EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

2.3.2005

TYÖASIAKIRJA

Turvapaikka: pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Wolfgang Kreissl-Dörfler

DT\558668FI.doc PE 355.489v02-00
FREELANCEKÄÄNNÖS

I. Tausta

Euroopan komissio esitti jo syyskuussa 2000 ensimmäisen ehdotuksensa direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista.

Syyskuun 20. päivänä 2001 Euroopan parlamentti hyväksyi Watsonin mietinnön ja komission ehdotuksen 106 tehdyn tarkistuksen jälkeen. Neuvosto ei päässyt yksimielisyyteen direktiiviehdotuksesta, ja joulukuussa 2001 Eurooppa-neuvosto kehotti Laekenin julkilausumassa komissiota esittämään muutetun ehdotuksen.

Uusi direktiiviehdotus julkistettiin 18. kesäkuuta 2002. Neuvosto pääsi lähes kahden vuoden neuvottelujen jälkeen 29. huhtikuuta 2004 yksimielisyyteen "yleisestä lähestymistavasta", jonka mukaisesti se päätti kuulla parlamenttia uudelleen (19. marraskuuta 2004).

Direktiivi hyväksytään 63 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan parlamentin kuulemismenettelyllä ja neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Mainitun direktiivin hyväksymisen jälkeen kaikki tämän alueen lainsäädäntö hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä ja neuvoston enemmistöpäätöksellä.

II. Ehdotuksen tiivistelmä

Tämä direktiivi on ensimmäinen oikeudellisesti sitova asiakirja turvapaikka-asiaan liittyvissä menettelyissä, ja sen odotettiin olevan merkittävä askel kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää.

Kuten direktiiviehdotuksessa todetaan,

> "*tämän direktiivin päätarkoitus on ottaa Euroopan yhteisössä käyttöön pakolaisaseman myöntämis- tai peruuttamismenettelyyn liittyvä vähimmäiskehys", joka toteutetaan "yleisluontoisilla säännöillä*"

ja vakiinnuttamalla vähimmäistason mukaiset yhteiset toimintaedellytykset kautta koko unionin.

Muutetussa ehdotuksessa esitetään jäsenvaltioiden turvapaikkamenettelyille uusi rakenne, ja “yleistä lähestymistapaa” käsittelevä teksti poikkeaa huomattavan monessa kohdin komission alkuperäisessä ehdotuksessa esitetyistä vähimmäisvaatimuksista.

Nykyisessä tekstissä jätetään tilaa lukuisille olennaisille poikkeuksille ja rajoituksille, mikä mahdollistaisi jopa sen, että jotkin jäsenvaltiot heikentäisivät menettelyn tasoa.

Niinpä "yhteiset toimintaedellytykset" supistuvat luetteloksi kansallisista käytännöistä, joista monet eivät ole yhdenmukaisia kansainvälisten parhaiden käytäntöjen kanssa. Monien neuvoston neuvotteluissa keskustelua herättäneiden kohtien joukossa oli muiden muassa "turvapaikanhakijan turvallisen kotimaan" määritelmä ja siihen perustuva kyseisten maiden luettelo. Neuvoston löytämä ratkaisu merkitsee, että "päätöstä ei tehdä" ja että suppeimman mahdollisen turvapaikanhakijoiden turvallisia kotimaita koskevan yhteisen luettelon hyväksymistä lykätään, kunnes varsinainen direktiivi on hyväksytty.

III. Esittelijän kanta

1. Menettelystä

Esittelijä pahoittelee sitä, että neuvosto sopi asiasta ennen parlamentin näkemyksen kuulemista! Kun otetaan huomioon, miten vaikeaa neuvoston oli päästä yksimielisyyteen "yleisestä lähestymistavasta" tässä asiassa, se tuskin muuttaa kantaansa.

Seurauksena tästä on, että parlamenttia ei pyydetty käyttämään koko toimivaltaansa. Tämän vuoksi esittelijä on sitä mieltä, että neuvosto ei kunnioittanut toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatetta. Esittelijän mielestä on välttämätöntä kehottaa neuvostoa pidättäytymään päätösten tekemisestä ennen kuin parlamentti on saanut tilaisuuden ilmaista näkemyksensä.

2. Yleisestä lähestymistavasta

Esittelijä katsoo, että neuvoston käsittelyn tulos on huomattavan monen kysymyksen osalta harhaanjohtava ja niukka.

Lisäksi jotkin kohdat herättävät vakavia kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja pakolaislainsäädännön periaatteisiin liittyviä kysymyksiä. Direktiivin kauan kestänyt ja pitkällinen laatimisprosessi on johtanut vaatimusten vähentämiseen kautta linjan.

Kuten Euroopan parlamentti totesi vuonna 2001,

> "komission suunnitteleman turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaistamisen ensimmäinen vaihe on esitetyssä muodossaan riittämätön, toisin sanoen se on epätyydyttävä...ehdotuksen tarkoituksena piti olla selkeän, helposti sovellettavan ja ymmärrettävän juridisen rakenteen luominen; tätä tavoitetta ei kuitenkaan ole saavutettu".

Nämä huomautukset pätevät edelleen myös uuteen ehdotukseen, jota neuvosto on muuttanut ”yleisellä lähestymistavalla”. Kyseisessä tilanteessa parlamentti suositteli "***komissiolle tekstin peruuttamista ja sen perusteellista uudelleen työstämistä***".

Maaliskuussa 2004 NGO Alliance[1] vaati direktiivin peruuttamista ja totesi

> "*syvästi pahoitellen, että näiden ristiriitaisten säädösten tarkoitus on evätä turvapaikanhakijoiden pääsy turvapaikkamenettelyn piiriin...olemme huolissamme siitä, millainen vaikutus tällä kansainvälisen lain velvoitteista luopumisella on pakolaisten suojeluun EU:ssa ja muualla sekä EU:n uskottavuudesta kansainvälisessä pakolais- ja ihmisoikeuskeskustelussa*".

UNHCR ilmaisi huolestuneisuutensa

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, Euroopan CARITAS, Lääkärit ilman rajoja, Churches' Commission for Migrants, Euroopan Pelastakaa Lapset -järjestö. Kehotus turvapaikkamenettelyjä koskevan direktiivin peruuttamisesta, 22. maaliskuuta 2004

"*useista rajoittavista ja erittäin kiistanalaisista käytännöistä, jotka parhaillaan sisältyvät vain yhden tai kahden jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön, mutta saattavat tulla lisätyiksi kaikkien EU:n 25 jäsenvaltion lainsäädäntöön*".

Esittelijä on huolestunut myös komission selvästä aikomuksesta pitää tätä direktiiviä lopullisena päätöksenä, jota ei muuteta tulevina vuosina, eikä niinkään lähtökohtana yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomiselle.

EU-valtioihin tapahtuvan maahanmuuton laillisten kanavien puute ajaa taloudellisista syistä muuttavat käyttämään turvapaikan hakemista keinona päästä Euroopan unionin alueelle, ja tämä asettaa suuria paineita kansallisille turvapaikkajärjestelmille. Tästä syystä EU tarvitsee selkeää, johdonmukaista ja vahvaa turvapaikkamenettelyä. Direktiiviehdotus ei juuri edistä yhdenmukaistamista. Lukuisten “voida"-verbiä viljelevien sääntöjen, poikkeusten ja stand still -lausekkeiden kautta kansallisten lakien säilyttäminen on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan.

Tästä syystä, vaikka joillakin jäsenvaltioilla ei ole turvapaikkamenettelyä koskevaa lainsäädäntöä (kuten Italia), direktiivi parantaa vain marginaalisesti tilannetta muissa jäsenvaltioissa, ja itse asiassa se voi merkitä askelta taaksepäin joidenkin jäsenvaltioiden osalta.

3. Erityiskysymyksistä

Ongelmallisimmat kohdat ovat seuraavat:

a) "Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” (38 artikla)

Artikla ei takaa vetoomusprosessin lykkäävää vaikutusta. Se merkitsee, että kaikilla turvapaikanhakijoilla ei ole eksplisiittistä oikeutta pysyä turvapaikkamaassa odottamassa vetoomusprosessin lopputulosta. Tämä kysymys on jätetty jäsenvaltioiden harkinnan varaan. Tällainen ehto vaikuttaa olevan ristiriidassa Geneven yleissopimuksen kanssa eikä takaa, että *palauttamiskiellon* periaatetta kunnioitetaan.

b) "Turvallinen kolmas maa" (27 artikla)

UNHCR:n mukaan ei ole mahdollista määritellä kolmansia maita yleisesti "turvallisiksi” ottamatta huomioon kutakin tapausta erikseen[1]. Merkittäviä epäilyjä on esitetty käytännön turvapaikkamenettelyjen tehokkuudesta unionin reuna-alueilla sijaitsevissa kauttakulkumaissa, mikä herättää kysymyksen siitä, onko perusteita pitää kyseisiä maita "turvallisina". Lisäksi direktiivi sallii jäsenvaltioiden poistaa turvapaikanhakijat alueeltaan mihin tahansa valtioon, joka suostuu ottamaan heidät vastaan, lainkaan harkitsematta heidän vetoomustensa puoltavia tekijöitä. Se sallii jäsenvaltioiden siirtää vastuunsa kolmansille mailleen välittämättä siitä, suojellaanko hakijaa *palauttamiselta* ja otetaanko hänen yksilöllinen tapauksensa huomioon.

[1] UNHCR:n alustavat kannanotot pakolaisaseman myöntämis- tai peruuttamismenettelyn vähimmäisvaatimuksia koskevaan neuvoston direktiiviesitykseen (10. helmikuuta 2005)

c) "Turvalliset kolmannet maat" 35 artiklan A kohta (niin kutsutut "superturvalliset")

Tämä on yksi direktiivin hälyttävimmistä näkökohdista ja lisäys turvallisen maan käsitteeseen. Direktiivissä oletetaan, että unionin naapurimaissa vallitsevan suojelun taso vastaa EU:n jäsenvaltioiden tasoa. Siinä esitetään, että jäsenvaltiot voivat evätä turvapaikkamenettelyyn pääsyn kaikilta näistä maista tulevilta hakijoilta. Nämä ehdot eivät edellytä tapauskohtaista arviointia ja vaikuttavat olevan *palauttamiskiellon* periaatteen vastaisia.

d) "Turvallinen turvapaikanhakijan kotimaa" (30, 30 A ja 30 B artikla)

Luettelo turvapaikanhakijoiden turvallisista kotimaista synnytti suuria ongelmia ensimmäisessä direktiiviehdotuksessa. Nyt luetteloa ei enää ole mukana direktiivissä, vaan komissio aikoo hyväksyä sen tulevan lainsäädännön yhteydessä. Direktiivissä todetaan, että ennen sellaisen lain hyväksymistä jäsenvaltiot voivat ylläpitää omia kansallisia luetteloitaan. Huomionarvoista on, että tämä merkitsee jäsenvaltioiden voivan ylläpitää kansallisia luetteloita, vaikka ne olisivat ristiriidassa direktiivissä säädettyjen kriteerien kanssa. 30 artiklan B kohdassa todistustaakka on yksinomaan turvapaikanhakijalla, ja menettelyä olisi syytä selventää.

"Turvapaikanhakijan turvallinen kotimaa" -käsitteen käyttäminen saattaisi myös johtaa pakolaisten epätasa-arvoiseen kohteluun, mikä ei ole sallittua YK:n pakolaissopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan.

e) "Nopeutettu menettely" (23-25 artikla)

Direktiivi mahdollistaa nopean käsittelyn liian suuressa joukossa tapauksia. Nopeutettuun menettelyyn, hakemuksen hylkäämismenettelyyn ja erikoismenettelyyn sisältyy lukuisia poikkeuksia perustavista suojatoimista, erityisesti tapauksissa, joissa hakemusta pidetään huonosti perusteltuna. Koska "selvästi perusteettomat hakemukset" on tavattoman väljästi määritelty, Amnesty International pelkää, että suurin osa hakemuksista (yli 80 %) käsiteltäisiin nopeutetusti, mikä merkitsisi menettelytapaan liittyvien suojatoimien tason alentamista[1]. Pakolaiset eivät välttämättä pysty antamaan johdonmukaisia tai kattavia vastauksia vakavien henkilökohtaisten tai inhimillisten syiden kuten traumojen takia (esimerkiksi sota, posttraumaattinen stressireaktio tai seksuaalinen väkivalta).

f) "Tapaukset, joissa sovelletaan rajanylitysmenettelyä" (35 artikla)

Direktiivi sallii jäsenvaltioiden soveltavan rajanylitysmenettelyä, mikä johtaisi menettelyn vähimmäissuojatoimien alittamiseen raja- tai kauttakulkualueilla turvapaikkaa hakevien kohdalla. Tällainen käytäntö antaa epäasianmukaiset valtuudet ja velvollisuudet rajavartijoille ja sekoittaa keskenään siirtolaisvirtojen hallitsemisen ja pakolaisten suojelun tavoitteet.

[1] Amnesty International, "Briefing to the member of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status", helmikuu 2005.

g) "Lasten oikeudet" (15 artikla)

Direktiivissä todetaan, että jäsenvaltio voi ”jättää nimittämättä edustajan, jos ilman saattajaa liikkuva alaikäinen on 16-vuotias tai sitä vanhempi…”YK:n lapsen oikeuksien julistuksen mukaan kaikkia alle 18-vuotiaita on pidettävä lapsina, eikä yli 16-vuotiaiden oikeudet ole tästä poikkeavia. Lisäksi se, että lapsi parhaillaan on tai on aiemmin ollut naimisissa, ei merkitse, että hän ei tarvitse edustajaa. Joissakin maissa avioliitto ei liity lapsen kypsyyteen.

IV. Päätelmä

Ottaen huomioon edellä mainitut tärkeät näkökohdat ja yhteistä turvapaikkapolitiikkaa koskevan direktiivin suuren merkityksen, esittelijä ehdottaa, että valiokunnassa arvioitaisiin kiireellisesti kahta pääasiallista vaihtoehtoa:

1.) Voidaanko muutettuun direktiiviin tehdä tarkistuksia erityisesti edellä mainitussa kappaleessa korostettujen tärkeimpien näkökohtien osalta?

2.) Onko valiokunnan mielestä aiheellista pyytää virallista neuvoa Euroopan parlamentin ja UNHCR:n oikeusyksiköstä - Amsterdamin sopimuksen 17. julistuksen mukaisesti - jotta voidaan todeta, voiko tuomioistuin jäävätä direktiivin sen menettelytavan ja tarkistettujen kohtien osalta?