



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 6.6.2007
KOM(2007) 299 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi

{SEC(2007) 742}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän arviointi

1. JOHDANTO

1.1. Dublinin yleissopimukseen perustuva järjestelmä

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän tarkoituksena on määrittää, mikä jäsenvaltio on vastuussa kolmannen maan kansalaisen johonkin EU:n jäsenvaltioon tai Norjaan tai Islantiin jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä.¹

Järjestelmä käsittää niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18. helmikuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 (Dublin-asetus)² ja sen täytäntöönpanoasetuksen³ sekä Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi 11. joulukuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2725/2000 (Eurodac-asetus)⁴ ja sen täytäntöönpanoasetuksen⁵.

Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän alueellista soveltamisalaa on laajennettu koskemaan Sveitsiä kansainvälisellä sopimuksella, jota on toistaiseksi sovellettu ainoastaan väliaikaisesti.

1.2. Kertomuksen ala ja tavoitteet

Dublin-asetuksessa ja Eurodac-asetuksessa veloitetaan komissio raportoimaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetusten soveltamisesta kolmen vuoden kuluttua niiden voimaantulosta sekä ehdottamaan mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Koska Eurodac-asetuksella luodaan väline Dublin-asetuksen tehokasta soveltamista varten, päätettiin näiden kahden asetuksen soveltamista koskevat arvioinnit sisällyttää yhteen kattavaan kertomukseen.

Tässä kertomuksessa arvioidaan kummankin asetuksen soveltamista niiden voimaantulosta vuoden 2005 loppuun (jäljempänä 'viitejakso'). Lisäksi on tarkoitus verrata Dublin-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien turvapaikanhakijoiden siirtojen määrää jäsenvaltioissa olevien turvapaikanhakijoiden kokonaismäärään. Kertomus koostuu kahdesta asiakirjasta: **kertomuksesta**, jossa esitellään komission yksiköiden suorittaman analyysin keskeiset

¹ Tanska on osallistunut Dublin-asetuksen soveltamiseen vasta 21. helmikuuta 2006 lähtien. Sen vuoksi tässä kertomuksessa tarkoitetaan jäsenvaltioilla kaikkia muita EU:n jäsenvaltioita paitsi Tanskaa, ja lisäksi Norjaa ja Islantia.

² EUVL L 50, 25.2.2003.

³ Komission asetus (EY) N:o 1560/2003, annettu 2 päivänä syyskuuta 2003, neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 soveltamista koskevista säännöistä (EUVL L 222, 5.9.2003).

⁴ EYVL L 316, 15.12.2000.

⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 407/2002, annettu 28 päivänä helmikuuta 2002, tietyistä säännöistä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2725/2000 täytäntöönpanemiseksi (EYVL L 62, 5.3.2002).

havainnot ja päätelmät, sekä **komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta**⁶, jossa esitellään analyysia yksityiskohtaisesti.

Kertomuksen tulokset on tarkoitus ottaa huomioon samalla kun arvioidaan EU:n politiikkaa vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alalla komission 28. kesäkuuta 2006 antaman tiedonannon⁷ mukaisesti.

2. DUBLININ YLEISSOPIMUKSEEN PERUSTUVAN JÄRJESTELMÄN SOVELTAMINEN

2.1. Johdanto

Dublin-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on määritettävä objektiivisten ja hierarkkisten kriteerien pohjalta, mikä jäsenvaltio on vastuussa EU:n alueella tehdyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Jos kriteerien perusteella näyttää siltä, että hakemuksen käsittelystä on vastuussa jokin toinen jäsenvaltio kuin se, missä turvapaikanhakija parhaillaan oleskelee, jälkimmäinen jäsenvaltio voi pyytää ensin mainittua jäsenvaltiota ottamaan turvapaikanhakijan vastaan ja käsittelemään tämän hakemuksen. Jos jäsenvaltio hyväksyy vastuunsa, on turvapaikanhakija siirrettävä kyseiseen jäsenvaltioon.

Jos jäsenvaltio on jo käsitellyt turvapaikkahakemuksen tai aloittanut sen käsittelyn, sitä voidaan pyytää ottamaan takaisin toisessa jäsenvaltiossa ilman lupaa oleskeleva turvapaikanhakija, jotta hakemuksen käsittely saadaan päätökseen tai jotta voidaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet turvapaikanhakijan palauttamiseksi lähtömaahan. Jos ensin mainittu jäsenvaltio tunnustaa olevansa vastuussa hakemuksen käsittelystä, on sen jäsenvaltion, jonka alueella turvapaikanhakija oleskelee ilman lupaa, siirrettävä hakija kyseiseen jäsenvaltioon.

Eurodac-asetuksella luotiin väline Dublin-asetuksen soveltamisen helpottamiseksi keräämällä ja vertailemalla turvapaikanhakijoiden sormenjälkiä. Jäsenvaltioiden on otettava kaikkien vähintään 14-vuotiaiden unionin ulkopuolisesta valtiosta tulleiden ulkomaalaisten sormenjäljet, jotka hakevat turvapaikkaa niiden alueelta tai jotka pidätetään jäsenvaltion rajan luvattoman ylittämisen yhteydessä. Lisäksi sormenjäljet voidaan ottaa jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevilta ulkomaalaisilta, jotta voidaan tarkistaa, ovatko he hakenet turvapaikkaa (joko kyseisessä jäsenvaltiossa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa). Tiedot on lähetettävä viipymättä komission yhteydessä toimivaan Eurodac-keskusyksikköön, joka tallentaa sormenjäljet keskustietokantaan ja vertaa niitä aiemmin tallennettuihin sormenjälkitietoihin. Vertailu saattaa tuottaa osumia, jos keskustietokantaan siirretyt sormenjäljet vastaavat tietokantaan aiemmin tallennettuja sormenjälkitietoja. Jos osumien perusteella paljastuu, että turvapaikanhakija on jo aiemmin hakenut turvapaikkaa tai oleskellut ilman lupaa jonkin toisen jäsenvaltion alueella, jäsenvaltiot voivat tehdä yhteistyötä Dublin-asetuksen mukaisesti.

2.2. Numerotiedot ja yleiset havainnot

Dublin-asetuksen osalta oli erittäin hankala analysoida jäsenvaltioiden toimittamia **tilastotietoja**. Kuten valmisteluasiakirjassa selitetään tarkemmin, suurimpia ongelmia analysoinnissa oli se, että niiden pyyntöjen ja päätösten määrä, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet saaneensa muilta jäsenvaltioilta (sisään tulevat tiedot), eivät vastaa lainkaan

⁶ SEC(2007) 742.

⁷ KOM(2006) 332 lopullinen.

niiden pyyntöjen ja päätösten määrää, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet lähettäneensä muille jäsenvaltioille (ulos lähtevät tiedot). Periaatteessa määrien pitäisi vastata toisiaan. Näin ei kuitenkaan ole, sillä ilmeisesti jäsenvaltiot ovat tulkinneet eri tavalla pyyntöjen ja päätösten kirjaamista koskevia määritelmiä ja toisaalta osa tiedoista on epätäydellisiä. Epäselvyyksien välttämiseksi tässä kertomuksessa tarkastellaan pelkästään ulos lähteviä tietoja, kun taas valmisteluasiakirjassa on eritelty sisään tulevat tiedot ja ulos lähtevät tiedot.

Ongelma kuvastaa sitä, miten tärkeää on sopia yhteisesti turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden alalla käytettävistä tilastomenetelmistä. Tilanne paranee, kun muuttoliikkeitä ja kansainvälistä suojelua koskevista yhteisön tilastoista annettu asetus⁸ hyväksytään.

Dublin-asetuksen soveltaminen (syyskuu 2003 – joulukuu 2005)	
Pyynnöt	55 310 ¹
Eurodaciin perustuvat pyynnöt	28 393 ²
Hyväksyvät vastaukset	40 180 ¹
Kieltävät vastaukset	10 536 ¹
Siirrot	16 842 ³
¹ IT, UK, LU ja ES: tiedot tammikuusta 2004 alkaen. FR: ei tietoja. ² IT, UK ja ES: tiedot tammikuusta 2004 alkaen. FR, LU ja SE: ei tietoja. ³ IT, UK, LU ja ES: tiedot tammikuusta 2004 alkaen. FR, SE ja BE: ei tietoja.	

Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen mukaan **siirtopyyntöjä** lähetettiin yli 55 300 kappaletta. Tämä on 11,5 prosenttia *kaikissa jäsenvaltioissa* samalla aikavälillä tehtyjen turvapaikkahakemusten kokonaismäärästä (589 499).

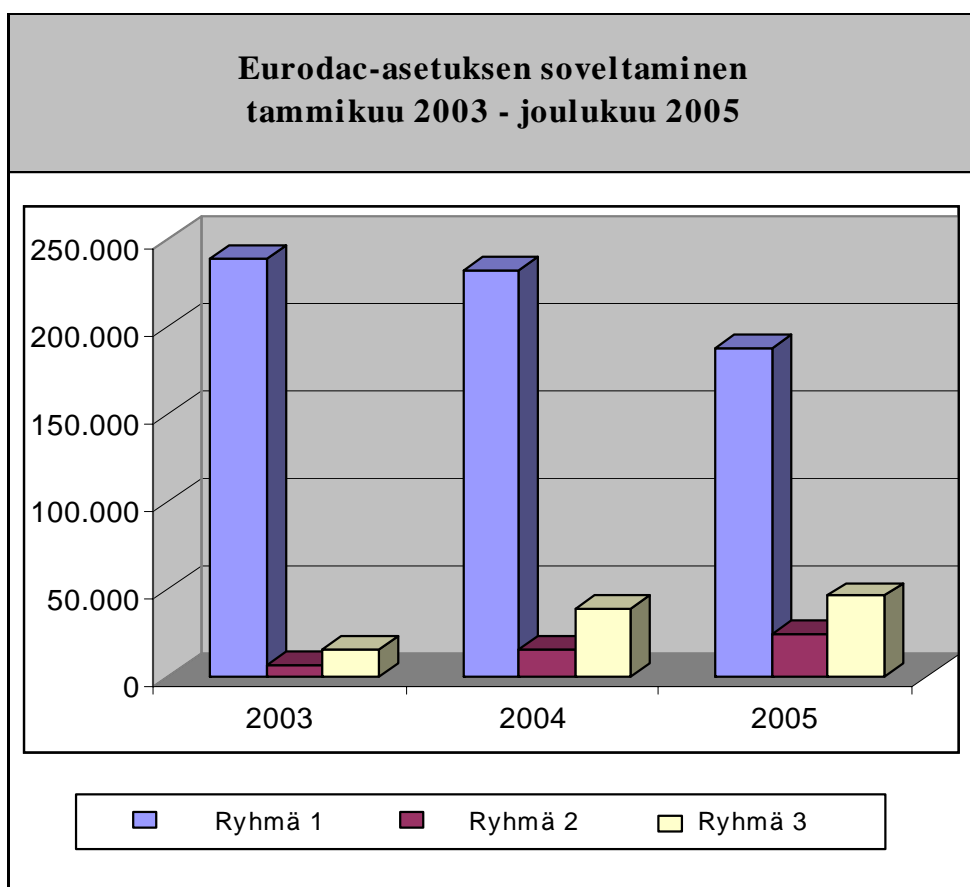
Pyynnöistä 72 prosenttia **hyväksyttiin**. Toisin sanoen 40 180 tapauksessa toinen jäsenvaltio suostui ottamaan vastuun turvapaikanhakijasta.

Jäsenvaltiot kuitenkin **siirsivät** tarkasteluvälillä ainoastaan 16 842 turvapaikanhakijaa (yksityiskohtaisemmat tiedot siirtojen lukumäärästä, erityisesti suhteessa hyväksyvien vastausten kokonaismäärään, löytyvät valmisteluasiakirjasta). Näin ollen turvapaikanhakijoiden siirtoja voitaisiin pitää keskeisenä ongelmana Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän tehokkaassa soveltamisessa.

Eurodac-asetusta koskevat tilastotiedot ovat puolestaan paljon luotettavammat, sillä ne ovat peräisin keskusyksikön toimittamista automaattisista raporteista. Seuraavassa taulukossa

⁸ KOM(2005) 375 lopullinen, 14.9.2005.

kuvataan jäsenvaltioiden Eurodac-keskusyksikölle toimittamien, kolmea eri tapahtumatyyppiä koskevien tietojen kehitystä.



Keskusyksikölle lähetettiin viitejaksolla 657 753 turvapaikanhakijan tiedot (**ryhmään 1 kuuluvat tapahtumat**). Tapahtumien määrä on vähentynyt jatkuvasti (vuonna 2003: 238 325; vuonna 2004: 232 205; vuonna 2005: 187 223). Suuntaus on sitäkin huomattavampi, kun muistetaan, että 1. toukokuuta 2004 Eurodac-asetusta alettiin soveltaa 10 uudessa jäsenvaltiossa ja että lukuihin sisältyvät uusien turvapaikkahakemusten lisäksi myös moninkertaiset hakemukset. Se kuvastaa EU:n alueella viime vuosina yleisesti havaittua turvapaikkahakemusten määrän vähenemistä.

Kun vuonna 2005 verrattiin EU:ssa turvapaikkahakemuksen jättäneitä uusia turvapaikanhakijoita koskevia tietoja järjestelmään jo aiemmin tallennettuihin turvapaikanhakijoiden tietoihin, havaittiin, että 16 prosenttia tapauksista oli niin sanottuja **moninkertaisia hakemuksia** eli turvapaikanhakija oli jo aiemmin hakenut turvapaikkaa joko samassa tai jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

Samalla viitejaksolla keskustietokantaan tallennettiin tiedot 48 657:stä unionin ulkopuolisen maan kansalaisesta, jotka oli pidätetty jäsenvaltion rajan luvattoman ylittämisen yhteydessä (**ryhmään 2 kuuluvat tapahtumat**). Näiden tapahtumien määrä on kasvanut huomattavasti joka vuosi, mutta se on silti hämmästyttävän alhainen, kun otetaan huomioon laittoman maahanmuuton EU:n ulkorajoilla aiheuttamat voimakkaat paineet.

Lisäksi järjestelmään tallennettiin viitejaksolla tiedot 101 884:stä unionin ulkopuolisen maan kansalaisesta, jotka oleskelivat ilman lupaa jonkin jäsenvaltion alueella (**ryhmään 3 kuuluvat**

tapahtumat). Luku on kasvanut joka vuosi, mikä johtuu siitä, että jäsenvaltiot hyödyntävät yhä useammin mahdollisuutta tarkistaa maassa olevien ulkomaalaisten oleskelun laillisuus.

2.3. Käytännön toteutus ja mahdolliset parannukset

2.3.1. Dublin-asetuksen soveltaminen

Arvioinnissa on käynyt ilmi, että Dublin-asetusta sovelletaan yleisesti ottaen tyydyttävästi ja että asetuksella on luotu tehokas järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi. Asetuksen soveltamisessa on kuitenkin ilmennyt eräitä ongelmia, joita kuvataan lyhyesti jäljempänä. Ongelmia on analysoitu tarkemmin valmisteluasiakirjassa.

Mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyn piiriin

Dublin-asetuksen mukaan vastuulliseksi todetun jäsenvaltion on käsiteltävä turvapaikkahakemus. Vaikka useimmat jäsenvaltiot tulkitsevat tätä velvoitetta oikein ja arvioivat turvapaikanhakijan suojelun tarpeen perusteellisesti, komission tiedossa on, että yksi jäsenvaltio ei tietyissä olosuhteissa suorita tällaista arviointia ottaessaan takaisin muista jäsenvaltioista tulevia turvapaikanhakijoita.

On syytä muistaa, että ”turvapaikkahakemuksen käsittelyllä” tarkoitetaan Dublin-asetuksessa poikkeuksetta sen arvioimista, voidaanko turvapaikanhakija määritellä pakolaiseksi pakolaisaseman määrittelyä koskevan direktiivin⁹ nojalla.

Yhdenmukaisuus turvapaikka-asioita koskevan yhteisön säännösten kanssa

Dublin-asetusta ei sovelleta toissijaista suojelua hakeviin (tai saaviin) henkilöihin. Tällä on kielteiset seuraukset erityisesti niiden turvapaikanhakijoiden kannalta, jotka eivät voi siirtyä perheenjäsentensä luo, jos näille on myönnetty toissijaista suojelua jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Tärkein syy siihen, miksi Dublin-asetus ei kata toissijaista suojelua on, että asetuksen antamishetkellä kyseinen käsite ei vielä sisältynyt turvapaikka-asioita koskevaan yhteisön säännöstöön. Pakolaisaseman määrittelyä koskevan direktiivin myötä käsite on kuitenkin sisällytetty turvapaikka-asioita koskevaan EU:n lainsäädäntöön, minkä pitäisi näkyä kaikissa turvapaikka-asioita koskevissa säädöksissä.

Komissio aikoo ehdottaa, että Dublin-asetuksen soveltamisalaa laajennetaan sisällyttämällä siihen toissijainen suojelu.

Yhtenäinen soveltaminen

Dublin-asetuksella käyttöön otettujen sääntöjen ja kriteerien yhtenäinen soveltaminen on ensisijaisen tärkeää asetuksen asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan aina ole yhtä mieltä eräiden säännösten soveltamisen edellytyksistä.

⁹ Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä (EUVL L 304, 30.9.2004, s. 12).

Eriävät tulkinnat ovat erityisen yleisiä esimerkiksi **suvereniteettilausekkeen** (Dublin-asetuksen 3 artiklan 2 kohta) kohdalla, jonka mukaan jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, että Dublin-asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan hakemuksen käsittelystä olisi vastuussa jokin toinen jäsenvaltio, sekä **humanitaarisen lausekkeen** (Dublin-asetuksen 15 artikla) kohdalla, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden saattaa yhteen perheenjäsenet, vaikka asetuksessa määriteltyjen perusteiden ehdoton noudattaminen estäisi tämän.

Jäsenvaltiot soveltavat suvereniteettilauseketta erilaisista syistä, jotka vaihtelevat humanitaarisista puhtaasti käytännöllisiin.

Jäsenvaltioita olisi kannustettava soveltamaan suvereniteettilauseketta humanitaarisista syistä, sillä tämä näyttää vastaavan kyseisen säännöksen perustavoitetta.

Dublin-asetuksen nykyisen sanamuodon mukaan suvereniteettilausekkeen soveltamiseen ei tarvita turvapaikanhakijan suostumusta. Tietyissä tapauksissa tällä on ollut kielteisiä seurauksia turvapaikanhakijalle, esimerkiksi silloin kun hän ei ole voinut päästä yhteen jossakin toisessa jäsenvaltiossa olevien perheenjäsentensä kanssa.

Humanitaarisen lausekkeen soveltamisen edellytyksiä ei ole tarkasti määritelty. Tämä koskee erityisesti sitä, voidaanko lauseketta soveltaa turvapaikanhakijan omasta pyynnöstä ja olisiko jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle lähettämiin pyyntöihin sovellettava määräaikoja.

Komissio ehdottaa, että sekä suvereniteetti- että humanitaarisen lausekkeen soveltamista koskevat edellytykset ja menettelyt olisi määriteltävä tarkemmin. Erityisesti olisi asettava määräajat pyyntöjen tekemiselle ja otettava käyttöön velvoite saada turvapaikanhakijan suostumus suvereniteettilausekkeen soveltamiselle hänen tapaukseensa.

Eräillä jäsenvaltioilla on ollut ongelmia vastuun päättymistä koskevien säännösten soveltamisessa (Dublin-asetuksen 10 artiklan 1 kohta, 16 artiklan 3 ja 4 kohta sekä 20 artiklan 2 kohta). Tältä osin säännösten selkeyttäminen saattaisi auttaa poistamaan ongelmat.

Komissio ehdottaa, että määritellään tarkemmin jäsenvaltioiden vastuun loppumista koskevat edellytykset.

Lisäksi jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavoin takaisinottopyyntöjä koskevaa säännöstä, jota sovelletaan ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin, jotka ovat aiemmin hakeneet turvapaikkaa jossakin toisessa jäsenvaltiossa (Dublin-asetuksen 6 artikla). Eräät jäsenvaltiot eivät tee lainkaan pyyntöjä ilman huoltajaa tulevan alaikäisen takaisin ottamiseksi.

Vaikka takaisinottopyyntöjen soveltamista ilman huoltajaa tulevien alaikäisten tapauksiin ei pitäisi täysin sulkea pois, etusijalla olisi kuitenkin aina pidettävä lapsen etu.

Komissio aikoo tarkastella lähemmin Dublin-asetuksen säännösten soveltamista ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin.

Todisteet

Usein on vaikea löytää tarvittavia todisteita, joiden perusteella toinen jäsenvaltio voisi hyväksyä vastuun turvapaikanhakijasta. Tällä on ollut kielteisiä vaikutuksia erityisesti

perheen yhdistämistä koskevien perusteiden soveltamiseen. Sen vuoksi erään Dublin-asetuksen tärkeimmän säännöksen soveltaminen on käytännössä ollut vähäistä.

Samanlaisia ongelmia on havaittu EU:n rajan luvatonta ylittämistä koskevan kriteerin (Dublin-asetuksen 10 artiklan 1 kohta) soveltamisessa. Jäsenvaltiot hyväksyvät tämä kriteerin kohdalla yleensä pelkästään Eurodac-järjestelmästä peräisin olevat todisteet.

Jäsenvaltiot ovat laatineet yhdessä luettelot todisteista ja aihetodisteista, jotka on liitetty täytäntöönpanoasetukseen.

Vaikka selkeät todisteet ovat välttämättömät järjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseksi erityisesti perheen yhdistämistapauksissa, komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi sovellettava Dublin-asetusta ja sen täytäntöönpanosääntöjä kokonaisuudessaan ja hyväksyttävä kaikki mahdolliset todistelukeinot, myös turvapaikanhakijan itsensä toimittamat luotettavat ja varmistettavissa olevat selvitykset.

Määräajat

Useiden jäsenvaltioiden mukaan järjestelmän tehokasta toimintaa haittaa se, ettei turvapaikanhakijaa koskeville takaisinottopyynnöille ole asetettu määräaikaa.

Jäsenvaltiot eivät myöskään ole tyytyväisiä kuuden viikon määräaikaan, jonka kuluessa toisen jäsenvaltion esittämään **tietopyyntöön** on vastattava. Sitä pidetään liian pitkänä näin tärkeiden tietojen toimittamista ajatellen.

Komissio ehdottaa, että takaisinottopyynnöille asetetaan määräajat ja että määräaikaa, jonka kuluessa toisen jäsenvaltion esittämään tietopyyntöön on vastattava, lyhennetään neljään viikkoon.

Siirrot

Turvapaikanhakijoiden toteutuneiden siirtojen alhainen määrä verrattuna hyväksytyjen siirtopyyntöjen määrään haittaa huomattavasti järjestelmän tehokasta toimintaa. Syyksi tähän jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että turvapaikanhakija usein katoaa, kun hän on saanut siirtoa koskevan päätöksen.

Tilastojen mukaan eräät jäsenvaltiot siirtävät välillään yhtä suuria määriä turvapaikanhakijoita. Jos jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus ottaa käyttöön keinoja, joilla ne voisivat rajoittaa siirtojen määrää, tämä vähentäisi siirroista vastaavien viranomaisten työtaakkaa ja siirroista aiheutuvia kustannuksia. Samalla voitaisiin vähentää siirtojen jälkeen tapahtuvaa turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.

Komissio tutkii mahdollisuutta antaa jäsenvaltioiden tehdä kahdenvälisiä sopimuksia, joiden puitteissa ne voivat peruuttaa tiettyjen selkeästi määriteltyjen ehtojen täyttyessä turvapaikanhakijoiden siirrot edellyttäen, että niitä olisi jäsenvaltioiden välillä yhtä paljon.

Säilöönottotoimenpiteiden lisääntyminen

Yhä useammassa jäsenvaltiossa on alettu turvautua siirtopäätöksen saaneiden henkilöiden säilöönottoon, jotta estetään heitä katoamasta ennen kuin siirto pannaan täytäntöön.

Komissio katsoo, että vaikka onkin löydettävä keinoja tehostaa turvapaikanhakijoiden siirtoja, säilöönottoon olisi turvaututtava vasta viime kädessä, jos vaikuttaa siltä, ettei siirtoa voida toteuttaa millään muulla tavalla, ja jos on perusteltuja syitä uskoa, että turvapaikanhakija yrittää paeta viranomaisia. Joka tapauksessa perheiden, lääketieteellistä hoitoa tarvitsevien henkilöiden sekä naisten ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten tilanne on aina otettava asianmukaisesti huomioon.

Virheellinen soveltaminen

Asetuksen virheellistä soveltamista on havaittu lähinnä eräiden menettelyyn liittyvien seikkojen osalta. Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi ole noudattaneet **määräaikoja**, jotka koskevat pyyntöjen esittämistä tai niihin vastaamista.

Jäsenvaltioiden olisi noudatettava tarkasti Dublin-asetuksessa säädettyjä määräaikoja ja pidettävä mielessä, että jos jokin jäsenvaltio ei ole vastannut toisen jäsenvaltion pyyntöön määräajassa, sen katsotaan suostuvan pyyntöön. Samoin olisi muistettava turvapaikanhakijoille annettu mahdollisuus valittaa jäsenvaltion viranomaisten toiminnasta siinä tapauksessa, että nämä eivät ole noudattaneet määräaika.

Toinen ongelma liittyy siihen, että eräät jäsenvaltiot eivät aina käytä **DubliNETin** eli suojatun kahdenvälisen viestintävälineen käytön. Ottaen huomioon millaisista tiedoista on kyse, tämä saattaa aiheuttaa ongelmia tietosuojan osalta.

Komissio muistuttaa, että DublinNETin käyttö on pakollista aina, lukuun ottamatta Dublin-asetuksen täytäntöönpanoasetuksen 15 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määritellyjä poikkeustapauksia.

2.3.2. Eurodac-asetuksen soveltaminen

Vaikka kaikki jäsenvaltiot soveltavat Eurodac-asetusta yleisesti ottaen tyydyttävästi, eräiden säännösten käytännön soveltamisessa esiintyy ongelmia.

Määräajat

Eurodac-asetuksessa veloitetaan jäsenvaltiot lähettämään tiedot viipymättä Eurodac-keskusyksikköön (4 artiklan 1 kohta ja 8 artiklan 1 kohta). Tilastoista käy ilmi, että toisinaan tietojen lähettäminen vie yli 30 päivää. Koska tällainen **viive** tietojen lähettämisessä saattaa johtaa siihen, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämisessä tapahtuu virhe, on hyvin tärkeää, että jäsenvaltiot pyrkivät lähettämään tiedot nopeammin.

Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön selkeä määräaika tietojen lähettämiselle Eurodac-keskusyksikköön.

Tietojen kerääminen

Kuten edellä on todettu, komissio pitää järjestelmään rekisteröityjen **laittomien maahantulijoiden** määrää (48 657) hämmästyttävän alhaisena. Tämä herättää epäilyjä siitä, miten hyvin jäsenvaltiot noudattavat veloitetta ottaa sormenjäljet kaikilta henkilöiltä, jotka ylittävät unionin rajan ilman lupaa. Koska nämä tiedot ovat ratkaisevan tärkeitä kyseisen Dublin-asetuksessa säädetyn kriteerin tehokkaan soveltamisen kannalta, jäsenvaltioiden olisi ehdottomasti noudatettava veloitetta.

Komissio todennäköisesti tarkastelee laittomien maahanmuuttajien sormenjälkien ottamista koskevan velvoitteen järjestelmällistä laiminlyöntiä samalla, kun se arvioi yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevan puiteohjelman täytäntöönpanoa ja erityisesti eri rahastoihin sovellettavia kriteerejä vuonna 2010.

Laatu

Tilastojen mukaan 6 prosenttia tiedoista hylätään huonon laadun takia. Eurodac-keskusyksikköön lähetettävien tietojen laatua voitaisiin parantaa järjestämällä räätälöityä koulutusta, suorittamalla laadun tarkistusta paikalla sekä hyödyntämällä uusinta mahdollista välineistöä, kuten sormenjälkilukijoita. Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään yhteisön rahoitusta tämän ongelman ratkaisemiseksi.

Komissio aikoo järjestää jäsenvaltioiden viranomaisille koulutusta tietojen laadun parantamiseksi.

Poistaminen

Ongelmia tuottaa myös velvoite poistaa eräitä tietoja (Eurodac-asetuksen 7 artikla ja 10 artiklan 2 kohta) esimerkiksi silloin, kun turvapaikanhakijalle myönnetään jäsenvaltion kansalaisuus. Valitettavasti turvapaikanhakijaa koskevia tietoja ei poisteta automaattisesti lähinnä siksi, että tiedot syöttänyt jäsenvaltio ei ole tietoinen turvapaikanhakijan muuttuneesta statuksesta.

Komissio ehdottaa, että kaikille poistettaville tiedoille luodaan tietty koodi, jotta poistamisvelvoitteen noudattamista voidaan valvoa paremmin, ja otetaan käyttöön järjestelmälliset keinot vaihtaa tietoja jäsenvaltioiden välillä silloin, kun turvapaikanhakijan asemassa tapahtuu muutoksia.

Tietosuoja

Ongelmia liittyy myös henkilötietojen suojaa koskevien säännösten asianmukaiseen soveltamiseen. Erityisesti tämä koskee säännöksiä, jotka antavat rekisteröidyille mahdollisuuden pyytää jäsenvaltiota tarkistamaan heitä koskevat tiedot Eurodac-tietokannasta tekemällä erityisiä hakuja (Eurodac-asetuksen 18 artikla). Viitejaksolla kaudella tehtiin yllättävän paljon tällaisia hakuja: yli 3 700.

Komissio muistuttaa, että tällaisiin hakuihin on ehdottomasti sovellettava tietosuojasääntöjä.

2.3.3. Eurodac-asetuksen tuki Dublin-asetukselle

Eurodac-asetuksen tarkoituksena on tukea Dublin-asetuksen soveltamista. Siksi onkin mielenkiintoista tutkia, onko Eurodac-asetus todella edistänyt Dublin-asetuksen tavoitteiden täytäntöönpanoa.

Kuten edellä on todettu, 16 prosenttia kaikista vuonna 2005 tehdyistä turvapaikkahakemuksista oli **moninkertaisia hakemuksia**. Tämä saattaa viitata siihen, ettei Dublinin yleissopimukseen perustuvalla järjestelmällä ole kyetty toivotulla tavalla ehkäisemään turvapaikanhakijoiden harjoittamaa edullisimman kohtelun tarjoavan maan etsintää (ns. asylum shopping-ilmiö). Moni turvapaikanhakija yrittää edelleen saada

myönteisen päätöksen jättämällä useamman kuin yhden turvapaikkahakemuksen. Tätä ilmiötä voitaisiin mahdollisesti ehkäistä antamalla turvapaikanhakijoille asianmukaista tietoa moninkertaisten turvapaikkahakemusten seurauksista.

Laitonta maahantuloa koskevien todisteiden osalta voidaan todeta, että Eurodac-asetuksella voidaan tukea Dublin-asetuksen tehokasta täytäntöönpanoa vain siinä tapauksessa, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat velvoitetta kerätä sormenjälkitiedot kaikista ulkomaalaisista, jotka ylittävät EU:n rajan ilman lupaa.

On havaittu, että jäsenvaltioiden Eurodac-keskusyksiköltä saamat tiedot käsittävät monesti **useita osumia** eli useampi jäsenvaltio on rekisteröinyt turvapaikanhakijan tiedot. Tällaisten tietojen pohjalta ei aina ole helppoa määritellä, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Asiaa vaikeuttavat vielä asetuksessa säädetty määräajat.

Jotta moninkertaisten osumien läpikäyminen olisi helpompaa, komissio esittää jäsenvaltioille keinoja vaihtaa tietoja Eurodaciin rekisteröityjen henkilöiden asemasta sekä teknisiä parannuksia Eurodac-keskusyksikköön tallennettavien tietojen siirtomekanismiin. Tavoitteena on erityisesti lisätä tietoja, jotka koskevat turvapaikanhakijan asemaa.

2.3.4. Eurodac-asetuksen kehittäminen jatkossa

Eurodac-asetuksen tärkein tavoite on tukea turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion pikaista määrittämistä. Eurodac-tietokannassa olevia tietoja voitaisiin kuitenkin soveltaa myös muihin tarkoituksiin, kuten turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseen.

Jäsenvaltioiden on tallennettava sellaisten ulkomaalaisten sormenjäljet, jotka tavataan ylittämästä laittomasti niiden ulkorajaa. Sen sijaan jäsenvaltioiden ei tarvitse tallentaa niiden ulkomaalaisten sormenjälkiä, jotka tavataan oleskelemasta laittomasti niiden alueella.

Jäsenvaltiot ovat kuitenkin jo osoittaneet kasvavaa kiinnostusta alueellaan laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen hyödyntämiseen, mikä käy ilmi vuosia 2003–2005 koskevista luvuista. Lisäksi on huomattava, että jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien (101 884) ja jäsenvaltion ulkorajan laittomasti ylittävien kolmansien maiden kansalaisten (48 657) määrät poikkeavat huomattavasti toisistaan. Sen vuoksi ehdotetaan, että myös jäsenvaltion alueella ilman lupaa oleskelevien ulkomaalaisten tiedot tallennetaan. Kyseisistä tiedoista voi olla hyötyä turvapaikkahakemusten käsittelyssä, sillä niiden avulla voidaan esimerkiksi tarkistaa turvapaikanhakijoiden antamien lausuntojen todenperäisyys ja näin ehkäistä järjestelmään kohdistuvia väärinkäytöksiä. Samoin kuin jäsenvaltioiden ulkorajat laittomasti ylittäviä kolmansien maiden kansalaisia koskevat tiedot, nämäkin tiedot voitaisiin tallentaa aluksi kahden vuoden ajaksi. Säilytysaikaa voitaisiin pidentää siinä tapauksessa, että henkilö saadaan uudelleen kiinni.

Komissio aikoo ehdottaa, että myös EU:n alueella ilman lupaa oleskelevia henkilöitä koskevat tiedot tallennetaan.

Lisäksi komissio aikoo pohtia tarkemman tarkastelun ja kattavan vaikutustenarvioinnin pohjalta mahdollisuutta laajentaa Eurodac-tietokannan soveltamisalaa siten, että sen tietoja voitaisiin hyödyntää myös lainvalvontatarkoituksiin ja laittoman maahanmuuton torjuntaan.

3. ANALYYSI DUBLIN-ASETUKSEEN PERUSTUVISTA TURVAPAIKANHAKIJOIDEN SIIRROISTA

Turvapaikanhakijoiden siirrot vuonna 2005			
		siirrot maahan	siirrot maasta
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LT	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	–
23.	FI	–	735
24.	SE	–	–
25.	NO	–	848
26.	FR	–	–

Vaikka usein ajatellaan, että suurin osa turvapaikanhakijoiden siirroista kohdistuisi EU:n ulkorajoilla sijaitseviin jäsenvaltioihin, tilastojen pohjalta näyttää itse asiassa siltä, että siirrot jakautuvat melko tasaisesti lähellä ulkorajaa sijaitsevien ja muiden jäsenvaltioiden kesken. Vuonna 2005 EU:n ulkorajoilla sijaitseviin jäsenvaltioihin tehtiin yhteensä 3 055 turvapaikanhakijan siirtoa, kun taas muihin jäsenvaltioihin tehtyjen siirtojen määrä oli 5 161.

Valmisteluasiakirjassa analysoidaan yksityiskohtaisesti näitä tietoja ja yritetään selvittää, missä määrin Dublin-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat siirrot ovat vaikuttaneet jäsenvaltioissa turvapaikkaa hakevien henkilöiden kokonaismäärään. Lyhyesti sanottuna vaikuttaa siltä, että Dublin-asetuksen mukaiset siirrot ovat lisänneet tai vähentäneet turvapaikanhakijoiden määrää useimmissa jäsenvaltioissa korkeintaan 5 prosenttia. Puolan kohdalla lisäys oli kuitenkin noin 20 prosenttia ja Slovakian, Liettuan, Latvian, Unkarin ja

Portugalin kohdalla noin 10 prosenttia. Toisaalta Luxemburgissa ja Islannissa turvapaikanhakijoiden määrä väheni noin 20 prosenttia.

Kehityssuuntaus olisi samanlainen myös siinä tapauksessa, että kaikki hyväksytyt siirrot pantaisiin täytäntöön. Tosin silloin turvapaikanhakijoiden määrät Unkarissa, Puolassa ja Slovakiassa olisivat vielä paljon suuremmat (noin 40 prosentin lisäys). Siinäkin tapauksessa muihin kuin EU:n ulkorajalla sijaitseviin jäsenvaltioihin tehtäviä siirtoja olisi enemmän (13 968 siirtoa) kuin ulkorajalla sijaitseviin jäsenvaltioihin (7 829 siirtoa).

On kuitenkin huomattava, että suurin osa siirroista johtuu takaisinottopyynnöistä¹⁰. Niitä ei kuitenkaan yleensä luokitella turvapaikanhakijan vastaanottavassa jäsenvaltiossa uusiksi hakemuksiksi, sillä ne on jo aiemmin rekisteröity turvapaikkatilastoihin ja niiden käsittely on aloitettu.

Lisäksi on huomattava, että ryhmään 1 kuuluvia tapauksia ja ryhmään 2 kuuluvia tapauksia koskevien hakujen vertaileminen paljastaa, että EU:n alueelle laittomasti tulleet turvapaikanhakijat olivat saapuneet lähinnä Espanjan, Italian ja Kreikan kautta. Useimmat näiden jäsenvaltioiden rajalla kiinni otetut henkilöt kuitenkin hakivat turvapaikkaa siitä valtiosta, johon he olivat ensiksi saapuneet ilman lupaa. Toisaalta useimmat niistä, jotka eivät hakeneet turvapaikkaa heti rajan ylitettyään vaan matkustivat kauemmas, suuntasivat Iso-Britanniaan ja Ranskaan.

4. PÄÄTELMÄT

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Dublinin yleissopimukseen perustuvan järjestelmän tavoite eli selkeän ja toimivan mekanismin luominen turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämiseksi on suurimmaksi osaksi saavutettu.

Tarkkojen tietojen puuttuessa ei ollut mahdollista arvioida erästä järjestelmän keskeistä osatekijää eli kustannuksia. Jäsenvaltiot kuitenkin pitävät järjestelmän poliittisten tavoitteiden saavuttamista hyvin tärkeänä sen taloudellisista kustannuksista riippumatta.

Järjestelmän soveltamisessa esiintyy kuitenkin vielä eräitä ongelmia, jotka liittyvät sekä käytännön toteuttamiseen että järjestelmän tehokkuuteen. Sen vuoksi komissio ehdottaa tarvittavia toimenpiteitä ongelmien ratkaisemiseksi ja järjestelmän tehostamiseksi.

Tämä arviointi on ensimmäinen vaihe yhteistä eurooppalaista turvapaikkapolitiikkaa koskevan keskustelun käynnistämisessä. Komissio aikoo julkaista kesäkuussa 2007 asiasta vihreän kirjan.

¹⁰ Ks. valmisteluasiakirjan taulukko 2.