa siitä, kun määrittävä viranomainen teki päätöksen alkuperäisestä hakemuksesta. Jotta jäsenvaltiot voivat soveltaa tätä sääntöä, niiden on järjestettävä menettelyt siten, että määrittävä viranomainen voi tehdä tällaisen päätöksen ja arvioida mahdollisimman nopeasti myöhemmän hakemuksen tekemisen jälkeen, täytyvätkö kaikki nämä perusteet, sillä muussa tapauksessa sovelletaan pääasiallista sääntöä, jonka mukaan hakijalla on oikeus jäädä maahan myöhemmän hakemuksen käsittelyn ajaksi.

- Selkeyden vuoksi 53 ja 54 artikla on sisällytetty kokonaisuudessaan tähän ehdotukseen. Vuoden 2016 ehdotuksen suhteen ei esitetä merkittäviä muutoksia säännöksiin, jotka liittyvät tehokkaan oikeussuojakeinin, tulkkauksen ja kääntämisen peruseräilyyn muutoksenhakuvaiheessa, eikä menettelyyn, joka liittyy oikeuteen jäädä alueelle.
- Uudessa 53 artiklan 2 kohdassa säilytetään turvapaikkamenettelydirektiivin nykyinen mahdollisuus katsoa, että päätökseen, jolla hakemus hylätään perusteettomana pakolaisaseman osalta, ei voida hakea muutosta kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos jäsenvaltion myöntämä toissijainen suojeluasema tarjoaa samat oikeudet ja edut kuin unionin ja kansallisen lainsäädännön mukainen pakolaisasema.
- Uudessa 53 artiklan 7 kohdassa säädetään vähimmäis- ja enimmäismääräajoista, joiden kuluessa hakijoiden on haettava muutosta ensimmäisellä asteella, eikä täsmällisistä määräajoista, kuten vuonna 2016 ehdotettiin, jotta voidaan varmistaa tietty yhdenmukaistamisen taso ja ottaa samalla huomioon vuoden 2016 ehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa ilmaistut jäsenvaltioiden näkemykset. Tätä varten erotetaan toisistaan nopeutetussa menettelyssä tai rajamenettelyssä tehdyt päätökset, joiden osalta muutoksenhaun määräajat voivat olla lyhyemmät, myös myöhempien hakemusten osalta, ja muut päätökset.
- Uuden 53 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa rajamenettelyssä tehdyn päätöksen osalta antaa hakijoille mahdollisuutta hakea muutosta ensimmäisen muutoksenhaun seurauksena tehtyyn päätökseen.
- Uudessa 54 artiklan 1 kohdassa selvennetään, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä koskevan päätöksen kanssa tehdyn palauttamispäätöksen kaikkia oikeusvaikutuksia lykätään niin kauan kuin hakijalla on oikeus jäädä maahan tai hänen sallitaan jäävän maahan asetuksen mukaisesti. Tämä vastaa Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-181/16, Gnanđi, antamaa tuomiota, jossa selvennettiin, että palauttamispäätöksen oikeusvaikutukset on keskeytettävä, kun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä koskeva muutoksenhaku on vireillä ja jos kolmannen maan kansalaisella on oikeus jäädä maahan turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisesti.
- Uudella 54 artiklan 3 kohdalla laajennetaan olosuhteita, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhakua varten, koskemaan myös päätöksiä myöhempien hakemusten hylkäämisestä tai päätöksiä kansainvälisen

suojelun poistamisesta erityistapauksissa, joissa sovelletaan poissulkemisperustetta tai joissa edunsaaja katsotaan vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai joissa hänet on tuomittu erityisen vakavasta rikoksesta.

- Edellä mainittujen tilanteiden osalta ehdotuksessa säilytetään yleinen periaate, jonka mukaan hakijoilla on oikeus jäädä jäsenvaltioiden alueelle siihen asti, kunnes määräaika, jonka kuluessa tuomioistuimen on pyydettävä lupaa jäädä jäsenvaltion alueelle, on päättynyt, ja jos hakija on esittänyt tällaisen pyynnön, odottaessa tuomioistuimen päätöstä siitä, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle. Uudessa 54 artiklan 7 kohdassa säädetään kuitenkin poikkeuksellisesti mahdollisuudesta olla myöntämättä tällaista oikeutta jäädä alueelle, kun haetaan muutosta päätökseen, jolla myöhempi hakemus hylätään, sanotun kuitenkin rajoittamatta palauttamiskiellon periaatteen noudattamista. Näissä tilanteissa hakijan hakemuksen perusteita on arvioitu jo vähintään kolme kertaa: määrittävän viranomaisen arviointi alkuperäisestä hakemuksesta, vähintään yksi muutoksenhakuaste ja toinen arviointi myöhemmän hakemuksen perusteista. Näin ollen näissä olosuhteissa on oikeasuhteista sallia palauttamispäätöksen välitön täytäntöönpano. Tällainen mahdollisuus olisi kuitenkin annettava vain samoin edellytyksin kuin 43 artiklassa (ks. edellä), lukuun ottamatta yhden vuoden sääntöä, sillä myöhempää hakemusta koskevaan päätökseen on joka tapauksessa haettava muutosta asetetuissa määräajoissa.

– **Myöhemmät hakemukset:** Vilpillisten tai viime hetken myöhempien hakemusten ehkäisemiseksi ehdotetaan tiukempia sääntöjä siitä, miten jäsenvaltiot voivat sallia hakijoiden jäädä maahan myöhempien hakemusten yhteydessä.

- Edellä esitetyt säännöt yhdessä tarkoittavat, että myöhempään hakemukseen sovelletaan seuraavaa:
 - Yleissääntönä on, että myöhemmällä hakemuksella on automaattinen lykkäävä vaikutus hallinnollisessa vaiheessa.
 - Myöhemmällä hakemuksella ei poikkeuksellisesti ole lykkäävää vaikutusta hallinnollisessa vaiheessa, jos se tehdään palauttamismenettelyn loppuvaiheessa maasta poistamisen estämiseksi ja jos on välittömästi selvää, ettei uusia seikkoja ole esitetty. Tätä poikkeusta sovelletaan vasta vuoden kuluttua siitä, kun ensimmäisestä hakemuksesta on tehty päätös.
 - Myöhempää hakemusta koskevalla muutoksenhaulla ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta, mutta hakija voi pyytää sitä, ja niin kauan kuin tämä pyyntö on vireillä tuomioistuimessa, hakijalla on oikeus jäädä maahan.
 - Jäsenvaltiot voivat kuitenkin poiketa tästä säännöstä ja säätää, että muutoksenhakuvaiheessa ei ole lykkäävää vaikutusta eikä hakijalla ole oikeutta jäädä odottamaan tällaisen oikeuden myöntämistä koskevaa pyyntöä, jos tietyt edellä mainitut edellytykset täyttyvät.
 - Toisella tai myöhemmällä muutoksenhaulla myöhempään hakemukseen ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta.

Muutettu ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta

Muutetaan ehdotus COM(2016) 467 final Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta seuraavasti:

(1) Korvataan ensimmäinen viite seuraavasti:

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 78 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksitystä,

sekä katsovat seuraavaa:

(2) Korvataan johdanto-osan 31 kappale seuraavasti:

”(31) Hakijan oikeuksien takaamiseksi hakemusta koskeva päätös olisi tehtävä kirjallisesti. Jos päätöksessä ei myönnetä kansainvälistä suojelua, hakijalle olisi ilmoitettava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet ja annettava tietoja päätöksen seurauksista sekä siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta.

(31 a) Jotta voidaan tehostaa menettelyjä ja vähentää pakenemisen vaaraa ja luvattoman liikkumisen todennäköisyyttä, kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta annettavan kielteisen päätöksen ja palauttamispäätöksen välillä ei saisi olla menettelyllisiä aukkoja. Hakijoille, joiden hakemukset hylätään, olisi välittömästi annettava palauttamispäätös. Palauttamispäätöksen olisi joko oltava osa kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehtyä kielteistä päätöstä tai, jos se tehdään erillisenä toimenä, se olisi tehtävä samanaikaisesti ja yhdessä kielteisen päätöksen kanssa, sanotun kuitenkin rajoittamatta oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin.”

(3) Lisätään johdanto-osan 39 kappaleen jälkeen kappale seuraavasti:

”(39 a) Jotta voidaan varmistaa nopeat ja oikeudenmukaiset menettelyt kaikille hakijoille ja samalla varmistaa, että sellaisten hakijoiden oleskelu unionissa, joille ei voida myöntää kansainvälistä suojelua, ei jatku aiheuttomasti, mukaan lukien niiden kolmansien maiden kansalaiset, joita viisumipakko ei koske asetuksen (EU) 2018/1806 nojalla, jäsenvaltioiden olisi nopeutettava hakijoiden hakemusten käsittelyä, kun he ovat sellaisen kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa ovat aiemmin vakinaisesti asuneet sellaisessa kolmannessa maassa, joihin liittyvien kansainvälistä suojelua koskevien

myönteisten päätösten osuus on alle 20 prosenttia kyseistä kolmatta maata koskevien päätösten kokonaismäärästä. Jos asianomaisessa kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen ja kun otetaan huomioon Euroopan turvapaikkavirastosta annetun asetuksen XX/XX 10 artiklan mukaiset ohjeet tai jos hakija kuuluu tiettyyn henkilöryhmään, jonka osalta alhaisen hyväksymisasteen ei voida katsoa edustavan heidän suojelutarpeitaan tietyn perustein tapahtuvan vainon vuoksi, hakemuksen käsittelyä ei pitäisi nopeuttaa. Sitä, että kolmatta maata voidaan pitää tässä asetuksessa tarkoitettuna hakijan kannalta turvallisena alkuperämaana tai turvallisena kolmantena maana, olisi edelleen sovellettava erillisenä perusteena nopeutettuun tutkintamenettelyyn tai menettelyyn, jossa hakemusta ei oteta tutkittavaksi.

(4) Korvataan johdanto-osan 40 kappale seuraavasti:

”(40) Monet kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tehdään jäsenvaltion ulkorajalla tai kauttakulkualueella, ja usein ne ovat sellaisten henkilöiden tekemiä, jotka on otettu kiinni ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä tai jotka ovat nousseet maihin etsintä- ja pelastusoperaation seurauksena. Seulonta on tarpeen, jotta voidaan toteuttaa tunnistaminen sekä turvallisuus- ja terveystarkastukset ulkorajalla sekä ohjata asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt asianmukaisiin menettelyihin. Kaikkia sääntöjenvastaisesti saapuvia henkilöitä koskevien menettelyjen kaikkien vaiheiden välillä olisi oltava saumattomat ja tehokkaat yhteydet. Seulonnan jälkeen kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt olisi ohjattava asianmukaiseen turvapaikka- tai palauttamismenettelyyn tai heiltä olisi evättävä maahanpääsy. Sen vuoksi olisi luotava maahantuloa edeltävä vaihe, joka koostuu seulonnasta ja rajalla tapahtuvasta turvapaikka- ja palauttamismenettelystä.”

(5) Lisätään johdanto-osan 40 kappaleen jälkeen kappaleet seuraavasti:

”(40 a) Rajalla tapahtuvan turvapaikka- ja palauttamismenettelyn tarkoituksena olisi arvioida ulkorajoilla nopeasti, ovatko hakemukset perusteettomia tai sellaisia, että tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty, ja palauttaa nopeasti ne, joilla ei ole oikeutta jäädä, samalla kun varmistetaan, että ne, joiden hakemukset ovat perusteltuja, ohjataan tavanomaiseen menettelyyn ja että he saavat nopeasti kansainvälistä suojelua. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi voitava vaatia, että kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt pysyvät ulkorajalla tai kauttakulkualueella, jotta voidaan arvioida heidän hakemustensa ottaminen tutkittavaksi. Jäsenvaltioiden olisi tarkoin määritellyissä olosuhteissa voitava tutkia hakemuksen perusteet ulkorajoilla ja, jos hakemus hylätään, palauttaa asianomaiset kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt.

(40 b) Jäsenvaltioiden olisi arvioitava hakemukset rajamenettelyssä, jos hakija on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, jos hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä ilmoittamatta henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia merkityksellisiä tietoja tai asiakirjoja, joilla olisi voinut olla kielteinen vaikutus päätökseen, ja jos on todennäköistä, että hakemus on perusteeton, koska hakija on sellaisen maan kansalainen, jonka osalta kansainvälistä suojelua koskevat myönteiset päätökset ovat alle 20 prosenttia kyseiseen kolmanteen maahan liittyvien päätösten kokonaismäärästä. Muissa tapauksissa, kuten jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta, rajamenettelyn käytön olisi oltava jäsenvaltioille vapaaehtoista.

- (40 c) Kun jäsenvaltiot soveltavat rajamenettelyä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista varten, niiden olisi varmistettava, että tehdään tarvittavat järjestelyt hakijoiden vastaanottamiseksi ulkorajalla tai kauttakulkualueilla tai niiden läheisyydessä direktiivin XXX/XXX/EU [vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] mukaisesti. Jäsenvaltiot voivat käsitellä hakemukset eri paikassa ulkorajalla kuin siinä, jossa turvapaikkahakemus tehdään, siirtämällä hakijoita tiettyyn paikkaan kyseisen jäsenvaltion ulkorajalla tai sen läheisyydessä, jos tätä tarkoitusta varten varatut tilat ovat olemassa. Jäsenvaltioilla olisi oltava harkintavalta päättää tarkoista paikoista, joihin tällaiset tilat olisi perustettava ulkorajoilla. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pyrittävä rajoittamaan tarvetta siirtää hakijoita tätä tarkoitusta varten ja sen vuoksi perustamaan tällaisia tiloja, joiden kapasiteetti on riittävä, rajanylityspaikoille tai ulkorajaosuuksille, joissa suurin osa kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehdään, ottaen huomioon myös ulkorajan pituus ja rajanylityspaikkojen tai kauttakulkualueiden määrä. Niiden olisi ilmoitettava komissiolle ulkorajalla, kauttakulkualueilla tai ulkorajan läheisyydessä sijaitsevat paikat, joissa rajamenettelyt suoritetaan.

Tapauksissa, joissa sovelletaan rajamenettelyä ja jäsenvaltion ilmoittamien ulkorajalla tai sen läheisyydessä sijaitsevien paikkojen kapasiteetti ylittyy tilapäisesti, jäsenvaltiot voivat käsitellä hakemukset mahdollisimman nopeasti muualla alueellaan sijaitsevilla paikoilla.

- (40 d) Kun edellytetään rajamenettelyn soveltamista, jäsenvaltioita ei poikkeuksellisesti tulisi vaatia soveltamaan sitä tutkittaessa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tekemiä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, jotka eivät tee riittävästi yhteistyötä takaisinotossa, koska asianomaisten henkilöiden nopea palauttaminen hakemusten hylkäämisen jälkeen olisi epätodennäköistä. Sen määrittämisen, tekekö kolmas maa riittävästi yhteistyötä takaisinoton osalta, olisi perustuttava asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 a artiklassa säädettyihin menettelyihin.
- (40 e) Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä koskevan rajamenettelyn keston olisi oltava mahdollisimman lyhyt ja samalla olisi taattava hakemusten täydellinen ja oikeudenmukainen käsittely. Se ei saisi missään tapauksessa olla pidempi kuin 12 viikkoa. Tämä määräaika olisi ymmärrettävä rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä koskevaksi erilliseksi määräajaksi, joka kattaa sekä hakemuksen tutkimista koskevan päätöksen että tarvittaessa ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksen. Jäsenvaltioilla on oikeus asettaa tämän ajan puitteissa määräaika kansallisessa lainsäädännössä sekä hallinnollista vaihetta että muutoksenhakuvaihetta varten, mutta niiden olisi asetettava määräaika siten, että varmistetaan, että tutkintamenettely saatetaan päätökseen ja että tarvittaessa ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätös tehdään ajassa, joka on enintään mainittu 12 viikkoa. Jos jäsenvaltio ei kuitenkaan ole tehnyt asiaa koskevia päätöksiä tässä määräajassa, hakijan olisi periaatteessa sallittava tulla jäsenvaltion alueelle. Tuloa alueelle ei kuitenkaan pitäisi sallia, jos hakijalla ei ole oikeutta jäädä alueelle, jos hän ei ole pyytänyt lupaa jäädä alueelle muutoksenhakumenettelyä varten tai jos tuomioistuimien on päättänyt, että hänen ei pitäisi saada jäädä odottamaan muutoksenhakumenettelyn tulosta. Tällaisissa tapauksissa turvapaikkamenettelyn ja palauttamismenettelyn välisen jatkuvuuden varmistamiseksi palauttamismenettely olisi myös rajamenettelyn yhteydessä toteutettava ajassa, joka ei ylitä 12:ta viikkoa. Tämä ajanjakso olisi laskettava alkavaksi siitä hetkestä, jolloin hakijalla, kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä ei enää ole oikeutta jäädä alueelle tai hänen ei enää sallita jäädä alueelle.

- (40 f) Rajamenettelyä voidaan soveltaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn ilman, että turvaudutaan säilöönottoon. Jäsenvaltioilla olisi kuitenkin oltava mahdollisuus soveltaa säilöönoton perusteita rajamenettelyn aikana vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin (EU) XXX/XXX mukaisesti niiden päättäessä hakijan oikeudesta tulla alueelleen. Jos tällaisen menettelyn aikana käytetään säilöönottoa, olisi sovellettava [vastaanotto-olosuhteita koskevan] direktiivin (EU) XXX/XXX säännöksiä säilöönotosta, mukaan lukien säilöön otetuille hakijoille myönnettävät takeet sekä tarve arvioida kukin tapaus yksilöllisesti, oikeudellinen valvonta ja säilöönoton olosuhteet.
- (40 g) Kun hakemus hylätään rajamenettelyn yhteydessä, hakijasta, kolmannen maan kansalaisesta tai kansalaisuudettomasta henkilöstä olisi välittömästi tehtävä palauttamispäätös tai, jos Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399¹⁰ 14 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, maahanpääsy olisi evättävä. Jotta voidaan taata kaikkien niiden kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu, joiden hakemus on hylätty rajamenettelyn yhteydessä, jos jäsenvaltio on päättänyt olla soveltamatta direktiivin XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] säännöksiä kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla eikä se tee asianomaisesta kolmannen maan kansalaisesta palauttamispäätöstä, hakijan, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kohtelun ja suojelun tason olisi oltava direktiivin XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] 4 artiklan 4 kohdan mukaisia ja vastattava sitä, mitä sovelletaan palauttamispäätöksen kohteena oleviin henkilöihin.
- (40 h) Sovellettaessa rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä olisi sovellettava tiettyjä [uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin] säännöksiä, koska niillä säännellään palauttamismenettelyn osia, joista ei säädetä tässä asetuksessa, erityisesti niitä, jotka koskevat määritelmiä, suotuisampia säännöksiä, palauttamiskieltoa, lapsen etua, perhe-elämää ja terveydentilaa, pakenemisen vaaraa, yhteistyövelvoitetta, vapaaehtoiseen poistumiseen käytettävissä olevaa aikaa, palauttamispäätöstä, maastapoistamista, maastapoistamisen lykkäämistä, ilman huoltajaa olevien alaikäisten palauttamista ja maastapoistamista, maahantulokieltoja, ennen palauttamista sovellettavia suojalausekkeita, säilöönottoa, säilöönoton edellytyksiä, alaikäisten ja perheiden säilöönottoa sekä hätätilanteita. Jotta vähennettäisiin sellaisten alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten luvattoman maahantulon ja liikkumisen vaaraa, joihin sovelletaan rajalla tapahtuvaa palauttamismenettelyä, laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille voidaan myöntää vapaaehtoista poistumista varten enintään 15 päivän määräaika, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta noudattaa vapaaehtoisesti paluuvetoa milloin tahansa.
- (40 i) Jos hakijalla, kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä, joka on otettu säilöön hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tutkimista varten toteutetun rajamenettelyn aikana, ei enää ole oikeutta jäädä alueelle eikä hänen ole sallittu jäädä, jäsenvaltioiden olisi voitava jatkaa säilöönottoa maahantulon estämiseksi ja palauttamismenettelyn toteuttamiseksi noudattaen direktiivissä XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] säädetyjä säilöönottoa koskevia takeita ja edellytyksiä. Hakija, kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 077, 23.3.2016, s. 1).

henkilö, jota ei ole otettu säilöön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista koskevan rajamenettelyn aikana ja jolla ei enää ole oikeutta jäädä alueelle ja jonka ei ole sallittu jäädä alueelle, voidaan myös ottaa säilöön, jos on olemassa pakenemisen riski, jos hän välttelee tai vaikeuttaa palauttamista tai jos hän on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönoton keston olisi oltava mahdollisimman lyhyt eikä se saisi ylittää palauttamista koskevan rajamenettelyn enimmäiskestoja. Jos laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista ei palauteta tai häntä ei poisteta maasta kyseisen ajan kuluessa ja rajalla tapahtuvan palauttamismenettelyn soveltaminen päättyy, olisi sovellettava [uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin] säännöksiä. Kyseisen direktiivin 15 artiklassa vahvistettuun säilöönoton enimmäiskeston olisi sisällyttävä säilöönoton kesto, jota sovelletaan rajalla tapahtuvaan palauttamismenettelyyn

(40 j) Jäsenvaltion, johon hakija on siirretty asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja muuttoliikeasioiden hallintaa koskeva asetus] mukaisesti, olisi voitava tutkia hakemus rajamenettelyssä edellyttäen, että hakijalle ei ole vielä myönnetty lupaa tulla jäsenvaltioiden alueelle ja että edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltio, josta hakija on siirretty, voi soveltaa tällaista menettelyä, täytyvät.”

(6) Lisätään johdanto-osan 44 kappaleen jälkeen kappale seuraavasti:

”(44 a) Hakijalle, joka jättää myöhemmän hakemuksen viime hetkellä pelkästään viivyttääkseen maastapoistamista tai estääkseen sen, ei pitäisi antaa lupaa jäädä odottamaan sellaisen päätöksen viimeistelyä, jonka mukaan hakemus jätetään tutkimatta, jos määrittävälle viranomaiselle on välittömästi selvää, ettei uusia seikkoja ole esitetty eikä riskiä palauttamiskiellosta ole, ja edellyttäen, että hakemus tehdään vuoden kuluessa siitä, kun määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksen ensimmäisestä hakemuksesta. Määrittävä viranomainen tekee kansallisen lainsäädännön mukaan päätöksen, jossa vahvistetaan, että nämä perusteet täyttyvät ja että hakijan ei sallita jäävän maahan.”

(7) Korvataan johdanto-osan 65 ja 66 kappale seuraavasti:

”(65) Jotta hakija voisi käyttää oikeuttaan tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin muutoksen hakemiseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehtyyn päätökseen, palauttamispäätöksen kaikkien vaikutusten soveltaminen olisi keskeytettävä ilman eri toimenpiteitä niin kauan kuin hakijalla on oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle tai hänen on sallittu jäädä jäsenvaltion alueelle. Jotta voidaan tehostaa menettelyjä ulkorajalla ja varmistaa samalla, että oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin kunnioitetaan, rajamenettelyn yhteydessä tehtyihin päätöksiin olisi voitava hakea muutosta tuomioistuimessa ainoastaan yhdessä oikeusasteessa.

(66) Hakijoilla olisi periaatteessa oltava oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle, kunnes määräaika muutoksenhauille ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa päättyy, ja jos tällaista oikeutta käytetään asetetussa määräajassa, siihen saakka kun muutoksenhaun tulos on selvillä. Ainoastaan tässä asetuksessa säädetyissä rajallisissa tapauksissa, joissa hakemukset ovat todennäköisesti perusteettomia, hakijalla ei tulisi olla automaattista oikeutta jäädä alueelle muutoksenhakua varten.

(8) Lisätään johdanto-osan 66 kappaleen jälkeen kappaleet seuraavasti:

”(66 a) Jos hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhakua varten, tuomioistuimen olisi silti voitava hakijan pyynnöstä tai viran puolesta sallia hakijan jäädä jäsenvaltion alueelle, kunnes

muutoksenhakuprosessissa on annettu ratkaisu. Tällaisissa tapauksissa hakijoilla olisi oltava oikeus jäädä, kunnes määräaika, jonka kuluessa heidän on haettava tuomioistuimelta oikeutta jäädä alueelle, on päättynyt, jos hakija on esittänyt tällaisen pyynnön asetetussa määräajassa odottaessa toimivaltaisen tuomioistuimen päätöstä. Vilpillisten tai viime hetken myöhempien hakemusten estämiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava säätää kansallisessa lainsäädännössä, että hakijoilla ei ole oikeutta jäädä alueelle kyseisen ajanjakson ajaksi, jos myöhemmät hakemukset on hylätty, jotta estetään uudet perusteettomat myöhemmät hakemukset. Menettelyssä, jossa määritetään, olisiko hakijan sallittava jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta, olisi taattava asianmukaisesti hakijan oikeus puolustukseen tarjoamalla hänelle tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeudellinen apu. Lisäksi toimivaltaisen tuomioistuimen olisi voitava tutkia kansainvälisen suojelun myöntämisestä tehty kielteinen päätös tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta.

- (66 b) Tehokkaiden palauttamisten varmistamiseksi hakijoilla ei pitäisi olla oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle siinä vaiheessa, kun kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta tehdystä kielteisestä päätöksestä haetaan muutosta tuomioistuimessa toisella tai korkeammalla muutoksenhakuasteella, sanotun kuitenkin rajoittamatta tuomioistuimen mahdollisuutta sallia hakijan jäädä jäsenvaltion alueelle. Jäsenvaltioiden ei myöskään pitäisi antaa hakijoille mahdollisuutta hakea muutosta ensimmäisen muutoksenhaun seurauksena tehtyyn päätökseen, joka koskee rajamenettelyssä tehtyä päätöstä.
- (66 c) Jotta voidaan varmistaa, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä tehtyä päätöstä koskeva tuomioistuimen oikeudellinen uudelleentarkastelu ja siihen liittyvä palauttamispäätös ovat johdonmukaisia, ja jotta voidaan nopeuttaa asian käsittelyä ja vähentää toimivaltaisille oikeusviranomaisille aiheutuvaa rasitetta, tällaisiin päätöksiin olisi sovellettava yhteistä menettelyä samassa tuomioistuimessa.
- (66 d) Jotta voidaan varmistaa hakemusten hallinnoinnin oikeudenmukaisuus ja objektiivisuus sekä kansainvälistä suojelua koskevan yhteisen menettelyn tehokkuus, hallinnolliselle menettelylle olisi asetettava määräajat.
- (9) [UK – johdanto-osan 77 kappale]
- (10) Lisätään 4 artiklan 1 kohtaan alakohta seuraavasti:
”i) ”perheenjäsen”
- (11) Lisätään 26 artiklaan kohta seuraavasti:
”3. Niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joihin sovelletaan asetuksen (EU) XXX/XXX [seulonta-asetus] 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua seulontaa, 1 ja 2 kohtaa sovelletaan vasta seulonnan päätyttyä.”
- (12) Lisätään 27 artiklaan kohdat seuraavasti:
”5. Niiden kolmansien maiden kansalaisten osalta, joille tehdään asetuksen (EU) XXX/XXX [seulonta-asetus] 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu seulonta, 1–4 kohtaa sovelletaan vasta seulonnan päätyttyä.
6. Jos biometrisiä tietoja ei ole voitu ottaa asetuksen (EU) XXX/XXX [Eurodac-asetus] mukaisesti seulonnan aikana tai jos hakijalle ei ole tehty seulontaa, toimivaltaisten viranomaisten on otettava biometriset tiedot viimeistään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä ja siirrettävä

ne yhdessä asetuksen (EU) XXX/XXX [Eurodac-asetus] 12 artiklan c–p alakohdassa tarkoitettujen tietojen kanssa keskusjärjestelmään tai henkilötietovarantoon kyseisen asetuksen mukaisesti.”

- (13) Lisätään uusi 35 a artikla seuraavasti:

”35 a artikla

Hakemuksen hylkääminen ja palauttamispäätöksen tekeminen

Jos hakemus hylätään, koska se ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, se on perusteeton tai ilmeisen perusteeton sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman suhteen tai se on peruutettu implisiittisesti tai nimenomaisesti, jäsenvaltioiden on tehtävä palauttamispäätös, jossa noudatetaan direktiiviä XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi]. Palauttamispäätös tehdään osana kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöstä tai erillisenä toimena. Jos palauttamispäätös tehdään erillisenä toimena, se on tehtävä samanaikaisesti ja yhdessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämispäätöksen kanssa.”

- (14) Muutetaan 40 artikla seuraavasti:

- (a) Lisätään 1 kohtaan alakohta seuraavasti:

”i) hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijalla on aiemmin ollut vakituinen asuinpaikka sellaisessa kolmannessa maassa, jonka osalta osuus kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevista määrittävän viranomaisen päätöksistä on käytettävissä olevien unionin laajuisten keskimääräisten vuotuisten Eurostatin tietojen mukaan enintään 20 prosenttia, paitsi jos kyseisessä kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen tai jos hakija kuuluu sellaiseen henkilöryhmään, jonka osalta enintään 20 prosentin osuuden ei voida katsoa edustavan heidän suojelutarpeitaan;”

- (b) Lisätään 5 kohtaan alakohta seuraavasti:

”c) hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijalla on aiemmin ollut vakituinen asuinpaikka sellaisessa kolmannessa maassa, jonka osuus kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevista määrittävän viranomaisen päätöksistä on käytettävissä olevien unionin laajuisten keskimääräisten vuotuisten Eurostatin tietojen mukaan enintään 20 prosenttia, paitsi jos kyseisessä kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen tai jos hakija kuuluu sellaiseen henkilöryhmään, jonka osalta enintään 20 prosentin osuuden ei voida katsoa edustavan heidän suojelutarpeitaan;”

- (15) Korvataan 41 artikla seuraavasti:

”41 artikla

Rajamenettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimista varten

1. Asetuksen (EU) XXX/XXX [seulonta-asetus] mukaisesti suoritettua seulonnan jälkeen ja edellyttäen, että hakijan ei ole vielä sallittu tulla jäsenvaltion alueelle, jäsenvaltio voi tutkia hakemuksen rajamenettelyssä, jos hakemuksen on tehnyt kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudeton henkilö, joka ei täytä asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklassa säädettyjä edellytyksiä tulolle jäsenvaltion alueelle. Rajamenettely voidaan toteuttaa:

- (a) ulkorajan ylityspaikalla tai kauttakulkualueella tehdyn hakemuksen jälkeen;
 - (b) ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä tapahtuneen kiinnioton jälkeen;
 - (c) jäsenvaltion alueella etsintä- ja pelastusoperaation seurauksena tapahtuneen mairinnousun jälkeen;
 - (d) asetuksen (EU) XXX/XXX [entinen Dublin-asetus] [X] artiklan mukaisesti tapahtuneen sisäisen siirron jälkeen.
2. Rajamenettelyä sovellettaessa voidaan tehdä päätöksiä seuraavista:
- (a) hakemuksen tutkimatta jättäminen 36 artiklan mukaisesti;
 - (b) hakemuksen perusteet nopeutetussa tutkintamenettelyssä 40 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.
3. Jäsenvaltion on tutkittava hakemus rajamenettelyssä 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun 40 artiklan 1 kohdan c, f tai i alakohdassa tarkoitettut edellytykset täyttyvät.
4. Jäsenvaltio voi päättää olla soveltamatta 3 kohtaa sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, tai kansalaisuudettomiin henkilöihin, joilla on aiemmin ollut vakituinen asuinpaikka sellaisessa kolmannessa maassa, josta kyseinen jäsenvaltio on toimittanut komissiolle ilmoituksen asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 a artiklan 3 kohdan mukaisesti.
- Jos komissio katsoo asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 a artiklan 4 kohdan mukaisesti suoritetun tarkastelun perusteella, että kyseinen kolmas maa tekee riittävää yhteistyötä, jäsenvaltion on jälleen sovellettava 3 kohdan säännöksiä.
- Jos komissio katsoo, että kyseinen kolmas maa ei tee riittävää yhteistyötä, jäsenvaltio voi edelleen olla soveltamatta 3 kohtaa:
- (a) siihen saakka, kunnes täytäntöönpanosäädös, jonka neuvosto on aiemmin antanut asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 a artiklan 5 kohdan mukaisesti, kumotaan tai sitä muutetaan;
 - (b) jos komissio ei katso, että toimet ovat tarpeen asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 a artiklan mukaisesti, kunnes komissio ilmoittaa kyseisen artiklan 2 kohdan mukaisesti tekemässään arvioinnissa, että kyseisen kolmannen maan yhteistyössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia.
5. Rajamenettelyä voidaan soveltaa ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ja alle 12-vuotiaisiin alaikäisiin ja heidän perheenjäseniinsä ainoastaan 40 artiklan 5 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.
6. Rajamenettelyn kohteena olevat hakijat eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 9 ja 11 kohdan soveltamista.
7. Jäsenvaltiot voivat rajamenettelyä soveltaessaan toteuttaa hakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan menettelyn, josta säädetään asetuksessa (EU) XXX/XXX [asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta], sanotun kuitenkaan rajoittamatta 11 kohdassa vahvistettujen määräaikojen soveltamista.
8. Jos rajamenettelyn soveltamisedellytykset täyttyvät jäsenvaltiossa, josta hakija siirretään, jäsenvaltio, johon hakija siirretään, voi soveltaa rajamenettelyä asetuksen (EU) XXX/XXX [asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta] [x] artiklan mukaisesti, myös 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

9. Jäsenvaltiot eivät saa soveltaa rajamenettelyä tai niiden on lopetettava sen soveltaminen missä tahansa menettelyn vaiheessa, jos
- (a) määrittävä viranomaisen katsoo, että perusteita hakemuksen hylkäämiselle tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai nopeutetun tutkintamenettelyn soveltamiselle ei ole tai ei enää ole;
 - (b) tarvittavaa tukea ei voida 14 kohdassa tarkoitetuissa paikoissa antaa hakijoille, joilla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita;
 - (c) on lääketieteellisiä syitä olla soveltamatta rajamenettelyä;
 - (d) säilöönottoa käytetään yksittäistapauksissa, ja direktiivin XXX/XXX/EU [vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] 8–11 artiklassa säädetty säilöönottoa koskevat takeet ja edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty eikä rajamenettelyä voida soveltaa asianomaiseen hakijaan ilman säilöönottoa.

Tällaisissa tapauksissa toimivaltaisen viranomaisen on annettava hakijalle lupa tulla jäsenvaltion alueelle.

10. Poiketen siitä, mitä tämän asetuksen 28 artiklassa säädetään, hakemukset, joihin sovelletaan rajamenettelyä, on jätettävä viimeistään viiden päivän kuluttua ensimmäisestä rekisteröinnistä tai, asetuksen (EU) XXX/XXX [asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta] [x] artiklan mukaisen sisäisen siirron jälkeen, viiden päivän kuluttua siitä, kun hakija saapuu vastuussa olevaan jäsenvaltioon kyseisen asetuksen 56 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen siirron jälkeen.

11. Rajamenettelyn keston olisi oltava mahdollisimman lyhyt, ja samalla olisi taattava hakemusten perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkiminen. Sen on katettava 2 ja 3 kohdassa tarkoitettu päätös ja mahdollinen muutoksenhakua koskeva päätös, ja se on saatettava päätökseen 12 viikon kuluessa siitä, kun hakemus on rekisteröity. Tämän ajanjakson jälkeen hakijan on saatava tulla jäsenvaltion alueelle, paitsi jos sovelletaan 41 a artiklan 1 kohtaa.

Poiketen siitä, mitä 34 artiklassa, 40 artiklan 2 kohdassa ja 55 artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden on vahvistettava tutkimusmenettelyn ja muutoksenhakumenettelyn kestoja koskevat säännökset, joilla varmistetaan, että jos päätökseen, jolla hakemus hylätään rajamenettelyn yhteydessä, haetaan muutosta, tällaista muutoksenhakua koskeva päätös tehdään 12 viikon kuluessa hakemuksen kirjaamisesta.

12. Poiketen siitä, mitä tämän artiklan 11 kohdassa säädetään, hakijan ei voida sallia tulla jäsenvaltion alueelle, jos
- (a) hakijan oikeus jäädä maahan on peruutettu 9 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti;
 - (b) hakijalla ei ole oikeutta jäädä maahan 54 artiklan mukaisesti eikä hän ole asetetussa määräajassa pyytänyt lupaa jäädä maahan muutoksenhakumenettelyä varten;
 - (c) hakijalla ei ole oikeutta jäädä maahan 54 artiklan mukaisesti ja tuomioistuimien on päättänyt, että hakija ei saa jäädä odottamaan muutoksenhakumenettelyn tulosta.

Tällaisissa tapauksissa, joissa hakijasta on tehty palauttamispäätös direktiivin XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] mukaisesti tai häneltä on evätty maahanpääsy asetuksen (EU) 2016/399 14 artiklan mukaisesti, sovelletaan 41 a artiklaa.

13. Rajamenettelyn alaisten hakemusten tutkinnan aikana hakijat on pidettävä ulkorajalla tai kauttakulkualueilla tai niiden läheisyydessä. Kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle viimeistään [*kahden kuukauden kuluttua tämän asetuksen soveltamispäivästä*] paikat, joissa rajamenettely toteutetaan ulkorajoilla taikka ulkorajan tai kauttakulkualueiden läheisyydessä, myös sovellettaessa 3 kohtaa, ja varmistettava, että kyseisten paikkojen kapasiteetti on riittävä kyseisessä kohdassa tarkoitettujen hakemusten käsittelyyn. Kaikista muutoksista niiden paikkojen tunnistamisessa, joissa rajamenettelyä sovelletaan, on ilmoitettava komissiolle kaksi kuukautta ennen muutosten voimaantuloa.
14. Tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden 14 kohdan mukaisesti ilmoittamien paikkojen kapasiteetti on tilapäisesti riittämätön 3 kohdassa tarkoitettujen hakijoiden käsittelemiseksi, jäsenvaltiot voivat ilmoitettuaan asiasta komissiolle nimetä muita paikkoja jäsenvaltion alueella hakijoiden vastaanottamiseksi väliaikaisesti ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi.
- (16) Lisätään uusi 41 a artikla seuraavasti:

”41 a artikla

Rajamenettely palauttamisen toteuttamista varten

1. Kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, joiden hakemus hylätään 41 artiklassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä, eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut henkilöt on pidettävä enintään 12 viikon ajan ulkorajoilla tai kauttakulkualueilla tai niiden läheisyydessä olevissa paikoissa; jos jäsenvaltio ei pysty sijoittamaan henkilöitä näihin paikkoihin, se voi käyttää muita alueellaan olevia paikkoja. Tämä 12 viikon ajanjakso on katsottava alkavaksi siitä, kun hakijalla, kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä ei enää ole oikeutta jäädä maahan ja hänen ei sallita jäädä maahan.
3. Tätä artiklaa sovellettaessa sovelletaan direktiivin XXX/XXX/EU [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] 3 artiklaa, 4 artiklan 1 kohtaa, 5–7 artiklaa, 8 artiklan 1–5 kohtaa, 9 artiklan 2–4 kohtaa, 10–13 artiklaa, 15 artiklaa, 17 artiklan 1 kohtaa, 18 artiklan 2–4 kohtaa ja 19–21 artiklaa.
4. Edellä 1 kohdassa tarkoitetuille henkilöille voidaan myöntää vapaaehtoista paluuta varten enintään 15 päivää aikaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisuutta palata vapaaehtoisesti milloin tahansa.
5. Edellä 1 kohdassa tarkoitettuja henkilöitä, jotka on otettu säilöön 41 artiklassa tarkoitetun menettelyn aikana ja joilla ei enää ole oikeutta jäädä alueelle ja joiden ei sallita jäädä alueelle, voidaan edelleen pitää säilössä jäsenvaltioiden alueelle tulon estämiseksi, palauttamisen valmistelemiseksi tai maastapoistamisen toteuttamiseksi.
6. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut henkilöt, joilla ei ole enää oikeutta jäädä alueelle ja joiden ei sallita jäädä alueelle ja joita ei ole otettu säilöön 41 artiklassa tarkoitetun menettelyn aikana, voidaan ottaa säilöön, jos on olemassa direktiivissä XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] tarkoitettu pakenemisen vaara, jos he välttävät tai vaikeuttavat palauttamisen valmistelua tai maastapoistamista tai aiheuttavat riskin yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

7. Säilöönotto on pidettävä mahdollisimman lyhytaikaisena, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Säilöönoton kesto ei saa ylittää 2 kohdassa tarkoitettua aikaa, ja se on sisällytettävä direktiivin XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyihin säilöönoton enimmäiskestoihin.
8. Jäsenvaltioiden, jotka sen jälkeen, kun hakemus on hylätty 41 artiklassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä, epäävät pääsyn asetuksen (EU) 2016/399 14 artiklan mukaisesti ja jotka ovat päättäneet olla soveltamatta direktiiviä XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivi] tällaisissa tapauksissa kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti, on varmistettava, että kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden, joilta on evätty pääsy maahan, kohtelu ja suojelun taso ovat direktiivin XXX/XXX/EU [palauttamisdirektiivin] mukaisia ja vastaavat tämän artiklan 2, 4 ja 7 kohtia.”
- (17) Muutetaan 43 artikla seuraavasti:
- a) Poistetaan a alakohta.
- Lisätään 43 artiklaan c alakohta seuraavasti:
- ”c) ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty vuoden kuluessa määrittävän viranomaisen ensimmäisestä hakemuksesta tekemästä päätöksestä ainoastaan, jotta voidaan viivyttää tai estää sellaisen palauttamispäätöksen täytäntöönpano, joka johtaisi välittömästi hakijan poistamiseen jäsenvaltiosta, odotettaessa sellaisen päätöksen viimeistelyä, jonka mukaan hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos määrittävälle viranomaiselle on välittömästi selvää, ettei ole esitetty uusia seikkoja 42 artiklan 4 kohdan mukaisesti.”
- (18) Korvataan 53 ja 54 artikla seuraavasti:

”53 artikla

Oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin

1. Hakijoilla on oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi seuraaviin:
- (a) päätös hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi;
 - (b) päätös hylätä hakemus perusteettomana pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman suhteen;
 - (c) päätös hylätä hakemus sen implisiittisen peruuttamisen vuoksi;
 - (d) päätös kansainvälisen suojelun poistamisesta;
 - (e) palauttamispäätös.
- Palauttamispäätöksiin on haettava muutosta samassa tuomioistuimessa ja saman oikeudellisen menettelyn mukaisesti ja samoja määräaikoja noudattaen kuin a, b, c ja d alakohdassa tarkoitettuihin päätöksiin.
2. Henkilöillä, jotka on tunnustettu henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua, on oltava oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin muutoksen hakemiseksi päätökseen, jonka mukaan heidän hakemuksensa on perusteeton pakolaisaseman osalta. Jos jonkin jäsenvaltion myöntämä toissijainen suojeluasema tarjoaa samat oikeudet ja edut kuin pakolaisasema unionin ja kansallisen lainsäädännön nojalla,

kyseistä päätöstä koskeva muutoksenhaku voidaan jättää tutkimatta kyseisessä jäsenvaltiossa, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään.

3. Edellä olevassa 1 kohdassa tarkoitettujen tehokkaiden oikeussuojakeinojen on sisällettävä sekä toiseikkojen että oikeudellisten seikkojen ex nunc -tutkiminen kaikilta osin ainakin ensimmäisessä oikeusasteessa, mukaan lukien tarvittaessa kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen asetuksen (EU) XXX/XXX (aseman määrittelyä koskeva asetus) mukaisesti.
4. Hakijoille on tarjottava tulkkauspalvelut toimivaltaisessa tuomioistuimessa tapahtuvaa kuulemistä varten, jos tällainen kuuleminen järjestetään ja asianmukaista keskusteluyhteyttä ei voida varmistaa muilla tavoin.
5. Jos tuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi, sen on varmistettava sellaisten asiaankuuluvien asiakirjojen kääntäminen, joita ei ole jo käännetty 33 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Vaihtoehtoisesti muut tahot voivat toimittaa kyseisten asiaankuuluvien asiakirjojen käännökset, jotka maksetaan julkisista varoista kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
6. Jos asiakirjoja ei toimiteta niin hyvissä ajoin, että tuomioistuin voisi varmistaa niiden kääntämisen, tuomioistuin voi kieltäytyä ottamasta niitä huomioon, jos niihin ei ole liitetty hakijan toimittamaa käännöstä.
7. Jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään seuraavat määräajat, joiden kuluessa hakijoiden on haettava muutosta 1 kohdassa tarkoitettuihin päätöksiin:
 - (a) vähintään viikko, kun on kyse päätöksestä, jolla hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, implisiittisesti peruutettuna tai perusteettomana, jos päätöksen tekohetkellä pätee jokin 40 artiklan 1 tai 5 kohdassa luetelluista olosuhteista;
 - (b) vähintään kaksi viikkoa ja enintään kaksi kuukautta kaikissa muissa tapauksissa.
8. Edellä 7 kohdassa tarkoitettut määräajat alkavat kulua päivästä, jona määrittävän viranomaisen päätöksestä ilmoitetaan hakijalle tai tämän edustajalle tai oikeudelliselle neuvonantajalle. Ilmoitusmenettelystä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.
9. Jäsenvaltioiden on säädettävä, että rajamenettelyn yhteydessä tehtyyn päätökseen voidaan hakea muutosta vain yhdessä oikeusasteessa.

54 artikla

Muutoksenhaun lykkäävä vaikutus

1. Palauttamispäätöksen vaikutukset keskeytetään ilman eri toimenpiteitä siksi aikaa kun hakijalla on oikeus jäädä alueelle tai hänen sallitaan jäädä alueelle tämän artiklan mukaisesti.
2. Hakijoilla olisi oltava oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa heidän on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ensimmäisen asteen tuomioistuimessa, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta.
3. Hakijalla ei ole oikeutta jäädä alueelle 2 kohdan mukaisesti, jos toimivaltainen viranomainen on tehnyt jonkin seuraavista päätöksistä:

- (a) päätös, jolla hakemus hylätään perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana, jos päätöksen tekohetkellä sovelletaan jotakin 40 artiklan 1 ja 5 kohdassa luetelluista olosuhteista [mukaan lukien turvallinen alkuperämaa] tai rajamenettelyn piiriin kuuluvissa tapauksissa;
 - (b) päätös, jolla hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan [ensimmäinen turvapaikkamaa] tai c alakohdan [myöhemmät hakemukset ilman uusia seikkoja] nojalla;
 - (c) päätös, jolla hakemus hylätään sen implisiittisen peruuttamisen vuoksi;
 - (d) päätös, jolla myöhempi hakemus hylätään perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana;
 - (e) päätös, jolla poistetaan kansainvälinen suojelu asetuksen N:o XXX/XXX (aseman määrittelyä koskeva asetus) 14 artiklan 1 kohdan b, d ja e alakohdan ja 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.
4. Edellä 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tuomioistuimella on oltava valtuudet päättää hakijan pyynnöstä sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja tutkittuaan, saako hakija jäädä jäsenvaltioiden alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Toimivaltaisella tuomioistuimella voi olla kansallisen lainsäädännön nojalla toimivalta ratkaista asia viran puolesta.
5. Edellä olevaa 4 kohtaa varten sovelletaan seuraavia edellytyksiä:
- (a) hakijalla on oltava aikaa vähintään 5 päivää siitä päivästä, jona päätös on annettu hänelle tiedoksi, hakea lupaa jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta;
 - (b) hakijalle on tarjottava tulkkauspalvelut toimivaltaisessa tuomioistuimessa tapahtuvaa kuulemistä varten, jos asianmukaista keskusteluyhteyttä ei voida varmistaa muilla tavoin;
 - (c) hakijan käyttöön on annettava pyynnöstä maksutonta oikeusapua ja oikeudellinen edustaja 15 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesti;
 - (d) hakijalla on oikeus jäädä alueelle:
 - i) siihen asti, kunnes määräaika tuomioistuimelle esitettävälle pyynnölle jäädä alueelle on päättynyt;
 - ii) jos hakija on pyytänyt asetetussa määräajassa saada jäädä alueelle odotettaessa tuomioistuimen päätöstä siitä, sallitaanko hakijan jäädä alueelle.

6. Kun on kyse myöhemmistä hakemuksista, jäsenvaltiot voivat tämän artiklan 6 kohdan d alakohdasta poiketen säätää kansallisessa lainsäädännössä, että hakijalla ei ole oikeutta jäädä alueelle, sanotun kuitenkin rajoittamatta palauttamiskiellon periaatteen noudattamista, jos muutoksenhaku on tehty ainoastaan sellaisen palauttamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseksi tai estämiseksi, joka johtaisi hakijan välittömään poistamiseen jäsenvaltiosta, jos tuomioistuimelle on välittömästi selvää, että 42 artiklan 4 kohdan mukaisia uusia seikkoja ei ole esitetty.
7. Hakijalla, joka uudestaan hakee muutosta ensimmäistä tai myöhempää muutoksenhakua koskevaan päätökseen, ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle, tämän kuitenkin rajoittamatta tuomioistuimen mahdollisuutta sallia hakijan jäädä alueelle hakijan pyynnöstä tai viran puolesta.”