

U 31/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 4 päivänä toukokuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltion jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2016

Sisäministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
2.6.2016

EU/2016/0953

**KOMISSION ASETUSEHDOTUS TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELYSTÄ
VASTUUSSA OLEVAN JÄSENVALTION MÄÄRITTÄMISEKSI****1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista sekä turvallisten ja laillisen maahantuloväylien kehittämistä koskevan tiedonannon. Turvapaikkajärjestelmän uudistamisen yhtenä painopisteenä on komission mukaan pyrkimys luoda kestävä ja tasapuolinen järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Tätä niin sanottua Dublin-järjestelmää tulisi kehittää niin, että se toimisi paremmin myös suurten tulijamäärien tilanteessa.

Komissio antoi 4 päivänä toukokuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan ensimmäisen säädöspaketin, jonka tärkein osa on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (KOM(2016)270 lopullinen, jäljempänä Dublin-asetus). Muut ensimmäiseen säädöspakettiin kuuluvat säädösehdotukset koskeva Eurodac-sormenjälkirekisteriä (KOM (2016) 272 lopullinen) ja EU:n turvapaikkavirastoa (KOM (2016) 271 lopullinen). Komissio aikoo antaa toisen, turvapaikkamenettelyä, kansainvälisen suojelun määritelmää ja, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan säädöspaketin vielä ennen elokuuta 2016.

Ensimmäiset turvapaikka-alan EU-säädökset laadittiin vuosina 2000—2005. Niistä tehtiin vuosina 2011—2013 uudelleenlaadinnat, joissa menettelyjä kehitettiin ja turvapaikanhakijoiden etuja ja oikeuksia lisättiin. Käytännössä on kuitenkin todettu, että nykyiset säädökset eivät toimi suuren maahanmuuttopaineen tilanteessa. Komissio esittääkin merkittäviä muutoksia voimassa olevaan Dublin-asetukseen (EU) N:o 604/2013. Pyrkimyksenä on taata hakijavirtojen hallinnointi, helpottaa vastuuvaltion määrittämistä ja estää väärinkäytöksiä sekä hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Koska Dublin-asetusta koskeva ehdotus kytkeytyy monin tavoin muihin yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöksiin, kaikkien turvapaikkajärjestelmää koskevien komission säädösehdotusten valmistelun keskinäinen koordinointi on tärkeää.

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän peruseriaatteet pysyisivät entisinä: turvapaikkahakemus tutkitaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Peruseriaatetta vahvistettaisiin säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Näin pyritään vähentämään Dublin-menettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Itse vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi.

Uutena Dublin-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen, mikä on yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva perustavanlaatuinen ehdotus. Vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin automaattisella jakomekanismilla, joka otettaisiin käyttöön tilantees-

sa, jossa johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita. Uusi mekanismi perustuisi 1) automaattiseen jäsenvaltioiden hakijamäärien ja uudelleen sijoitettujen määrien valvontaan, 2) jakoavaimeen, jolla määritetään kullekin jäsenvaltiolle hakijamäärää koskeva viitearvo ja maksimikantokyky ja 3) kantokyvyn ylittävän hakijamäärän siirtämiseen jäsenvaltioihin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä jää alle oman viitearvon.

2 Pääasiallinen sisältö

Perheenjäsenen määritelmää ehdotetaan edistyksessä laajennettavaksi kahdella tapaa: 1) lisäämällä määritelmään hakijan sisarukset ja 2) sisällyttämällä siihen myös sellaiset perhesuhteet, jotka muodostettiin lähtömaasta poistumisen jälkeen, mutta ennen jäsenvaltioon saapumista. (2 artikla)

Ennen vastuuvaltion määrittämistä se jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, selvittää, onko hakemus jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että jäsenvaltioiden ulkopuolista maata pidetään ensimmäisenä turvapaikkamaana tai turvallisena kolmantena maana. Sen jäsenvaltion on myös tutkittava, tuleeko hakija turvallisesta alkuperämaasta tai aiheutuuko hänestä vakava uhka jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, ja näissä tilanteissa ratkaistava hakemus nopeutetussa menettelyssä. Vastuuvaltiona pidetään sitä jäsenvaltiota, joka päätti tutkimatta jättämisestä tai ratkaisi asian nopeutetussa menettelyssä edellä mainituilla perusteilla. (3 artiklan 3 kohta)

Kun hakija on saapunut jäsenvaltioiden alueelle laittomasti, hänen tulee hakea turvapaikkaa heti kun mahdollista ensimmäisestä jäsenvaltiosta, johon hän saapuu. Jos hän oleskelee jäsenvaltion alueella laillisesti, hänen tulee tehdä hakemus siinä maassa. Säännös korostaa sitä, ettei hakija voi itse valita maata, josta turvapaikkaa hakee, eikä myöskään jäsenvaltio voi vaikuttaa siihen, minkä hakemuksen perusteet se tutkii. Jos hakija ei täytä velvollisuuttaan, vastuussa olevan jäsenvaltion tulee tutkia hakemus nopeutetussa menettelyssä. Hakija on oikeutettu vastaanottodirektiivin mukaisiin etuihin ja oikeuksiin vain siinä maassa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsitystä. (4-5 artiklat)

Hakijan yhteistyövaatimusta painotetaan siten, että hakijalle asetetaan nimenomaisia velvollisuuksia, kuten esimerkiksi vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittavan tiedon toimittaminen ajallaan ja yhteistyövelvollisuus jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Lisäksi hakijan tulee olla läsnä ja viranomaisten tavoitettavissa kyseessä olevassa jäsenvaltiossa. Jos hakija ei täytä velvollisuuksiaan, siitä aiheutuu seuraamuksia. Esimerkiksi turvapaikkaperusteita tutkittaessa sellainen tieto voidaan jättää huomioita, joka perusteetta annettiin liian myöhään. (5 artikla)

Lapsen etu rajaa vastuuvaltion määrittämistä, ja tähän vaikuttavat esimerkiksi perhesiteet. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemuksesta on vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen on jättänyt ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa, jollei tämä ole lapsen edun vastaista. Nimenomainen säännös selkeyttää perinteisen jäsenvaltioiden käytännön. Lisäksi pyritään tekemään lapsen edun arvioimisesta toimivampaa esittämällä ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia takeita. (8 ja 10 artiklat)

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, että kerran määritetyn vastuuvaltion vastuulle jäävät myös myöhemmät saman hakijan esittämät hakemukset. Tällä vahvistetaan periaatetta, että ainoastaan yksi valtio pysyy vastuuvaltiona ja että vastuu määritetään vain kerran. (9 artikla)

Vastuuvaltiolle lisätään velvollisuus ottaa takaisin kansainvälisen suojelun saaja, joka on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa jäsenvaltiossa tai oleskelee laittomasti toisen jäsenvaltion alueella. (20 artikla)

Uudelleenlaadittu Dublin-asetus sisältää lyhyemmät aikarajat menettelyn eri vaiheille vastuuvaltion määrittämisen sekä hakijan turvapaikkaprosessiin pääsyn nopeuttamiseksi. Tehokkaan oikeussuojan käyttämiselle maasta poistamisen estämiseksi ehdotetaan 7 päivän määräaika ja valituksen käsittelyajaksi 15 päivää. Oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä turvaamaan alaikäisten, perheenjäsenten ja riippuvuussuhteissa olevien henkilöiden oikeudet. (28 artikla). Säilöönottoaika ehdotetaan lyhennettäväksi neljästä kahteen viikkoon. (29 artikla)

Ehdotuksessa luodaan automaattinen korjausmekanismi jäsenvaltioiden alueelle tulevia turvapaikanhakijoita koskevan oikeudenmukaisen vastuunjaon varmistamiseksi. Korjaava jakomekanismi otetaan käyttöön siinä tapauksessa, että yksittäiseen jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikkahakijoita. (34 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee rekisteröidä jätetyt turvapaikkahakemukset välittömästi ehdotettuun automatisoituun järjestelmään, jolla seurataan jäsenvaltioiden hakijaosuuksia. Myös jäsenvaltioihin uudelleen sijoitetut henkilöt rekisteröidään. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA. (34 ja 44–45 artiklat)

Ehdotettuun automatisoituun järjestelmään rekisteröityjen henkilöiden määrä on myös pohjana vastuuosuuksien määrittämiselle. Järjestelmä seuraa jatkuvasti kunkin jäsenvaltion vastuulle rekisteröityjen henkilöiden määrää, ja vertaa sitä jäsenvaltion viitteelliseen osuuteen kaikista jäsenvaltioiden alueella jätetyistä hakemuksista. Tämä viitearvo perustuu kahteen kriteeriin, jäsenvaltion väkilukuun ja bruttokansantuotteeseen, joilla molemmilla on yhtäläinen 50 prosentin painoarvo. Tällä jakoavaimella kohdennetaan hakijat jäsenvaltioihin ja vastuu jaetaan suhteellisesti jäsenvaltioiden kesken. Jos yhden maan vastuulle tulee suhteettoman suuri prosentuaalinen osuus hakemuksista (yli 150 % viitearvosta), tuohon maahan jatkossa tulevat uudet hakijat kohdennetaan niihin jäsenmaihiin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä jää alle viitearvon eli on alle 100 %. Hakemuksia, jotka ehdotetun 3 artiklan kohdan 3 perusteella jätetään tutkimatta tai käsitellään nopeutetussa menettelyssä, ei kuitenkaan kohdenneta muihin jäsenmaihiin. (34–35 artiklat)

Jäsenvaltio voi päättää olla osallistumatta korjausmekanismiin 12 kuukauden ajan. Jäsenvaltion tulee lisätä tästä tieto automatisoituun järjestelmään ja ilmoittaa siitä myös muille jäsenmaille, Euroopan komissiolle sekä EU:n turvapaikkavirastolle. Kyseisen jäsenvaltion tulee tällöin suorittaa 250 000 euron solidaarisuusmaksu yhtä hakijaa kohden niille jäsenvaltioille, jotka määritettiin vastuullisiksi käsittelemään siirretyt hakemukset. Komission antaisi täytäntöönpanosäädöksen, jossa täsmennettäisiin solidaarisuusmekanismin käytön käytännön yksityiskohdat. (37 artikla)

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaa.

Artiklan 78(2)(e) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämistäjärjestystä noudattaen edellytyksistä ja toimenpiteistä vastuuvaltion määrittämiseksi, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuutta vailla oleva henkilö on jättänyt turvapaikkahakemuksensa jossain Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, ettei yksittäisten jäsenmaiden toimin ole mahdollista vastata tähän yhteiseen ongelmaan, vaan tarvitaan EU:n yhteinen lähestymistapa. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä (vähintään 55% jäsenvaltioista, jotka edustavat vähintään 65% EU:n kokonaisväestöstä).

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo ehdotuksen olevan täysin yhteensopiva perusoikeuksien sekä niin yhteisö-oikeuden kuin kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteidenkin kanssa. Komissio nostaa esiin etenkin ehdotetut muutokset, jotka liittyvät hakijoille suunnattuun Dublin-menettelyä koskevaan parempaan informointiin, muutoksenhakuun, Dublin-siirron täytäntöönpanoon, määräaikaisten lyhentämiseen, perheen yhtenäisyyden kunnioittamiseen ja alaikäisten hakijoiden asemaan.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Komission mukaan ehdotuksen täytäntöönpanon tukemiseen on kokonaisuudessaan varattu 1 830 927 000 euroa vuosille 2017–2020. Otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) alla oleviin 1 828 603 000 kustannuksiin seuraaville neljälle vuodelle sisältyisivät siirtokustannukset tilanteessa, jossa korjaava jakomenettely on lauennut jonkin jäsenvaltion hyväksi, rekisteröintiä ja turvapaikanhakijoiden automaattista jakamista koskevan IT-järjestelmän perustamisen ja toiminnan sekä myös tarvittavan vastaanottokapasiteetin kehittämisen tukeminen niin infrastruktuurin kuin käyttökustannustenkin suhteen, erityisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka toistaiseksi ovat joutuneet käsittelemään vain pieniä määriä turvapaikanhakijoita. Lisäksi otsakkeen 5 (Hallinto) alla olevat komission maahanmuutto- ja sisäasioiden hallinto- ja henkilökustannukset ovat 2 324 000 euroa.

Komission mukaan ehdotus on yhteensopiva nykyisen vuosia 2014–2020 koskevan rahoituskehityksen kanssa ja ne saattavat edellyttää neuvoston asetuksessa No 1311/2013 (EU, Euratom) määriteltyjen erityisten instrumenttien käyttöä.

Tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö. Ehdotusten taloudelliset vaikutukset valtion talousarvion ja EU-budjetin osalta on vielä tarpeen selvittää. Selvitys tulee tehdä EU-budjetin osalta ennen kuin harkitaan rahoituskehysten mahdollistamien erityisrahoitusvälineiden käyttöä. On keskeistä, että rahoitus pyritään hoitamaan valtiontalouden kehysten ja nykyisen EU:n rahoituskehityksen puitteissa resursseja tarvittaessa uudelleen kohdentamalla. Tavoitteena tulee olla määrärahojen tuloksellinen, kustannustehokas ja todellisiin tarpeisiin perustuva käyttö.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Taloudellisia vaikutuksia kansalliseen budjettiin tullaan vielä arvioimaan. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa. Ehdotus on tar-

koitettu tulemaan voimaan sen jälkeen kun väliaikaisten sisäisiä siirtoja koskevien päätöskien ja uudelleensijoittamista koskevien päätöslauselman toimeenpano on päättynyt.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotusta on käsitelty turvapaikkatyöryhmässä alustavasti 12.5.2016 ja artiklakohtaisesti 26.5.2016.

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaostossa 6:ssa 23—24.5.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 27.5.2016.

8 Valtioneuvoston kanta

Tällä hetkellä on jäsenvaltioita, joihin turvapaikanhakijoita ei voida Dublin-asetuksen mukaisesti siirtää, koska yhteiset säädökset on pantu niissä puutteellisesti täytäntöön. Tämä on vastoin järjestelmän peruseriaatteita, eikä tällaista tilannetta tule jatkossa hyväksyä. Yksi keskeisimmistä koko uutta eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevista tavoitteista onkin, että uusi järjestelmä takaa yhdessä sovitun mukaisen suojelun sitä tarvitseville kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio on ehdotuksessaan pitänyt lähtökohtana ja vahvistanut nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden (mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä) säilyttämistä, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen. Valtioneuvosto kannattaa lähestymistapaa. Valtioneuvosto kannattaa myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä.

Turvapaikkajärjestelmän on oltava selkeä ja toimiva. Maahan saapuvat henkilöt on tunnistettava ja rekisteröitävä nopeasti. Tehokkaan turvapaikkapolitiikan yksi keskeinen edellytys on, että saadaa tarkkaa ja ajantasaista tietoa EU:n alueella tehdyistä turvapaikkahakemuksista. On saatava tilanne ulkorajoilla hallintaan ja palautukset toimivaan kolmansiin maihin. Edelleen liikkumista ensimmäisestä tulomaasta ja suojelua jo antaneesta jäsenmaasta on rajoitettava nykyistä tehokkaammin.

Käytännössä on kuitenkin nähty, että ulkorajan luvaton ylittäminen vastuunmäärittämisperusteena voi johtaa ulkorajavaltiossa kohtuuttomaan tilanteeseen. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulisi muuttaa niin, että mikään jäsenvaltio - ulkorajavaltio tai esimerkiksi jokin hakijoiden suosima kohdevaltio - ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevaa Dublin-järjestelmää voidaan muuttaa ottamaan huomioon yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat suhteettomat turvapaikanhakijamäärät. Kehitettäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille.

Tällaisessa tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta. Jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilanteessa toteamaan, että tukitoimet eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ei ole ongelmia. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkora-

javaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi.

Komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lukien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin otetaan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa. Erityisesti mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksiin, asian arviointiin vaikuttaa myös se, missä määrin laadittavat säännökset on tarkoitettu siten velvoittaviksi, ettei suotuisampi kohtelu ole mahdollista.