OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

15.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (DUBLIN-JÄRJESTELMÄ); U 31/2016 VP

Oikeusministeriö esittää perustuslakivaliokunnalle otsikkoasiassa pyydettynä lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Komission asetusehdotus on merkityksellinen useiden kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, EU:n perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta. Komissio katsoo ehdotuksensa perusteluissa sen olevan sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa, mutta ei yksityiskohtaisesti tarkastele ehdotuksia tältä kannalta (ehdotuksen s. 13–14). Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan ehdotuksen suhteeseen perus- ja ihmisoikeuksiin otettavan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu lisää tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa. Erityisesti mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksiin, asian arviointiin katsotaan vaikuttavan myös se, missä määrin laadittavat säännökset on tarkoitettu siten velvoittaviksi, ettei suotuisampi kohtelu ole mahdollista.

Tässä lausunnossa tarkastellaan hieman yksityiskohtaisemmin eräitä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisimpiä asetusluonnokseen sisältyviä ehdotuksia.

Liikkumisvapaus ja vastaanottopalveluiden rajoittaminen

Asetuksen 4 artiklassa ehdotetaan säädettävän kansainvälistä suojelua hakevan velvollisuudesta jättää hakemus siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensimmäiseksi saapuu. Hakijalla on ehdotuksen mukaan velvollisuus pysyä kyseisen jäsenvaltion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Jos hakija ei noudata tätä velvollisuuttaan, tulee asetusehdotuksen 5 artiklan mukaan hänen hakemuksensa käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Hakijalla ei olisi oikeutta direktiivin 2013/33/EU (ns. vastaanottodirektiivi) 14–19 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin, kiireellisiä sairaanhoitopalveluita lukuun ottamatta, muualla kuin siinä maassa, jossa hänellä on velvollisuus pysyä. Vastaanottodirektiivin 14–19 artiklassa säädetään muun muassa oikeudesta saada perusopetusta ja ammatillista koulutusta, oikeudesta tehdä töitä tiettyjen edellytysten täyttyessä, sosiaaliturvaa koskevista oikeuksista sekä terveydenhuoltoa koskevista oikeuksista.

Asetuksen johdantokappaleeseen 22, joka koskee puheena olevaa vastaanottopalveluiden rajoittamista, otettaisiin ehdotuksen mukaan mainin-ta siitä, että jäsenvaltioiden tulee EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti vastata hakijan välittömistä aineellisista tarpeista. Johdantokappaleen sisältö ja merkitys suhteessa artikloihin otettavan sääntelyyn jää epäselväksi ja sen käyttöala (”aineelliset tarpeet”) joka tapauksessa varsin suppeaksi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä muun muassa perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ns. eksistenssiminimi eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso kuuluu kaikille (mm. PeVL 73/2014 vp, PeVL 47/2014 vp). Ehdotettu sääntely voi olla merkityksellistä myös perustuslain 16 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvatun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen kannalta (PeVL 47/2014 vp).

Unionin asetukset ovat suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että Suomeen tuleva henkilö, joka on hakenut kansainvälistä suojelua toisessa EU-maassa, ei asetuksen perusteella olisi oikeutettu kiireellisiä sairaanhoitopalveluita lukuun ottamatta sosiaali-, terveys- tai koulutuspalveluihin. Ehdotettu sääntely vaikuttaisi siten ongelmalliselta edellä mainittujen perustuslaissa säädettyjen oikeuksien kannalta, jos asetusta on tulkittava siten, ettei se mahdollista suotuisampaa kansallista sääntelyä. Näin on siitä huolimatta, että ehdotetun asetuksen perusteella tällainen Suomessa oleskeleva henkilö on ilmeisesti tarkoitus siirtää varsin nopeasti takaisin hakemusta käsittelevään maahan. Ase-

tusluonnoksen valmistelussa olisikin syytä varmistua siitä, ettei asetus muodostu edellä mainituista syistä ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Puheena olevaa sääntelyehdotusta voidaan arvioida myös perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden kannalta. Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet ovat sillä tavoin tyhjentäviä, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II; PeVL 27/2005 vp, s.2/I). Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lainsäädännön on kuitenkin vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto myös vaatimus päätöksenteon perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä ihmisten oikeusturvan takaavalla tavalla (HE 309/1993 vp; PeVL 16/2010 vp).

Asetusluonnoksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on velvollisuus pysyä hakemuksensa käsittelyn ajan hakemusta käsittelevässä jäsenvaltiossa. Jäsenvaltiolle ei säädettäisi velvollisuutta tai oikeutta estää suojelua hakeneen poistumista valtion alueelta. Jäsenvaltiolla olisi kuitenkin velvollisuus ottaa tällainen henkilö takaisin, minkä lisäksi hänen hakemuksensa tulisi asetusehdotuksen 5 artiklan perusteella tällöin käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Edellä mainituista syistä voitaneen katsoa, että sääntelyä on sen oleskeluluvasta päättämiseen kytkeytyvä tarkoituskin huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden tarkasteltava ennemmin perustuslain 9 §:n 4 momentin kuin 9 §:n 2 momentin kannalta. Ehdotetulla velvollisuudella pysyä hakemuksen käsittelyn ajan sitä käsittelevän jäsenvaltion alueella näyttäisi olevan sääntelyn tarkoitukseen kiinteästi kytkeytyvä hyväksyttävä tarkoitus, eikä velvollisuus myöskään vaikuta muodostuvan kohtuuttomaksi hakijan kannalta.

Oikeusturva

Ehdotetun asetuksen 28 artiklaan otettaisiin tehokkaita oikeusturvakeinoja koskevat säännökset. Mahdollinen siirtopäätöstä koskeva valitus tulisi tehdä seitsemän päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta. Siirtopäätöstä koskevaan valitukseen tulisi antaa ratkaisu 15 päivän kuluessa, eikä siirtopäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen ennen ratkaisun antamista. Valitusoikeuden ehdotetaan koskevan vain sen arvioimista, onko henkilöllä riski tulla kohdelluksi asetuksen 3(2) artiklassa tarkoitetusti epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla taikka rikkoisiko menettely asetuksen

10–13 artiklassa tai 18 artiklassa turvattuja erityisesti perhe-elämän suojaan liittyviä oikeuksia.

Puheena oleva sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus hakea muutosta, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on siten perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (HE 309/1993 vp, s. 74/II; PeVL 8/2005 vp, PeVL 19/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus "oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös" liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp). Perustuslain 21 §:n 1 momentti asettaa pidemmälle menevän vaatimuksen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan päätöksen saamisesta riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi kuin vastaavat ihmisoikeusmääräykset (PeVL 24/2016 vp, PeVL 12/1997 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan. Myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artikla edellyttää oikeutta oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut mm. tapauksessa *Halimi* v. *Itävalta ja Italia* (18.6.2013), että erityisesti EIS 3 artikla (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto) rajoittaa valtioiden harkintavaltaa maastapoistamistilanteissa.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetyn mukaisesti jokaisella, jonka unionissa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. EU-tuomioistuin on käytännössään katsonut, että jäsenvaltio ei Dublin-siirtoja toteuttaessaan voi yksiselitteisesti olettaa, että vastaanottava jäsenvaltio kunnioittaa EU:n perusoikeussäännöksiä. Tuomioistuimen mukaan EU-oikeus ei salli jäsenvaltion siirtävän turvapaikanhakijaa toiseen jäsenvaltioon, jos jälkimmäisen turvapaikkamenettelyissä tai –oloissa on sellaisia vakavia puutteita, joiden vuoksi hakijalla on todellinen riski joutua EU:n perusoi-

keuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun kohteeksi (yhdistetyt tapaukset C-411/10 ja C-493/10).

Mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä kotimaisten tuomioistuinten vastaava käytäntö (mm. KHO 2016:53) osoittavat, että myös Dublin-siirroissa hakijalla voi olla todellinen tarve oikeussuojalle.

Riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lyhyet määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp).

Ehdotettua seitsemän päivän valitusaikaa voidaan pitää varsin lyhyenä. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, että valituksenalaisessa päätöksessä ei ole kysymys turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan luonteeltaan menettelyllisestä ja siten verraten yksinkertaisesta asiasta (vrt. PeVL 68/2014 vp). Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että seitsemän päivän valitusajasta säädetään jo nykyisin ulkomaalaislain 198 b §:ssä siltä osin, kuin kyse on täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen tekemisestä.

Ehdotetun 15 päivän käsittelyajan osalta voidaan viitata siihen, että tuomioistuimille on eräissä tapauksissa säädetty käsittelyaikoja (ainakin ulkomaalaislain 199 §:n 4 mom., kilpailulain 29 §:n 1 mom.), osin myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2010 vp, s. 2).

Ehdotettu valitusperusteiden rajaaminen koskemaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riskiä sekä eräitä perhe-elämän suojan kannalta olennaisia oikeuksia on niin ikään merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotusta on ilmeisesti tulkittava niin, että muutosta ei voisi hakea esimerkiksi sen varmistamiseksi, että päätös perustuu oikeisiin ja riittäviin tosiseikkoihin tai että Dublin-säännöksiä on tapauksessa sovellettu oikein. Tämä merkitsisi muutosta voimassa olevaan Dublin-asetukseen, jonka EU-tuomioistuin on tulkinnut edellyttävän oikeutta valittaa asetuksen väärän soveltamisen perusteella (mm. EUT, C-63/15, 7.6.2016).

Ehdotetunlaista valitusperusteiden rajaamista voidaan pitää jotakuinkin vieraana Suomen oikeusjärjestelmän kannalta. Kuntalain 135 §:ssä säädetyn mukaisesti kunnallisvalituksen saa tehdä vain kyseisessä pykälässä luetelluilla laillisuusperusteilla, mutta on otettava huomioon, että kunnallisvalitus on luonteeltaan ja tarkoitukseltaan varsin erilainen kuin asetusehdotukseen otettavaksi ehdotettu valitussääntely.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 21 §:n kannalta mahdollisena, että rikoksentekijän luovuttamista toiseen EU-maahan koskevaan käräjäoikeuden ensi asteena tekemään päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta oikeudelta valitusluvalla. Perustuslakivaliokunta piti tämän kannanottonsa kannalta merkityksellisenä muun muassa seuraavia seikkoja: luovuttamista koskeva päätös on ainoastaan menettelyllinen; Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttivät ko. asian käsittelyssä noudatettavan erityistä joutuisuutta; valitusluvan myöntämisperusteet mahdollistivat myös päätöksen oikeellisuuden arvioimisen; käsittely ensimmäisessä asteessa on keskitetty Hgin käräjäoikeuteen, millä on oikeusturvan kannalta myönteinen vaikutus ottaen huomioon kyseisenlaisissa asioissa tarvittava erityinen asiantuntemus (PeVL 68/2014 vp). Käsillä oleva asetusehdotus tarkoittaisi kuitenkin valitusoikeuden rajaamista jo ensimmäisessä valitusasteessa, jolloin päätöksen lainmukaisuutta ei olennaisilta osiltaan voitaisi lainkaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Ehdotettu valitusoikeuden perusteiden rajaaminen vaikuttaa ongelmalliselta perustuslain 21 §:n kannalta, ottaen erityisesti huomioon siirtopäätöksen merkitys asianosaiselle sekä hänen oikeussuojan tarpeensa. Valitusperusteiden rajaaminen on myös jokseenkin vieras instituutio Suomen oikeusjärjestelmässä.

Myös ehdotetun 5 artiklan 4 kohdan ehdotus siitä, että hakijan toimivaltaisten viranomaisten asettaman määräajan jälkeen antamat käsittelyvaltion määrittelemiseksi tarpeelliset tiedot tulee jättää huomioon ottamatta, on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain sekä hallituksen esityksessä HE 32/2016 vp ehdotetussa ulkomaalaislain 197 a §:ssä on lähtökohtana, että viranomainen tai tuomioistuin voi asettaa määräajan, jonka kuluessa selvitystä on annettava, ja että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Määräajan jälkeen annettu selvitys voidaan kuitenkin ottaa huomioon. Asetusehdotus eroaa puheena olevista kansallisista sääntelyratkaisuista siten, että sen mukaan määräajan jälkeen annetut tiedot tulee jättää huomioon ottamatta.

Muuta

Asetusehdotuksessa on myös henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia.