

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle muutetusta  
ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi  
(turvapaikkamenettelydirektiivi)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 18 päivänä kesäkuuta 2002 tekemä muutettu ehdotus neuvoston direktiiviksi

pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2002

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

**SISÄASIAINMINISTERIÖ****MUISTIO**

EURODOC EU/091100/0839

**MUUTETTU EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PAKOLAISASEMAN MYÖNTÄMISTÄ TAI PERUUTTAMISTA KOSKEVISSA MENETTELYISSÄ JÄSENVALTIOISSA SOVELLETTAVISTA VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA: ENSIMMÄINEN TOIMENPIDE YHTEISEN EUROOPPALAISEN TURVAPAikka-JÄRJESTELMÄN LUOMISEKSI****1. Yleistä**

Komissio antoi Laekenin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti 18 päivänä kesäkuuta 2002 muutetun ehdotuksen neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2002) 326 lopullinen 2000/0238 [CNS]). Ehdotus korvaa komission 13 päivänä marraskuuta 2000 asiassa tekemän ehdotuksen (KOM(2000) 578 lopullinen 2000/0238 [CNS]).

Muutetussa ehdotuksessa esitetään uudenlainen lähestymistapa jäsenvaltioissa toteutettaville turvapaikkamenettelyille ja muutetaan useita komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyneitä vähimmäisvaatimuksia. Ehdotukseen ei ole sisällytetty toissijaista suojelua, vaan se kattaa ainoastaan Geneven yleissopimuksen mukaiset pakolaisaseman myöntämistä ja lakkauttamista koskevat vähimmäisvaatimukset.

**2. Säädösehdotuksen tavoite**

Direktiiviehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan yhteisön perustamisopimuksen 63 artiklan 1 alakohdan d alakohdan määräykset, Wienin toimintasuunnitelman 36(b)(iii) kohta, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 14 kohta sekä neuvostolle ja parlamentille maaliskuussa 2000 esitetystä tulostaulusta oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä koskevan kohdan ensimmäisessä osassa esitetyt määräykset.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 14 kohdan mukaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi lyhyellä aikavälillä sisältää selkeä ja toimiva tapa

määritellä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä koskevat yhteiset normit, turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteita koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset sekä pakolaisaseman tunnustamista ja sisältöä koskevien sääntöjen lähentäminen pakolaisten oikeusasemasta 28 heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden sopimusten mukaisesti. Päätelmien 15 kohdan mukaan pitkällä aikavälillä tulisi luoda yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa.

Ehdotuksen tarkoituksena on lähentää jäsenvaltioiden menettelyjä pakolaisaseman myöntämisessä ja peruuttamisessa. Tavoitteena on luoda mahdollisimman oikeudenmukainen ja tehokas turvapaikkamenettely jäsenvaltioissa.

**3. Säädösehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Direktiiviehdotus on keskeinen ensimmäinen toimenpide yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseksi Amsterdamin sopimuksen mukaisesti. Ehdotuksessa asetetaan vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden menettelylle pakolaisaseman myöntämisessä ja peruuttamisessa.

Ehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden avulla on tavoitteena luoda yksinkertainen ja nopea järjestelmä turvapaikkahakemusten käsittelyä varten. Ehdotukseen sisältyvien yhteisten vähimmäisvaatimusten ja määräaikojen avulla pyritään siihen, että turvapaikkahakemukset, joita ei oteta käsiteltäväksi, ja ilmeisen perusteettomat hakemukset, voitaisiin tunnistaa nopeasti, jotta kansalliset jär-

jestelmät voisivat toimia tehokkaasti Geneven yleissopimuksessa tarkoitettujen pakolaisten hyväksi.

Ehdotuksessa ei vaadita jäsenvaltioita soveltamaan yhdenmukaisia menettelyjä eikä se myöskään velvoita niitä hyväksymään yhteisiä käsitteitä ja käytäntöjä, joita ne eivät halua soveltaa. Vaikka ehdotuksessa esitetäänkin vähimmäisvaatimukset menettelyn tehokkuuden ja oikeusturvan lisäämiseksi, jäsenvaltiot voivat edelleen priorisoida tapauksia oman harkintavaltansa ja kansallisen politiikkansa mukaisesti.

Ehdotuksessa esitetään ainoastaan pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevat vähimmäisvaatimukset. Siten se ei sisällä vähimmäisvaatimuksia sen määrittämiseksi, voisiko henkilö saada suojelua jonkin muun kansainvälisen instrumentin perusteella tai onko hän muutoin suojelun tarpeessa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin halutessaan soveltaa direktiivin säännöksiä myös muihin kuin Geneven sopimuksen mukaisiin menettelyihin. Muutettuun ehdotukseen on myös lisätty, että jäsenvaltiot voivat säätää menettelyjä koskevista suotuisammista vaatimuksista.

Ehdotuksessa käsitellään ainoastaan menettelyjä silloin, kun turvapaikkahakemus on oma-aloitteisesti tehty jäsenvaltioiden rajoilla tai niiden alueilla. Ehdotus ei siten koske menettelyjä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten vastaanottamiseksi jäsenvaltioihin, jotka on katsottu pakolaisiksi, mutta jotka eivät ole vielä saapuneet Euroopan unionin ulkorajoille.

Ehdotuksen säännökset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäinen säännösryhmä käsittelee päätöksentekoviranomaiseen turvapaikkamenettelyssä kohdistettavia vaatimuksia ja turvapaikanhakijoille annettavia menettelyllisiä takeita (II luku). Nämä säännökset liittyvät turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa esiin tuleviin tilanteisiin, ja niiden tarkoituksena on lähentää menettelyn oikeudenmukaisuuteen liittyviä käsitteitä eri jäsenvaltioissa.

Komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna lähes kaikkia II luvussa esitettyjä vaatimuksia ja takeita on muutettu. Muutosten tarkoituksena on parantaa turvapaikanhakijoille myönnettävää suojelun tasoa sekä eri-

tellä ja täsmentää vaatimuksia ja takeita siten, että ehdotus paremmin vastaisi käytännön tilanteisiin ja samalla ehkäisisi väärien käytöksiä. Esimerkiksi turvapaikkahakemusten tutkintaa koskevat menettelylliset takeet on siirretty alkuperäisen ehdotuksen tavanomaisia menettelyjä koskevasta jaksosta periaatteita ja takeita koskevaan II lukuun, mikä merkitsee aiemmasta poiketen vaatimusten soveltamista täysimääräisesti sekä tavanomaisessa että nopeutetussa menettelyssä. Asianajajan tai muun oikeudellisen neuvonantajan oikeuksista on muutettuun ehdotukseen otettu erillinen säännös. Ehdotuksessa esitetään myös menettelyllisiä lisätakeita henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita, esimerkiksi ilman huoltajaa tuleville alaikäisille.

Toisen säännösryhmän muodostavat ensimmäiseen päätökseen liittyvät menettelyt (III luku). Vaikka jäsenvaltiot voivat säilyttää kansallisen järjestelmänsä, päätöksenteon on täytettävä tietyt vähimmäisvaatimukset, jotta voidaan edistää kattavan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan muodostumista. Alkuperäisestä ehdotuksesta poiketen toisen ryhmän säännöksissä keskitytään nopeutettuihin menettelyihin. Komissio ehdottaa otettavaksi käyttöön kaksi uutta erityyppistä nopeutettua menettelyä: rajamenettely ja uusintahakemusta koskeva menettely. Lisäksi aiemmasta ehdotuksesta poiketen hakemukset, joilta tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, olisi mahdollista käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Kolmas säännösryhmä (IV luku) koskee muutoksenhakumenettelyitä. Aiemmin ehdotettu kolmiportainen menettely, joka sisälsi kaksiaasteisen muutoksenhakujärjestelmän, on poistettu. Muutetussa ehdotuksessa korostetaan yhteisön lainsäädännön yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti jokaisen turvapaikanhakijan oikeutta saada hakemustaan koskevan päätöksen suhteen tehokas oikeussuoja tuomioistuimessa.

Ehdotuksessa esitetään myös yhteyskomitean perustamista. Yhteyskomitean tarkoituksena olisi edistää direktiivin saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja sen yhdenmukaista soveltamista. Komiteaa voitaisiin kuulla säännöllisesti kaikissa soveltamiseen liittyvissä käytännön on-

gelmissä. Toiseksi komitea helpottaisi jäsenvaltioiden välistä neuvonpitoa täydentävistä takeista ja velvoitteista, joista ne voivat säätää kansallisella tasolla. Lisäksi komitea voisi tarvittaessa esittää komissiolle tähän direktiiviehdotukseen tarvittavia täydennyksiä, muutoksia tai korjauksia.

#### **4. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön**

Muutetun direktiiviehdotuksen käsittelyä ei ole aloitettu neuvoston työryhmässä. Alkuperäisestä ehdotuksesta käydyissä keskusteluissa ilmeni, että eräiden ehdotukseen sisältyvien säännösten hyväksyminen saattaa olla joillekin jäsenmaille vaikeaa. Ehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden sisältö ja merkitys Suomen lainsäädännön kannalta täsmentyy tulevilla keskusteluilla. Ehdotus perustuu sekä jäsenmaita velvoittaviin että niiden harkintaan kokonaan tai osittain jääviin säännöksiin. Kaikkien esitettyjen käsitteiden täsmällistä vastinetta ei ole suomalaisessa lainsäädännössä.

Valtioneuvoston kannan valmisteluun on ryhdytty. Kantojen muodostaminen edellyttää eräiltä osin komission suullisten perusteluiden ja selvitysten saamista, sillä kaikkien ehdotuksen säännösten osalta ei ole selvää, mitä niissä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Siten tarkkojen lainsäädännöllisten vaikutusten ennakoiminen tässä vaiheessa ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Ehdotuksen hyväksyminen aiheuttaa kuitenkin hyvin todennäköisesti muutostarpeita lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin (378/1991).

#### **5. Taloudelliset vaikutukset**

Kyseessä on ehdotus turvapaikkamenettelyjä koskeviksi vähimmäisvaatimuksiksi, ei menettelyjen yhtenäistämiseksi. Suomen lainsäädäntö ja käytännöt oikeusturvan ja hallintomenettelyn kannalta ovat korkealla tasolla, joten ehdotus ei tule aiheuttamaan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kyseessä on komission muutettu ehdotus, josta neuvotteluja ei ole toistaiseksi aloitettu, ja niiden sisällöllistä lopputulosta on tässä vaiheessa mahdoton arvioida. Jos päätettäisiin esimerkiksi lyhentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja olennaisesti nykyisestä, voisi seurauksena olla tarve lisätä resursseja ulkomaalaisvirastoon.

#### **6. Valtioneuvoston kanta**

Suomi suhtautuu muutettuun direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti ja katsoo, että turvapaikkahakemuksen käsittely vain yhdessä jäsenvaltiossa ja jäsenvaltioiden mahdollisimman yhtenäinen turvapaikkamenettely on myös tärkeää yksittäisen turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta. Direktiivin jatkovalmistelussa tulee erityisesti huolehtia pakolaisten suojelun periaatteiden ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. Valtioneuvoston kannan muodostamiseksi ehdotuksen lukuisat yksityiskohtaiset säännökset vaativat vielä täsmennystä ja tarkennusta sekä eri hallinnonalojen yhteisten kantojen määrittämistä.