

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle
ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisaseman
myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä
jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella perustetaan eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 13 päivänä marraskuuta 2000 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2001

Sisäasiainministeri *Ville Itälä*

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄASIAINMINISTERIÖ**MUISTIO**

EURODOC EU/091100/0839

**EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PAKOLAISASEMAN MYÖNTÄMISTÄ
TAI PERUUTTAMISTA KOSKEVISSA MENETTELYISSÄ JÄSENVALTIOISSA
SOVELLETTAVISTA VÄHIMMÄISVAATIMUKSISTA: ENSIMMÄINEN
TOIMENPIDE YHTEISEN EUROOPPALAISEN TURVAPAIKKAJÄRJESTELMÄN
LUOMISEKSI**

1. Yleistä

Komissio on antanut 13 päivänä marraskuuta 2000 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2000) 578 lopullinen 2000/0238 [CNS]).

Komissio esitteli direktiiviehdotuksensa alustavasti oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa 28.9.2000. 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 perustamissopimuksen 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 esitetyssä tulostaulussa 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 yhtenäistää 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 järjestelmät 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.

Ehdotuksessa käsitellään ainoastaan menettelyjä silloin, kun turvapaikkahakemus on spontaanisti tehty jäsenvaltioiden rajoilla tai niiden alueilla. Ehdotus ei siten koske menettelyjä sellaisten kolmansien maiden kansalaisten vastaanottamiseksi jäsenvaltioihin, joille on myönnetty Geneven yleissopimuksen mukainen pakolaisasema, mutta jotka eivät ole vielä saapuneet Euroopan unionin ulkorajoille.

Ehdotuksen säännökset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäinen käsittelee turvapaikanhakijoille annettavia menettelyllisiä takeita. Nämä säännökset liittyvät turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa esiin tuleviin tilanteisiin, ja niiden tarkoituksena on lähentää menettelyn oikeudenmukaisuuteen liittyviä käsitteitä eri jäsenvaltioissa.

Esimerkiksi turvapaikanhakijalla on oltava oikeus valittaa häntä koskevasta ensimmäisestä päätöksestä sen luonteesta riippumatta ja saada menettelyn kaikissa vaiheissa tietoa ymmärtämällään kielellä oikeudellisesta asemastaan voidakseen harkita mahdollisia jatkotoimia. Ehdotuksessa esitetään myös erityismenettelyjä henkilöille, joilla on erityisiä tarpeita, esimerkiksi ilman huoltajaa tuleville alaikäisille.

Toisen ryhmän muodostavat vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat päätöksentekoprosessia. Vaikka jäsenvaltiot voivat säilyttää kansallisen järjestelmänsä, päätöksenteon on täytettävä tietyt vähimmäisvaatimukset, jotta voidaan edistää kattavan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan muodostumista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi soveltaa kolmiportaista menettelyä, jonka muodostaisivat pakolaisaseman määrittävä viranomainen, hallinnolliset tai oikeudelliset valitukset käsittelevä valitusviranomainen ja muutoksenhakutuomioistuin.

Päätöksentekoviranomaisten tulisi saada lähtömaata koskevia tietoja ja asiantuntija-apua aina tarvittaessa. Henkilöstön tulisi myös saada tarvittava peruskoulutus, päätöksenteossa olisi noudatettava tiettyjä tutkintanormeja, päätökset olisi tehtävä yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja hakijalle vastaiset päätökset olisi perusteltava asianmukaisesti.

Kolmas säännösryhmä koskee asetettavia yhteisiä vaatimuksia tiettyjen käsitteiden ja käytäntöjen soveltamiselle. Ehdotuksessa määritellään esimerkiksi hakemukset, joita ei oteta käsiteltäväksi ja ilmeisen perusteettomat hakemukset sekä mm. käsitteet turvallinen lähtömaa ja turvallinen kolmas maa. Näitä käsitteitä ja käytäntöjä sovelletaan useissa jäsenvaltioissa, mutta määrittelyissä esiintyy huomattavia eroja. Jotta voitaisiin rajoittaa turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen, komissio esittää myös tästä aiheesta laadittavaksi yhteiset vähimmäisvaatimukset.

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 ongelmissa. 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

Direktiiviehdotuksen käsittely on vasta alkanut neuvoston työryhmässä. 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 oikeussuojakeinojen 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 ehdotus, josta neuvottelut ovat alkamassa ja niiden sisällöllistä lopputulosta on mahdollton arvioida tässä vaiheessa. Jos päätettäisiin esimerkiksi lyhentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja olennaisesti nykyisestä, voisi seurauksena olla tarve lisätä resursseja ulkomaalaisvirastoon.

6. Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti, ja katsoo, että turvapaikkahakemuksen käsittely vain yhdessä jäsenvaltiossa ja jäsenvaltioiden mahdollisimman yhtenäinen turvapaikkamenettely on myös tärkeää yksittäisen turvapaikanhakijan kannalta. Valtioneuvoston kannan muodostamiseksi ehdotuksen lukuisat yksityiskohtaiset säännökset vaativat vielä täsmennystä ja tarkennusta sekä eri hallinnonalojen yhteisten kantojen määrittämistä.