EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.12.2008
SEC(2008) 2963

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Oheisasiakirja

Ehdotus:

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta

(uudelleenlaadittu toisinto)

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

{KOM(2008) 820 lopullinen}
{SEC(2008) 2962}

1. JOHDANTO

Komission työohjelmassa vuodeksi 2008[1] mainitaan yhtenä strategisena aloitteena ehdotus niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003, jäljempänä 'Dublin-asetus', muuttamisesta[2].

Valmistautuakseen turvapaikkalainsäädännön toisen vaiheen antamiseen Haagin ohjelman mukaisesti komissio aloitti yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisen vaiheen tulosten arvioinnin.

Dublin-asetuksen osalta komissio julkaisi ensinnäkin 6. kesäkuuta 2007 Dublin-järjestelmää koskevan kattavan **arviointikertomuksen**[3], joka perustui eri sidosryhmiltä saatuihin kannanottoihin. Toiseksi komissio esitti 6. kesäkuuta 2007 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuutta käsittelevän **vihreän kirjan**[4], jossa kartoitetaan vaihtoehtoja järjestelmän toisen vaiheen toteuttamiselle. Arviointikertomuksessa tarkastellaan Dublin-järjestelmän toimintaa **tekniseltä kannalta**, kun taas vihreään kirjaan perustuvan kuulemisen yhteydessä arvioitiin sen **toimintalinjoja**.

Lisäksi lokakuun 2007 ja heinäkuun 2008 välisenä aikana järjestettiin asiantuntijakokouksia jäsenvaltioiden, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja kansalaisjärjestöjen, lakimiesten ja tuomarien sekä Euroopan parlamentin jäsenten kanssa, jotta saataisiin heidän näkemyksensä siitä, miten Dublin-asetusta olisi parannettava.

Tämä vaikutustenarviointi on laadittu kuulemismenettelyn yhteydessä esiin tuotujen kysymysten ja ehdotusten pohjalta.

2. NYKYTILANNE JA ONGELMAT

Dublin-asetuksen soveltamisessa on todettu seuraavanlaisia ongelmia:

- Dublin-asetuksen operatiiviset säännökset ovat epätäsmällisiä tai puutteellisia, mikä vähentää järjestelmän tehokkuutta ja aiheuttaa vaikeuksia turvapaikanhakijoille;
- Dublin-sääntöjen soveltamiseen liittyviä jäsenvaltioiden kiistoja ei käsitellä tehokkaasti;
- Dublin-menettelyn mukaiset siirrot voivat aiheuttaa lisärasitusta jo ennestään ylikuormitetuille jäsenvaltioille;
- Dublin-menettelyn mukaiset siirrot voivat poikkeuksellisissa tilanteissa johtaa siihen, että turvapaikanhakijat eivät saa asianmukaista suojelua;
- Turvapaikanhakijat eivät saa riittävästi tietoa, ja heille myönnetyt oikeudelliset takeet ovat riittämättömät;
- Jäsenvaltiot eivät riittävässä määrin huolehdi perheen yhtenäisyydestä tai lasten ja muiden erityisryhmien eduista.

---

1 KOM(2007) 640.

2 Lainsäädäntö- ja työohjelman viitenro: 2008/JLS/022.

3 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle - Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi (KOM(2007) 299 lopullinen, SEC(2007) 742. Ns. Dublin-järjestelmän tarkoituksena on määrittää, mikä jäsenvaltio on vastuussa kolmannen maan kansalaisen jossakin jäsenvaltiossa esittämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Järjestelmän muodostavat Dublin- ja Eurodac-asetukset sekä niiden täytäntöönpanosäännöt.

4 KOM(2007) 301.

Vaikutusten arvioinnissa pohditaan, miten tilanne mahdollisesti kehittyy, jos EU:n tasolla ei toteuteta toimia. Päätelmä on, että nykyisiä ongelmia ei voida ratkaista ilman EU:n toimia.

3. TAVOITTEET

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen **yleistavoitteet** ovat Dublin-asetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen osalta seuraavat: i) varmistetaan, että kansainvälistä suojelua hakevien tarpeet otetaan kattavasti huomioon hakemuksen käsittelyvastuun määrittämistä koskevassa menettelyssä ja parannetaan järjestelmän tehokkuutta, jotta voidaan lyhentää käsittelyaikoja ja säästää jäsenvaltioissa tarvittavia resursseja, ja ii) pyritään käsittelemään paremmin tilanteita, joissa jonkin jäsenvaltion vastaanottokapasiteettiin ja/tai turvapaikkamenettelyyn kohdistuu erityisiä paineita.

Yleistavoitteiden toteuttamista tukevat erityisesti seuraavat **erityistavoitteet**:

I) Varmistetaan, että hakemuksen käsittelyvastuun määrittämismenettely toimii sujuvasti;

II) Varmistetaan, että jäsenvaltioiden väliset kiistakysymykset käsitellään tehokkaasti;

III) Estetään lisärasituksen aiheutuminen jo ennestään ylikuormitetuille jäsenvaltioille ja varmistetaan, että turvapaikanhakijoille myönnettävän suojelun taso on riittävä;

IV) Lujitetaan turvapaikanhakijoille myönnettäviä oikeudellisia takeita, jotta he voivat paremmin puolustaa oikeuksiaan;

V) Varmistetaan, että perheen yhtenäisyyden periaatetta noudatetaan, ja kehitetään muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hallinnointia, jotta voidaan paremmin vastata heidän erityistarpeisiinsa.

Lisäksi ehdotuksessa määritellään suuntaa-antavia operatiivisia tavoitteita.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Edellä mainittujen erityistavoitteiden monimuotoisuuden vuoksi vaikutustenarvioinnissa esitetään kunkin tavoitteen toteuttamiseksi erilaisia alavaihtoehtoja. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on laadittu yhdistämällä parhaat kutakin erityistavoitetta koskevista alavaihtoehdoista.

Nykytilanteen säilyttäminen (vaihtoehto kattaa kaikki havaitut ongelmat)

Nykyinen oikeudellinen kehys säilyy muuttumattomana, ja jäsenvaltioissa vireillä olevia toimia jatketaan. Komissio seuraa edelleen Dublin-asetuksen täytäntöönpanoa.

4.1. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto

Ehdotettujen toimintavaihtoehtojen monimutkaisuuden vuoksi tässä yhteenvedossa ainoastaan luetellaan tärkeimmät tekijät, joista parhaaksi arvioitu vaihtoehto muodostuu. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto käsittää sekä **lainsäädäntötoimia** että jäsenvaltioiden välisen **käytännön yhteistyön edistämistä**.

Parhaaksi arvioiduissa lainsäädäntövaihtoehdoissa ehdotetaan eri tavoitteiden osalta seuraavaa:

I) menettelyn sujuvan toiminnan varmistaminen:

– Otetaan käyttöön riittävät määräajat takaisinottopyyntöjen esittämiselle ja humanitaarisista syistä esitettyihin pyyntöihin vastaamiselle ja lyhennetään tietopyyntöjen vastausaikaa;

– Laaditaan säännöt, joiden perusteella määritetään, mikä jäsenvaltio vastaa Dublin-menettelyyn perustuvista siirroista aiheutuvista kustannuksista ja selvennetään, mitä seurauksia aiheutuu virheellisistä siirroista ja siitä, että siirtopäätös kumotaan muutoksenhakuvaiheessa sen jälkeen kun henkilö on jo siirretty toiseen jäsenvaltioon;

– Täsmennetään asetuksen eri lausekkeiden soveltamisolosuhteita ja niihin liittyviä menettelyjä (vastuun lakkaamista, suvereniteettia ja humanitaarisia syitä koskevat lausekkeet).

Näitä parhaiksi arvioituja lainsäädäntövaihtoehtoja täydentävät seuraavat parhaiksi arvioidut käytännön yhteistyötä koskevat ehdotukset:

– Tunnistetaan turvapaikanhakijoiden siirtojen toteuttamiseen liittyviä parhaita käytänteitä ja levitetään niitä asiantuntijakokouksissa;

– Laaditaan käsikirja Dublin-asetusten soveltamisesta ja kootaan siihen muun muassa vastaukset jäsenvaltioiden asiantuntijoiden esittämiin kysymyksiin, jotka koskevat asetusten soveltamista konkreettisissa tapauksissa, jotta saadaan toimintaohjeita vastaavien tapausten varalle.

II) jäsenvaltioiden välisten kiistakysymysten tehokas ratkaiseminen: parhaaksi arvioidussa lainsäädäntövaihtoehdossa esitetään sovittelumekanismin käyttöönottoa kaikenlaisten Dublin-asetuksen soveltamiseen liittyvien kiistakysymysten ratkaisemista varten;

Parhaaksi arvioidussa käytännön yhteistyötä koskevassa vaihtoehdossa, joka täydentää parhaaksi arvioitua lainsäädäntövaihtoehtoa, ehdotetaan käsikirjan laatimista Dublin-asetusten soveltamista varten (sama kuin I kohdassa).

III) Jotta voitaisiin **välttää lisärasituksen aiheuttaminen jo ennestään ylikuormitetuille jäsenvaltioille** ja varmistaa, että turvapaikanhakijoille heidän hakemuksensa käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa myönnettävän suojelun taso on riittävä, parhaaksi arvioidussa toimintavaihtoehdossa ehdotetaan, että sovellettavien komitologiasäännösten mukaisesti olisi mahdollista päättää, että tietyissä tarkkaan rajatuissa olosuhteissa siirrot hakemuksen käsittelystä vastaavaan jäsenvaltioon keskeytetään;

Parhaaksi arvioitu käytännön yhteistyötä koskeva vaihtoehto on EU:n tasolla koordinoitavien turvapaikka-asiantuntijatyöryhmien perustaminen sellaisten jäsenvaltioiden avuksi, joissa Dublin-siirtojen suuri määrä aiheuttaa ylikuormitusta. Vaihtoehto on osittain valinnainen parhaaksi arvioidun lainsäädäntövaihtoehdon kanssa: sitä olisi sovellettava silloin kun ei ole tehty päätöstä siirtojen keskeyttämisestä (lainsäädäntötoimenpiteen mukaisesti), tai jos keskeyttämispäätös on tehty, käytännön vaihtoehtoa voitaisiin soveltaa tilapäisesti, kunnes tilanne asianomaisissa jäsenvaltioissa on tasaantunut.

IV) turvapaikanhakijoille myönnettävien oikeudellisten takeiden lujittaminen, jotta he voivat paremmin puolustaa oikeuksiaan:

– Velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan turvapaikanhakijoille enemmän tietoa Dublin-menettelystä ja heille sen perusteella kuuluvista oikeuksista. Velvoitetaan jäsenvaltiot suorittamaan Dublin-menettelyn piiriin kuuluville turvapaikanhakijoille erityinen puhuttelu. EU:n tasolla olisi myös laadittava monikielinen tiedote Dublin-menettelystä sovellettavien komitologiasäännösten mukaisesti;

– Otetaan käyttöön siirtopäätöksiä koskeva muutoksenhakuoikeus ja velvoitetaan tuomioistuimet tutkimaan viran puolesta, onko siirtopäätöksen täytäntöönpano tarpeen keskeyttää väliaikaisesti;

– Määritetään rajoitetut perusteet ja edellytykset Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien

turvapaikanhakijoiden säilöönottoa varten. Säilöönottoon olisi turvauduttava vasta viimeisenä toimenpiteenä, sen jälkeen kun siirtopäätös on annettu turvapaikanhakijalle tiedoksi ja kun vaikuttaa siltä, ettei siirtoa voida toteuttaa millään muulla tavalla, ja jos on perusteltuja syitä uskoa, että turvapaikanhakija yrittää paeta viranomaisia;

– Täsmennetään, että Dublin-menettelyn piiriin kuuluvalla turvapaikanhakijalla on turvapaikkamenettelyistä annetulla direktiivillä vahvistettujen sääntöjen nojalla kaikissa olosuhteissa oikeus päästä turvapaikkamenettelyyn;

– Pidetään voimassa jäsenvaltioiden oikeus lähettää turvapaikanhakija kolmanteen maahan, mutta vasta sen jälkeen kun turvapaikkamenettelyistä annetussa direktiivissä vahvistetut turvallista kolmatta maata koskevat kriteerit on huolellisesti tutkittu.

V) perheen yhtenäisyyden kunnioittaminen ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien aseman parantaminen:

– Lujitetaan ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin sovellettavia takeita muun muassa seuraavasti: ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä on oltava oikeus päästä sellaisten toisessa jäsenvaltiossa olevien sukulaistensa luo, jotka voivat huolehtia hänestä; lisätään sääntö, jonka mukaan ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä on oltava edustaja koko menettelyn ajan; selvennetään sen periaatteen soveltamista, jonka mukaan lapsen etu on otettava huomioon hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä;

– Asetetaan jäsenvaltioille uusi velvoite vaihtaa keskenään (muun muassa terveydentilaa koskevia) tietoja ennen Dublin-menettelyyn perustuvan siirron toteuttamista; ensisijaisena tavoitteena on varmistaa turvapaikanhakijoille tarjottavan suojelun jatkuvuus;

– Laajennetaan oikeutta perheenyhdistämiseen niin, että asetuksen soveltamisalaan sisällytetään myös henkilöt, jotka hakevat tai saavat toissijaista suojelua, ja täsmennetään, että suvereniteettilausekkeen soveltamisen ei pitäisi estää turvapaikanhakijoita pääsemästä perheenjäsentensä luo. Toisistaan riippuvaisilla sukulaisilla on oltava oikeus perheenyhdistämiseen, ja ’perheenjäsenen’ määritelmää laajennetaan, jotta lapsen etua koskevaa periaatetta voidaan noudattaa paremmin. Myös humanitaarisen lausekkeen soveltamista laajennetaan kattamaan sukulaiset, jotka eivät välttämättä ole keskinäisessä riippuvuussuhteessa tiukasti humanitaarisessa mielessä (esimerkiksi täysi-ikäiset sisarukset).

Parhaaksi arvioidut käytännön yhteistyötä koskevat vaihtoehdot, jotka täydentävät parhaiksi arvioituja lainsäädäntövaihtoehtoja, sisältävät seuraavanlaisia ehdotuksia:

– Jäsenvaltioiden on annettava vastuun määrittämiseen osallistuvalle henkilöstölle asianmukainen koulutus, erityisesti jotta he pystyvät käsittelemään muita heikommassa asemassa olevien ryhmien tapaukset asianmukaisella tavalla.

– Perustetaan jäsenvaltioiden asiantuntijaverkosto käsittelemään alaikäisiin liittyviä kysymyksiä.

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon **tärkeimmät edut** ovat:

- Vastuun määrittämismenettelyn **tehokkuus ja johdonmukaisuus** lisääntyvät, kun lainsäädäntötoimilla asetetaan asianmukaiset määräajat ja selvennetään eri säännösten soveltamiseen liittyviä olosuhteita ja menettelyjä, minkä lisäksi toteutetaan käytännön yhteistyöhön liittyviä toimia esimerkiksi laatimalla Dublin-asetuksen soveltamista koskeva käsikirja.
- Dublin-menettelyn piiriin kuuluville turvapaikanhakijoille myönnettävän **suojelun taso** paranee huomattavasti, kun esimerkiksi selvennetään säilöönoton edellytyksiä ja lujitetaan

Dublin-menettelyn perusteella tehtäviin siirtopäätöksiin liittyviä oikeudellisia takeita.

- **Erityisen paineen alaisina** olevien jäsenvaltioiden tarpeet voidaan ottaa huomioon asianmukaisella tavalla Dublin-menettelyssä, ja tällaiseen tilanteeseen joutuneiden turvapaikanhakijoiden oikeudet voidaan taata paremmin.

Tärkeimmistä vaikutuksista voidaan todeta seuraavaa:

- Parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttaa kaiken kaikkiaan hyvin myönteisesti Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien turvapaikanhakijoiden perusoikeuksiin. Erityisesti oikeutta perheen yhtenäisyyteen vahvistetaan tuntuvasti laajentamalla perheenyhdistämisen soveltamisalaa Dublin-menettelyn yhteydessä; ilman huoltajaa olevien alaikäisten etu otetaan paremmin huomioon Dublin-menettelyn toteuttamisessa; oikeutta vapauteen ja vapaaseen liikkuvuuteen vahvistetaan rajoittamalla säilöönottoa, jne.
- Kun huolehditaan siitä, että järjestelmä toimii sujuvammin ja nopeammin ja tarjoaa hakijoille paremman suojan ja kun turvapaikanhakijoille tiedotetaan paremmin Dublin-mekanismin soveltamisesta ja heille sen perusteella kuuluvista oikeuksista, motivaatio sääntöjenvastaiseen liikkumiseen jäsenvaltiosta toiseen voi vähentyä, mikä viime kädessä edistää turvapaikanhakijoiden kotoutumista ja hyväksyntää vastaanottavissa yhteiskunnissa.

Taloudellisesta toteutettavuudesta voidaan todeta, että taloudelliset ja hallinnolliset kustannukset yleensä ottaen lisääntyvät, mutta joissain tapauksissa on myös mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä säästöjä tai alentaa kustannuksia:

- lisäkustannukset liittyvät muun muassa ehdotettujen uusien määräaikojen noudattamiseen, mutta keskipitkällä aikavälillä menettelyn tehostaminen voi tuoda jonkin verran mittakaavaetuja;
- jos siirrot käsittelyvastuussa olevaan jäsenvaltioon päätetään keskeyttää ylikuormitustilanteen vuoksi, joillekin jäsenvaltioille aiheutuu lisäkustannuksia, kun niille siirtyy vastuu niiden hakijoiden hakemusten käsittelystä, joiden siirrot on keskeytetty;
- lisäkustannuksia aiheutuu myös siitä, että jäsenvaltioiden on muutettava nykyistä tiedotusmateriaaliaan tämän toimintavaihtoehdon mukaisten vaatimusten perusteella ja otettava käyttöön erityinen Dublin-menettelyyn liittyvä puhuttelu. Tästäkin voi silti aiheutua säästöjä, jos uusi tiedotusmateriaali herättää Dublin-menettelyn piiriin kuuluvissa hakijoissa yhteistyöhalukkuutta ja saa heidät noudattamaan sääntöjä;
- jos siirtopäätöstä koskevan muutoksenhaun lykkäävä vaikutus hyväksytään, siitä aiheutuisi lisäkustannuksia sille jäsenvaltiolle, jonne hakija jää väliaikaisesti. Tästä voi kuitenkin koitua myös säästöjä, kun voitaisiin välttää päätösten kumoamisen vuoksi tehtävien palauttamisten kustannukset;
- kun vähennetään tilanteita, joissa Dublin-menettelyn piiriin kuuluvia hakijoita voidaan ottaa säilöön, pitäisi periaatteessa muodostua säästöä, koska jäsenvaltioiden säilöönottokapasiteettiin kohdistuvat paineet vähenisivät samoin kuin säilöönotosta aiheutuvat huomattavat kustannukset;
- sen sijaan ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin liittyvät kustannukset lisääntyisivät (muun muassa siksi, että on huolehdittava heidän edustuksestaan koko Dublin-menettelyn ajan), ja lisäkustannuksia aiheutuisi myös muita heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvien siirtoihin liittyvästä tietojenvaihdosta. Myös käytännön yhteistyötoimiin kuten henkilöstön koulutukseen ja asiantuntijaverkostojen perustamiseen liittyvät kustannukset lisääntyisivät. Huomattavaan osaan näistä toimista voitaisiin kuitenkin saada yhteisrahoitusta Euroopan

pakolaisrahaston piiriin kuuluvista hankkeista.

5. SEURANTA JA ARVIOINTI

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon täytäntöönpanon seuranta ja arviointi on välttämätöntä, jotta voidaan taata tarkistetun Dublin-asetuksen vaikutusten toteutuminen. Tältä osin komissio arvioi ja laatii säännöllisesti kertomuksia tarkistetun asetuksen soveltamisesta jäsenvaltioissa. Asiantuntijakokouksia järjestetään edelleen säännöllisesti, jotta voidaan keskustella täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista ja vaihtaa parhaita käytänteitä jäsenvaltioiden kesken.

Kun muuttoliikkeitä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annettu asetus[5] tulee voimaan, se edistää osaltaan asianmukaista seurantaa ja arviointia, sillä asetuksessa mainitaan nimenomaisesti eräitä Dublin-järjestelmää koskevia tilastotietoja.

Sitä paitsi, kuten toimintasuunnitelmassa todetaan, komissio on säännöllisin väliajoin suoritettavan arvioinnin lisäksi sitoutunut arvioimaan uudelleen Dublin-järjestelmän perusperiaatteita sen jälkeen kun yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe on saatettu päätökseen.

Tärkeimpiä indikaattoreita, joita voitaisiin käyttää parhaan vaihtoehdon sisältämien toimien tehokkuuden ja edistymisen arviointiin, ovat seuraavat:

- Dublin-asetukseen ehdotettujen tarkistusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa
- Dublin-asetukseen ehdotettujen tarkistusten täytäntöönpanoon osoitetut resurssit
- turvapaikanhakijoiden toteutuneiden siirtojen lukumäärä suhteessa hyväksyttyihin siirtopyyntöihin
- riitojenratkaisumekanismin avulla ratkaistujen riita-asioiden lukumäärä
- niiden tapausten lukumäärä, joissa on sovellettu suvereniteettilauseketta ja humanitaarisia lausekkeita
- niiden resurssien määrä, jotka on käytetty tiedottamiseen ja oikeudellisen avun antamiseen Dublin-menettelyn piiriin kuuluville kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille
- Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien hakijoiden lukumäärä
- johonkin jäsenvaltioon kohdistuvien erityisten paineiden vuoksi keskeytettyjen siirtojen lukumäärä
- kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten lukumäärä suhteessa kunkin jäsenvaltion asukaslukuun (1 000 asukasta kohti)
- erityisten paineiden kohteeksi joutuneisiin jäsenvaltioihin perustettujen turvapaikka-asiantuntijatyöryhmien lukumäärä.

[5] Asetus (EY) N:o 862/2007, EUVL L 199, 31.7.2007.