Asia: Valtioneuvoston U-kirjelmä U 31/2016 vp

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan nk. Dublin-asetuksen uudistamisella pyritään ratkaisemaan jo pitkään tiedossa olleita asetukseen ja sen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi EU:n komission ehdotus asetuksen muuttamiseksi on tärkeä. Käytäntö on osoittanut, että asetukseen perustuva vastuunkohdentamisjärjestelmä ei toimi ongelmitta laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Lisäksi asetuksen soveltaminen johtaa etenkin EU:n eteläisten rajavaltioiden kohtuuttomaan kuormittamiseen, sillä useimmin sovellettavaksi tuleva vastuunmäärittämiskriteeri johtaa vastuun kohdentumiseen juuri näihin valtioihin.

On kuitenkin huomattava, että Dublin-järjestelmän vakavimmat ongelmat eivät liity niinkään itse vastuunmäärittämisasetuksen sisältöön kuin siihen, että turvapaikkajärjestelmän muita osa-alueita, eli turvapaikkamenettelyä, kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja suojeluaseman sisältöä, ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevia kriteerejä ja etenkään niiden soveltamista ei ole vielä riittävässä määrin yhdenmukaistettu. Erot eri EU-maiden järjestelmässä lisäävät turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenmaiden välillä ihmisten pyrkiessä maihin, joissa on paremmat olosuhteet. Joidenkin jäsenmaiden järjestelmien ongelmat ovat niin vakavia, että ne eivät täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraavia kidutuksen ja epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellon (3 artikla) ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen (13 artikla) vaatimuksia. Tämä on johtanut siihen, että Dublin-palautuksia ei ole aina voitu toteuttaa. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus totesi kuluvan vuoden huhtikuussa antamassaan ratkaisussa (KHO 2016:53), että Unkarin turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-oloissa olevien systeemisten puutteiden vuoksi ei voitu luotettavasti varmistua siitä, että turvapaikanhakija palauttaminen Dublin-menettelyssä Unkariin ei olisi rikkonut EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklaa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Turvapaikanhakijaa ei näin ollen voitu siirtää Suomesta Unkariin, joka Dublin-asetuksen perusteella olisi ollut hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva maa.

Dublin-asetuksen puutteiden korjaaminen ei siis yksistään riitä sen soveltamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseen, vaan lisäksi edellytetään koko EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaistamista. Tämä puolestaan vaatii sääntelyn sisällön yhdenmukaistamisen lisäksi sen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamista mm. EU:n turvapaikkaviraston tuella. Tähän on vielä pitkä matka, mistä seuraa, että asetuksessa asetettujen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan maan määrittämiskriteerien soveltaminen ei voi olla kaavamaista ja poikkeuksetonta.

Asetukseen ehdotetaan otettavan uutena sääntelynä jäsenvaltioiden välinen solidaarisuusmekanismi, jolla vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin siirtämällä jäsenvaltion kantokyvyn ylittävä hakijamäärä

jäsenvaltioihin, joiden vastuulla olevien hakijoiden määrä olisi asetuksessa määritellyllä tavalla alhaisempi. Ehdotetunkaltainen mekanismi on tarpeen vastuun tasapuoliseksi kohdentamiseksi jäsenmaiden välillä. Tämänkaltaisen solidaarisuusmekanismin sisällyttäminen asetukseen muuttaisi sen lähtökohtia siten, että se olisi aidommin vastuun *jaon* eikä vain vastuun *kohdentamisen* instrumentti, jota se on nykyään. Nykymuodossaan asetus mahdollistaa turvapaikkahakemuksen käsittelyssä vastuussa olevan valtion tunnistamisen ja vastuun kohdentamisen sille, mutta se ei jaa vastuuta jäsenvaltioiden kesken. Tasapuolisempi vastuunjako jäsenvaltioiden välillä olisi omiaan johtamaan turvapaikanhakijoiden aseman ja kohtelun parantumiseen myös niissä jäsenmaissa, joiden kantokyky ei nykyisellään riitä ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-sääntelyyn perustuvien standardien mukaisen kohtelun varmistamiseen.

On kuitenkin tärkeä varmistaa, että solidaarisuusmekanismiin perustuvia siirtoja maasta toiseen ei toteutettaisi automaattisesti, vaan että hakijoiden yksilölliset olosuhteet ja esimerkiksi perhesiteet otettaisiin aina systemaattisesti huomioon. Nyt ehdotukseen ei näytä sisältyvän säännöksiä, jotka edellyttäisivät solidaarisuusmekanismia sovellettaessa hakijan henkilökohtaisen tilanteen systemaattista arviointia ennen kohdemaan valitsemista ja siirron toteuttamista. Sen sijaan hakija voi päätyä hänen näkökulmastaan täysin sattumanvaraisin kriteerein valikoituvaan maahan.

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteet pysyisivät muilta osin pääpiirteissään entisellään. Asetuksen muutosten tarkoituksena on varmistaa näiden periaatteiden entistä tehokkaampi soveltaminen. Turvapaikkahakemus tutkittaisiin jatkossakin vain yhdessä jäsenvaltiossa ja vastuuvaltio olisi yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Näiden periaatteiden soveltamisen varmistamiseksi säädettäisiin hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa siinä jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Lisäksi vastuun kohdentamista koskevaa menettelyä ja turvapaikanhakijoiden siirtoja jäsenmaasta toiseen ehdotetaan tehostettavaksi mm. siten, että käsittelyn määräaikoja tiukennetaan.

Ehdotukseen sisältyy eräitä hakijan oikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallisia säännöksiä. Säännökset, jotka velvoittavat seuraamuksen uhalla hakijan tekemään hakemuksen tietyssä maassa tai toimimaan verraten tiukan aikarajan sisällä (4 ja 5 artiklat), eivät näytä sallivan kohtuullisuusharkintaa eivätkä hakijan henkilökohtaisten olosuhteiden ja ominaisuuksien ja sen huomioonottamista, että syyt olla toimimatta säännösten edellyttämällä tavalla eivät aina johdu henkilöstä itsestään. Tämä on ongelmallista, sillä velvoitteiden laiminlyönnin seuraukset ovat ankaria (hakemuksen käsittely nopeutetussa menettelyssä ja vastaanottoetujen leikkaaminen kiireellistä sairaanhoitoa lukuun ottamatta).

Myös ehdotuksen 3 artiklan 3 kohdan säännös, jonka mukaan jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikkahakemuksen nopeutetussa menettelyssä mm., jos hakijan voidaan epäillä vaarantavan jäsenmaan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä, on ongelmallinen. Vaarana on, että nopeutettu menettely ei mahdollista hakijan hakemuksen sisällöllisesti riittävän tehokasta käsittelyä, joka voi johtaa palautuskiellon vastaiseen maasta poistamiseen. Nopeutetun menettelyn käyttö voi olla perusteltua rajatuissa tapauksissa, joissa on vahvaa näyttöä siitä, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, sillä hän voi saada kansainvälistä suojelua toisesta maasta tai hän tulee ilmeisen turvallisesta alkuperämaasta. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu tilanne ei rinnastu näihin, sillä nopeutetun menettelyn käyttö ei perustuisi hakijan oletettuun suojelun tarpeen puutteeseen vaan muihin seikkoihin. Sama ongelma liittyy tilanteisiin, joissa nopeutettuun menettelyyn siirtäminen olisi seuraus siitä, että hakija

ei ole tehnyt hakemusta asetuksessa asetetussa määräajassa (4 ja 5 artiklat). Palautuskiellon periaate edellyttää hakemuksen perusteellista tutkimista tällaisissa tilanteissa.

Asetuksessa asetettaisiin tiukat aikarajat vastuunkohdentamismenettelylle (28 ja 30 artiklat) ja turvapaikanhakijoiden siirroille. Lähtökohtaisesti menettelyn ripeys on hakijoiden edun mukaista. Vaarana on kuitenkin se, että yksittäisen hakijan asiaa ei tutkita riittävän perusteellisesti esimerkiksi asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tilanteen selvittämiseksi ja hakijan mahdollisuudet reagoida päätökseen esim. muutoksenhaulla, ovat rajalliset.

Nykyiseen asetukseen verrattuna ehdotus sisältää myös takeita, jotka vahvistavat turvapaikanhakijoiden oikeuksien suojaa. Etenkin perhesiteen määritelmän laajentaminen (2 art.), lapsen edun periaatteen vahvistaminen (8 ja 9 artiklat) ja säilöönoton enimmäisajan lyhentäminen (29 art.) ovat tästä näkökulmasta tärkeitä.

Kansainväliseen oikeuteen ei sisälly oikeutta hakea turvapaikkaa tietystä, hakijan itsensä valitsemasta maasta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, YK:n kidutuksen ja muun julman ja epäinhimillisen kohtelun kieltävän sopimuksen 7 artiklaan, ja useisiin muihin ihmisoikeussopimuksiin sekä EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan ja myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvästä palautuskiellon periaatteesta kuitenkin seuraa, että turvapaikkahakemus on voitava saattaa sisällöllisesti tutkittavaksi menettelyssä, johon liittyy tehokkaat oikeussuojakeinot. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset tai muutkaan velvoitteet eivät siis lähtökohtaisesti muodosta estettä Dublin-menettelyn kaltaiselle järjestelylle, mutta ne edellyttävät, että hakemuksen sisällöllinen käsittely jossakin maassa varmistetaan ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olot ja turvapaikkamenettelyn prosessuaaliset takeet siellä vastaavat ihmisoikeussopimuksista seuraavia vaatimuksia. Tämä vaatimus ei täyty kaikissa EU:n jäsenmaissa. Tämä asettaa rajat ehdotuksen mukaisesti uudistetunkin Dublin-järjestelmän soveltamiselle. Lisäksi on huomattava, että turvapaikanhakijan omien tarpeiden ja toiveiden huomioon ottaminen hakemuksen käsittelystä vastaavaa maata määritettäessä on omiaan vähentämään hakijoiden liikkumista maiden välillä heidän pyrkiessään ensisijaiseen kohdemaahansa. Ehdotus ei tätä sallisi.

Helsingissä 15.6.2016

OTT Eeva Nykänen