

U 22/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (*vastuunmäärittämisasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 3 päivänä joulukuuta 2008 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jä-

senvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2009

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2008/1690**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KOLMANNEN MAAN KANSALAISEN TAI KANSALAIKUUDETTOMAN HENKILÖN JOHONKIN JÄSENVALTIOON JÄTTÄMÄN KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELYSTÄ VASTUUSSA OLEVAN JÄSENVALTION MÄÄRITTÄMISPERUSTEIDEN JA -MENETTELYJEN VAHVISTAMISESTA (VASTUUNMÄÄRITTÄMISASETUS)****1 Yleistä**

Komissio on antanut ehdotuksen KOM(2008) 820 lopullinen, jolla vastuunmäärittämisasetus (EY) N:o 343/2003 laaditaan uudelleen. Vastuunmäärittämisasetus (EY) N:o 343/2003 annettiin 18 päivänä helmikuuta 2003. Asetuksella luotiin menettely turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Asetus korvasi Dublinin yleissopimuksen, joka Suomen osalta oli tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 1998. Asetuksen täytäntöönpanoon liittyen annettiin 2 päivänä syyskuuta 2003 komission asetus (EY) N:o 1560/2003 vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista koskevista säännöistä.

Vastuunmäärittämisasetuksen ja sen soveltamista koskevan komission asetuksen lisäksi vastuunmäärittämistä koskevaan ns. Dublin-järjestelmään kuuluvat sormenjälkijärjestelmää koskeva 11 päivänä joulukuuta 2000 annettu neuvoston Eurodac-asetus (EY) N:o 2725/2000 ja sen täytäntöönpanoa koskeva 28 päivänä helmikuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 407/2002.

Eduskunta on käsitellyt vastuunmäärittämisasetuksen (EY) N:o 343/2003 tunnuksella U 72/2001 vp.

Vuonna 2004 hyväksytyssä EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevassa Haagin ohjelmassa komissiota pyydettiin antamaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen välineet ja toimenpiteet neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyyn niin, että ne voidaan hyväksyä ennen vuoden 2010 loppua. Komission kesäkuussa 2008 antaman EU:n turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelman mukaisesti vastuunmäärittämisasetuksen muuttamista koskeva ehdotus on osa koko-

naisuutta yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi. Komission mukaan nyt annettu ehdotus on täysin vuoden 1999 Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien, vuoden 2004 Haagin ohjelman ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukainen erityisesti turvapaikkaoikeuden ja henkilötietosuojan osalta.

Komissio julkaisi kesäkuussa 2007 Dublin-järjestelmää koskevan arviointiraporttinsa KOM(2007) 299 lopullinen ja vihreän kirjan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta KOM(2007) 301. Näiden valmistelussa ja myöhemmässä käsittelyssä ovat olleet mukana niin jäsenvaltiot kuin muutkin sidosryhmät, kuten YK:n pakolaispäävaltuutetun toimisto ja kansalaisyhteiskunnan eri järjestöt. Raportin mukaan Dublin-järjestelmä oli kolmen ensimmäisen vuoden aikana toiminut yleisesti ottaen tyydyttävästi, mutta joidenkin säännösten tehokkuudessa todettiin olevan parannettavaa. Kaikkien sidosryhmien kannat huomioon ottaen komissio on pyrkinyt tässä ehdotuksessaan sekä tehostamaan vastuunmäärittämistä että vastaamaan entistä paremmin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden suojelutarpeisiin.

Samanaikaisesti vastuunmäärittämistä koskevan ehdotuksensa kanssa komissio antoi kaksi muuta ehdotusta: ehdotuksen KOM(2008) 825 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen tehokkaaksi soveltamiseksi

(Eurodac-asetus) ja ehdotuksen KOM(2008) 815 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (vastaanottodirektiivi). Lisäksi komissio antoi 18 päivänä helmikuuta 2009 ehdotuksen KOM(2009) 66 lopullinen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta. Kaikki neljä ehdotusta on tarkoitus hyväksyä samanaikaisesti.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission nyt antamalla ehdotuksella on sama oikeusperusta kuin voimassa olevalla vastuunmäärittämisasetuksella: Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 1 kohdan a alakohda.

Ehdotuksen päätavoitteena on tehostaa Dublin-järjestelmää ja parantaa järjestelmän piiriin kuuluville henkilöille myönnettävän suojelun tasoa. Tarkoituksena on lyhentää käsittelyaikoja ja säästää jäsenvaltioissa tarvittavia resursseja sekä pyrkiä käsittelemään paremmin tilanteita, joissa jonkin jäsenvaltion vastaanottojärjestelmään ja/tai turvapaikkamenettelyyn kohdistuu erityisiä paineita. Ehdotuksella saatetaan lisäksi vastuunmäärittämisasetus vastaamaan EU:n turvapaikkalainsäädännössä tapahtunutta kehitystä.

Ehdotuksella laajennetaan vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisalaa siten, että se kattaa turvapaikanhakijoiden lisäksi myös toissijaista suojelua hakevat henkilöt. Muutoksella varmistetaan asetuksen yhdenmukaisuus EU:n turvapaikkasäännösten ja erityisesti niin sanotun määritelmädirektiivin kanssa, jolla otettiin käyttöön toissijaisen suojelun käsite.

Järjestelmän tehokkuutta pyritään parantamaan asettamalla jäsenvaltioiden väliselle vastuunmäärittämiseen liittyvälle yhteydenpidolle entistä lyhyempiä määräaikoja. Ehdotuksella asetetaan takaisinottopyynnön tekemiselle ja humanitaarisista syistä tehtäviin pyyntöihin vastaamiselle määräajat ja lyhennetään tietopyyntöihin vastaamiselle annettua määräaikaa. Järjestelmän tehostamiseksi selkeytetään myös vastuun lakkaamista koskevia lausekkeitä, helpotetaan hakijoiden siirtoihin liittyviä käytännön järjestelyjä säätä-

mällä tietojen vaihdosta ja virheellisistä siirroista aiheutuvista kustannuksista sekä laajennetaan vastuunmäärittämisasetukseen perustuvan riidanratkaisumekanismin soveltamisalaa siten, että se kattaa koko asetuksen.

Ehdotuksessa veloitetaan jäsenvaltiot järjestämään henkilökohtainen puhuttelu jokaiselle hakijalle. Tällä pyritään sekä varmistamaan viranomaisen mahdollisuus saada kaikki vastuunmäärittämiseen tarvittavat tiedot että turvaamaan hakijan oikeudet.

Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden oikeusturvatakeita lujitetaan täsmentämällä, milloin ja mitä tietoja kansainvälistä suojelua hakevalle on annettava. Lisäksi ehdotuksen mukaan hakijan on voitava hakea muutosta päätökseen, jolla hänet siirretään toiseen jäsenvaltioon. Hakijalla on myös oikeus hakea tällaisen siirtopäätöksen täytäntöpanon keskeyttämistä ja oikeus odottaa jäsenvaltion alueella, kunnes täytäntöpanon keskeyttämistä koskeva päätös on tehty. Ehdotuksella parannetaan myös siirtopäätöksen tiedoksi antamista, jotta voidaan varmistaa oikeussuojakeinojen tehokkuus.

Komissio ehdottaa vastuunmäärittämisasetukseen lisättäväksi säilöön ottamista koskevia säännöksiä. Ehdotuksen mukaan ketään ei tule ottaa säilöön vain sen vuoksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Ehdotuksessa listataan syyt, joiden perusteella säilöön ottaminen voidaan kuitenkin sallia.

Perheen yhtenäisyyden lujittamiseksi ehdotuksessa laajennetaan oikeutta perheen yhdistämiseen siten, että se kattaa paitsi pakolaisaseman saaneet perheenjäsenet, myös ne perheenjäsenet, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa toissijaisen suojeluaseman perusteella. Lisäksi ehdotetaan, että perheenyhdistäminen muidenkin omaisten kuin perheenjäsenten kesken tulee hyväksyä, kun kyseessä ovat keskinäisessä riippuvuussuhteessa olevat henkilöt. Alaikäisten kohdalla perheenjäsenen määritelmää laajennettaisiin lapsen edun turvaamiseksi.

Jotta Dublin-menettelyssä voitaisiin paremmin ottaa huomioon ilman huoltajaa olevien alaikäisten etu, ehdotuksessa selkeytetään ja laajennetaan alaikäisiä koskevien nykyisten säännösten soveltamisalaa ja ehdotetaan säädettäväksi alaikäisiä suojaavista lisätakeista. Ehdotuksessa luetellaan muun muassa ne perusteet, jotka jäsenvaltioiden on

otettava huomioon arvioidessaan lapsen etua. Lisäksi mainitaan erikseen alaikäisen oikeus saada edustaja. Edelleen täsmennetään, että jos alaikäisellä ei ole perheenjäsentä tai muuta sukulaista, hänen hakemuksensa käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa hän on tehnyt viimeisimmän hakemuksensa. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien erityisryhmien kohdalla pyritään varmistamaan Dublin-menettelyn mukaisesti tarjottavan suojelun jatkuvuus tilanteessa, jossa hakija joudutaan siirtämään hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon.

Niin sanotun suvereniteettilausekkeen ja humanitaarisen lausekkeen soveltamista selkeytetään. Suvereniteettilauseketta, jonka nojalla jäsenvaltio voi vastoin muita vastuunmäärittämisen perusteita ottaa käsiteltäväkseen minkä tahansa alueellaan tehdyn turvapaikkahakemuksen, ehdotetaan sovellettavaksi lähinnä tapauksiin, joihin liittyy yksilöllisiä inhimillisiä syitä. Humanitaarista lauseketta ehdotetaan sovellettavan yleislausekkeena, johon jäsenvaltiot voisivat vedota silloin, kun velvoittavien perusteiden tiukka tulkinta johtaisi perheenjäsenten tai muiden sukulaisten erottamiseen toisistaan.

Komissio ehdottaa, että vastuunmäärittämisasetukseen lisätään mahdollisuus vastuunmäärittämisasetukseen perustuvien siirtojen tilapäiseksi keskeyttämiseksi sellaiseen jäsenvaltioon, jonka turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu poikkeuksellinen rasitus tai jossa suojelun taso on vaarassa jäädä riittämättömäksi. Päätöksen keskeyttämisestä tekisi komissio, mutta jäsenvaltiot voisivat halutessaan saattaa asian neuvoston uudelleen päätettäväksi. Tilapäinen keskeytys kestäisi kuusi kuukautta, ja sitä voitaisiin jatkaa vielä kuudella kuukaudella.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksella voi olla vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön lähinnä täytäntöönpanon kieltämistä ja säilöön ottamista koskevien menettelyiden osalta.

4 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotukset hakijoiden oikeusturvan ja suojelun tason parantamiseksi voivat lisätä hallinnollisia kuluja, mutta toisaalta Dublin-menettelyn nopeuttaminen ja tehostaminen puolestaan voivat vähentää niitä. Kaiken kaikkiaan edellä mainituista seikoista aiheutuvien taloudellisten vaikutusten voidaan arvioida olevan vähäisiä.

Tilapäisestä Dublin-siirtojen keskeyttämisestä johonkin jäsenvaltioon aiheutuisi lisäkustannuksia niille jäsenvaltioille, joille jäisi vastuu hakemusten käsittelystä. Suomeen kohdistuvien taloudellisten vaikutusten suuruus riippuisi siitä, miten usein komissio pitäisi tarpeellisena keskeyttää siirrot, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden määristä ja siitä, mistä ja mitä kautta hakijat Suomeen saapuvat. Jos ehdotettuihin säännöksiin perustuen päätettäisiin, että siirrot esimerkiksi Maltalle ja Kreikkaan keskeytettäisiin kuudeksi kuukaudeksi, ja jos vertailukohtana käytetään Dublin-tilastotietoja vuoden 2008 viimeisten kuuden kuukauden ajalta, Suomen käsiteltäväksi jäisi runsas sata hakemusta enemmän kuin niitä jäisi nykyisen vastuunmäärittämisasetuksen perusteella.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Dublin-järjestelmän kehittämiseen osana yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää. Valtioneuvosto katsoo, että Dublin-järjestelmän toimivuutta tulee parantaa siten, että sekä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan että asetuksen soveltamisen tehokkuuteen liittyvät näkökohdat tulevat otetuiksi huomioon entistä paremmin. Monet komission ehdotukset edellyttävät kuitenkin vielä yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta vastuunmäärittämisasetuksen laajentamiseksi koskemaan myös toissijaista suojelua hakevia ja saavia henkilöitä. Valtioneuvosto pitää niin ikään tarpeellisena komission ehdottamia muutoksia liittyen asetuksessa säädettyihin määräaikoihin. Määräaikojen osalta yksityiskohtaisten kantojen valmistelu on vielä kesken. Yksityiskohtaisempaa tarkastelua vaativat myös komission ehdotukset liittyen lapsen etuun, perheen yhtenäisyyteen

sekä suvereniteetti- ja humanitaariseen lausekkeeseen, vaikka valtioneuvosto suhtautuukin näihin muutosehdotuksiin lähtökohdaisesti myönteisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen, jonka mukaan hakijalla on tosiasiallinen oikeus hakea tuomioistuimelta muutosta Dublin-päätökseen ja pyytää päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Komission ehdottamien täytäntöönpanon kieltämistä koskevien menettelyjen osalta valtioneuvoston yksityiskohtaista kantaa vielä valmistellaan. Valtioneuvosto kannattaa oikeusturvan vahvistamista myös parantamalla turvapaikanhakijoille annettavaa Dublin-menettelyyn liittyvää informaatiota.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdotusta, ettei ketään oteta säilöön vain kansainvälisen suojelun hakemisen vuoksi. Monilta osin valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti säilöönottoa koskeviin muutosehdotuksiin. On pyrittävä välttämään vaara, että ulkomaalaislakiin syntyy rinnakkaisia säilöönottoa koskevia säännöksiä, jolloin Dublin-menettelyyn liittyvät säännökset poikkeaisivat muihin tilanteisiin liittyvistä säilöönottosäännöksistä. Muutoksista päätettäessä on otettava huomioon myös se, että säilöönottoa koskevia säännöksiä on myös

paluu- ja vastaanottodirektiiveissä, ja yhteensovittaminen on tarpeen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun mahdollisuuteen keskeyttää Dublin-siirrot valtioon, jonka turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiin kohdistuu poikkeuksellinen rasitus tai jossa suojelun taso on vaarassa jäädä riittämättömäksi. EU-tasolla on pyrittävä löytämään ratkaisuja taakanjakamiseksi, mutta Dublin-järjestelmää ei ole tarkoitettu taakanjaon instrumentiksi vaan turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Siirtojen keskeyttäminen saattaisi luoda vetoaikutuksen tulla EU-alueelle juuri sen valtion kautta, jonne siirrot on keskeytetty, mikä toimisi vastoin ehdotettua taakanjaon ajatusta. Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden on lähtökohdaisesti täytettävä yhteisön lainsäädännöstä johtuvat velvoitteensa. Jos suojelun taso on vaarassa jäädä jossakin jäsenvaltiossa riittämättömäksi, sitä on tuettava saavuttamaan vaadittu taso ja/tai pysymään siinä. Koska siirtojen keskeyttämisestä päättäisi ehdotuksen mukaan komissio ja neuvostolla olisi mahdollisuus päättää toisin vasta eräänlaisena ”muutoksenhakuelimenä”, ehdotus siirtäisi jäsenvaltioille nyt kuuluvaa toimivaltaa komissiolle.