

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (*turvapaikkahakemuksen käsitte-
lystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrääminen*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 26 päivänä heinäkuuta 2001 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kol-

mannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2001

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄASIAINMINISTERIÖ**MUISTIO**

EURODOC EU/100801/0667

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI PERUSTEIDEN JA MENETTELYJEN VAHVISTAMISESTA KOLMANNEN MAAN KANSALAISEN JOHONKIN JÄSENVALTIOON JÄTTÄMÄN TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELYSTÄ VASTUUSSA OLEVAN JÄSENVALTION MÄÄRÄÄMISEKSI**1. Yleistä**

Komissio on antanut 26 päivänä heinäkuuta 2001 ehdotuksen neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi KOM(2001) 447 lopullinen 2001/0182(CNS). Ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston alaisessa työryhmässä 1.10.2001.

Asetusehdotuksen on tarkoitus korvata Dublinissa 15. kesäkuuta 1990 allekirjoitettu yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta. Yleissopimus tuli voimaan kahdessatoista alkuperäisessä allekirjoittajavaltiossa 1. syyskuuta 1997, Itävallassa ja Ruotsissa 1. lokakuuta 1997 ja Suomessa 1. tammikuuta 1998. Norja ja Islanti ovat solmineet Euroopan yhteisön kanssa sopimuksen, jonka mukaisesti myös Norja ja Islanti soveltavat Dublinin yleissopimuksen säännöksiä.

Ehdotukseen ei ole sisällytetty toissijaista suojelua, vaan se kattaa ainoastaan sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka hakevat 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyssä Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa.

2. Säädösehdotuksen tavoite

Asetusehdotuksella on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen 63 artiklan 1 alakohdan a alakohdan määräykset, Wienin toimintasuunnitelman 36(b)(i) kohta ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 14 kohta.

Eurooppa-neuvosto päätelmien 14 kohdan

mukaan yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään tulisi lyhyellä aikavälillä sisältyä selkeä ja toimiva tapa määrittää 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.

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda selkeä ja toimiva järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi mahdollisimman nopeasti. Samalla on tarkoitus varmistaa, ettei turvapaikanhakijoita lähetetä maasta toiseen ilman, että mikään valtio tunnustaa velvollisuutta tutkia heidän hakemuksiaan. Tavoitteena on myös estää turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttö siten, että sama henkilö hakee turvapaikkaa samanaikaisesti tai perätysten eri jäsenvaltioista vain voidakseen jatkaa oleskelua Euroopan unionin alueella. Lisäksi ehdotuksessa pyritään korjaamaan Dublinin yleissopimuksessa havaitut puutteet ja epätasällisyydet.

3. Säädösehdotuksen pääasiallisen sisältö

Asetusehdotus perustuu pääasiallisesti samoihin periaatteisiin kuin Dublinin yleissopimus. Ehdotuksessa esitetään perusteet, joiden mukaan määritetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaava jäsenvaltio. Ehdotus sisältää myös takaisinottoa koskevat säännöt, joita sovelletaan henkilöön, joka on hakenut turvapaikkaa jostakin jäsenvaltiosta mutta oleskelee tämän jälkeen toisessa jäsenvaltiossa.

Kuten Dublinin yleissopimuksessakin, ehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioiden vastuun määräytymisperusteet keskenään hierarkkiseen järjestykseen. Perusteita sovellettaisiin siinä järjestyksessä, jossa ne on asetusehdotuksessa esitetty. Pääperiaatteena ehdotuksen mukaan on turvapaikkahakemuksen käsitteilyvastuun kuuluminen sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus turvapaikanhakijan tulossa EU:n alueelle tai hänen oleskelussaan siellä. Vastuu perustuisi tällöin siihen, että kyseinen jäsenvaltio on myöntänyt turvapaikanhakijalle oleskeluluvan tai viisumin tai siihen, että se on toteuttanut valvontaa ulkorajoillaan puutteellisesti tai sallinut maahantulon ilman viisumia.

Ehdotuksessa esitetään pääperiaatteesta poikkeavia vastuuperusteita, joiden tarkoituksena on suojata perheiden yhtenäisyyttä. Ehdotuksen mukaan hakemuksen käsitteilyvastuu kuuluisi mahdollisista muista vastuuperusteista riippumatta sille jäsenvaltiolle, jossa turvapaikanhakijan sukulainen asuu pakolaisena. Tämä periaate sisältyy myös Dublinin yleissopimukseen. Yleissopimuksen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella ehdotukseen on sisällytetty myös uudistuksia. Ehdotuksen mukaan vastuu turvapaikkahakemuksen käsitteilystä kuuluisi jäsenvaltiolle, joka tutkii tavanomaisessa menettelyssä aiemmin saapuneen perheenjäsenen turvapaikkahakemusta, josta ei ole vielä tehty ensimmäistä päätöstä. Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen saatettaisiin kaikissa tapauksissa yhteen jäsenvaltiossa jo oleskelevan täysikäisen perheenjäsenen kanssa, joka voi ottaa hänet huollettavakseen.

Ehdotus sisältää uudet säännökset, jotka korostavat jäsenvaltion vastuuta muihin jäsenvaltioihin nähden, jos se sallii luvattoman maassaolon jatkua alueellaan. Ehdotuksessa noudatetaan periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi luvattoman maahantulon perusteella yrittää siirtää käsitteilyvastuuta sille jäsenvaltiolle, jonka kautta hakija on tullut Euroopan unionin alueelle, jos se ei itse torju tehokkaasti kolmansien maiden kansalaisten luvattonta oleskelua alueellaan. Jos jäsenvaltio on tietoisesti sallinut kolmannen maan kansalaisen oleskella alueellaan luvattomasti yli kahden kuukauden ajan toteuttamatta mitään toimenpiteitä joko hänen maastapoista-

misekseen tai oleskelun laillistamiseksi, se joutuisi vastaamaan hakemuksen käsittelystä. Jäsenvaltio olisi velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen myös silloin, kun kolmannen maan kansalainen on oleskellut luvattomasti yli kuuden kuukauden ajan sen alueella.

Ehdotukseen sisältyvän poikkeusmahdollisuuden mukaan jäsenvaltiolla olisi aina oikeus käsitellä sille tehty turvapaikkahakemus siinäkin tapauksessa, ettei se vastuuperusteiden mukaan olisi velvollinen käsittelemään hakemusta. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa hakemuksen käsittely poliittisista, humanitaarisista tai käytännön syistä silloinkin, kun jäsenvaltiolla ei olisi siihen velvoitetta. Jäsenvaltion, joka käyttää harkintavaltaansa, olisi ilmoitettava siitä tarvittaessa muille asianomaisille jäsenvaltioille. Ehdotus sisältää humanitaarisen lausekkeen, jonka mukaan jäsenvaltio voisi toisen jäsenvaltion pyynnöstä käsitellä turvapaikkahakemuksen humanitaarisista syistä, ja erityisesti perhesyiden tai kulttuuriin liittyvien seikkojen vuoksi, vaikkei se ehdotuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan olisikaan velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemusta. Edellytyksenä olisi tällöin hakija suostumus.

Jos turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavaa jäsenvaltiota ei voida määrittää ehdotuksessa lueteltujen perusteiden mukaisesti, vastaisi käsittelystä viime sijassa ensimmäinen jäsenvaltio, johon turvapaikkahakemus on jätetty.

Jäsenvaltion, johon turvapaikkahakemus on jätetty ensimmäiseksi, olisi ehdotukseen sisältyvien takaisinotto-säännösten mukaisesti otettava hakija takaisin, jos tämä on siirtynyt menettelyn aikana toiseen jäsenvaltioon. Takaisinottovelvollisuus kuitenkin lakkaisi, jos hakija on poistunut jäsenvaltioiden alueelta yli kolmen kuukauden ajaksi. Jos kolmannen maan kansalainen palaa myöhemmin ja esittää jälleen turvapaikkahakemuksen, pidettäisiin sitä uutena hakemuksena. Niinikään takaisinottovelvollisuus lakkaisi, jos jokin toinen jäsenvaltio myöntää hakijalle oleskeluluvan.

Vastuunotto- ja takaisinotto-pyyntöjä koskevat määräykset noudattavat pääpiirteissään Dublinin yleissopimuksessa olevia säännök-

siä. Määräaikoja lyhennettäisiin kuitenkin selkeästi Dublinin yleissopimukseen verrattuna. Ehdotukseen on myös lisätty mahdollisuus pyytää vastausta kiireellisesti. Sen sijaan ehdotuksessa pidennettäisiin määräaikoja siirrettäessä turvapaikanhakijoita hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon, koska siirtojen toteuttamisessa on todettu vaikeuksia. Ehdotus sisältää myös uudet täsmennykset siitä, mitä todisteita jäsenvaltion vastuun määrittäminen edellyttää.

Säännöksiä tiedonvaihdoista lisättäisiin ja täsmennettäisiin Dublinin yleissopimukseen verrattuna. Jäsenvaltiolla olisi toisen jäsenvaltion pyynnöstä velvollisuus antaa turvapaikanhakijasta asian käsittelyn kannalta tarpeelliset, asianmukaiset ja olennaiset henkilötiedot. Tietojen tulisi olla tarpeen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten tai ehdotuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Tietojen luovuttaminen edellyttäisi turvapaikanhakijan suostumusta.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voisivat sopia keskenään kahdenvälisistä hallinnollisista järjestelyistä asetuksen täytäntöönpanon helpottamiseksi ja tehostamiseksi. Järjestelyt voisivat koskea yhteyshenkilöiden vaihtoa, määräaikojen lyhentämistä ja menettelyjen yksinkertaistamista. Lisäksi kyseeseen voisi tulla turvapaikanhakijoiden siirtojen järjestäminen kahden jäsenvaltion välillä siten, että tietyn, enintään kuukauden pituisen ajanjakson, jälkeen toteutettaisiin ainoastaan siirrettävien turvapaikanhakijoiden erotus. Siirtojen järjestämistä koskeissa menettelyissä olisi osoitettava perusteet, joiden mukaan asianomaisia turvapaikanhakijoita koskeva siirtopäätös on päätetty toteuttaa tai luopua sen toteuttamisesta.

4. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetusehdotuksella on tarkoitus korvata Dublinin yleissopimus. Neuvoston hyväksyttyä asetuksen se tulee voimaan kaikissa jäsenmaissa asetuksessa säädettyinä ajankohtana eikä sen voimaantulo ole

riippuvainen kansallisesta voimaansaattamisesta. Dublinin yleissopimus tuli voimaan Suomessa 1. tammikuuta 1998. Lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (1183/1997) hyväksyttiin Dublinin yleissopimukseen liittymisestä aiheutuneet muutokset ulkomaalaislakiin. Asetuksen hyväksyminen aiheuttaa muutoksia ulkomaalaislakiin ainakin siltä osin kuin siinä nykyään säädetään Dublinin yleissopimuksesta.

5. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä, ennakoitavissa olevia taloudellisia vaikutuksia.

Dublinin yleissopimuksen soveltamisesta aiheutuvien työtehtävien nykyinen määrä antaa suuntaa asetuksen organisaatio- ja henkilöstövaikutuksista. Ei ole syytä olettaa, että ehdotuksesta aiheutuisi merkittäviä muutoksia tältä osin.

6. Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu asetusehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Selkeän ja toimivan järjestelmän luominen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi on tärkeää sekä jäsenvaltioiden että yksittäisen turvapaikanhakijan kannalta.

Myös muunlaista kansainvälistä suojelua kuin Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa hakevat henkilöt olisi yhdenvertaisuuden ja selkeyden vuoksi hyvä sisällyttää asetuksen soveltamisalaan, jos vain mahdollista. Dublinin yleissopimuksen yhteydessä on joissain maissa osoittautunut, että kansainvälistä suojelua pyytävät henkilöt ovat välttäneet yleissopimuksen soveltamisen rajoittamalla hakemuksensa koskemaan muuta kuin Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua suojelua.

Asetusehdotusta valmisteltaessa Dublinin yleissopimus muodostaa hyvän perustan. Vastuun tulee jatkossakin perustua periaatteeseen, jonka mukaan se jäsenvaltio, joka vastaa henkilön oleskelusta jäsenvaltioiden alueella, on velvollinen tutkimaan myös tämän myöhemmin tekemät turvapaikkahakemukset. Asetusehdotusta

edeltäneissä keskusteluissa on ollut esillä pidemmällä tähtäimellä myös radikaalimpi ajattelutavan muutos, jonka mukaan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa valtiota määriteltäessä käytettäisiin ainoana kriteerinä hakemuksen tekopaikkaa. Suomi katsoo, ettei tämä malli ole käyttökelpoinen ratkaisu. Järjestelyssä saattaisi olla vaarana, että EU:n ulkoraja-tarkastuksia suorittavan valtion rajaviranomaisten motivaatio toimia huolellisesti heikkenisi, koska kyseinen valtio ei välttämättä joutuisi vastuuseen alueensa kautta EU-alueelle saapuneiden henkilöiden hakemusten käsittelystä. Lisäksi tällainen järjestely jättäisi ulkomaalaisille vapaat kädet valita itse omien mieltymystensä perusteella, mihin valtioon he haluavat jättää turvapaikkahakemuksen (forum shopping), mitä ei voida pitää asianmukaisena.

Lähtökohtana vastuuperusteita sovellettaessa tulee olla myös perheiden yhtenäisyyden suojaaminen. Perheiden yhtenäisyys tulee säilyttää aina, kun se on sovitettavissa yhteen ehdotuksen muiden

tavoitteiden kanssa.

Dublinin sopimusta sovellettaessa on ilmennyt, ettei sopimus toimi käytännössä odotetulla tavalla. Huomiota on kiinnitetty etenkin menettelyn hitauteen ja todisteita koskeviin ongelmiin. Menettelyä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi tulee vahvistaa laatimalla sen eri vaiheille kohtuulliset määräajat ja toisaalta täsmentämällä sitä, millaisia todisteita vastuullisen jäsenvaltion määrittämiseksi tarvitaan. Myös tietojenvaihtoa koskevien säännösten tarkentaminen ja tehostaminen on tarpeen.

Ehdotukseen sisältyvä säännös turvapaikanhakijoiden siirtojen järjestämisestä kahden jäsenvaltion välillä siten, että tietyn ajanjakson jälkeen toteutetaan ainoastaan siirrettävien turvapaikanhakijoiden erotus, on ongelmallinen ja edellyttää lisäselvityksiä. Lähtökohtaisesti Suomi suhtautuu säännökseen varauksellisesti.