Janne Salminen 16.6.2016
Lausunto
Asiantuntijakuuleminen 16.6.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin järjestelmä) (U 31/2016 vp)

Komission ehdotus

1. Käsiteltävänä on komission asetusehdotus turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Asetus on osa muutoskokonaisuutta, joilla komissio pyrkii ehdottamaan muutoksia eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään ”Dublin-järjestelmä”, jotta se toimisi tehokkaammin suurten tulijamäärien ja turvapaikkahakijamäärien tilanteissa. Käsillä oleva asetusehdotus on keskeinen komission muutosehdotuksissa. Komission näkemyksen mukaan muutokset loisivat kestävän ja tasapuolisen järjestelmän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Dublin-järjestelmän muutokset luovat pohjaa myös muihin unionisäädöksiin esitetyille muutoksille. Siksi niiden voi katsoa olevan ikään kuin avainasemassa muutosehdotusten kokonaisuudessa.

Pyrkimyksenä on selkiinnyttää/helpottaa vastuuvaltion määrittämistä sekä estää ja hankaloittaa hakijoiden liikkumista edelleen jäsenvaltiosta toiseen. Dublin-järjestelmän perusajatus on tarkoitus säilyttää niin, että turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä maassa ja vastuuvaltio on pääsäännön mukaan se jäsenvaltio, johon hakija ensin saapuu. Perusperiaatteiden toteutuminen pyritään toteuttamaan sääntelemään tiukemmin maahan saapuvan ihmisen käyttäytymistä, sitä myös sanktioiden.

2. Tämän ohella Dublin-järjestelmää muutettaisiin niin, että jäsenvaltioiden kesken voitaisiin siirtää henkilöitä. Jäsenvaltioiden yhteistä vastuuta siis lisättäisiin vastapainona vastuuvaltioperiaatteen toteutumisen tiivistämisellä. Luotaisiin yhteinen ”automaattinen jakomekanismi”, joka otetaan käyttöön, kun johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita.

Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia

3. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotuksesta on mielestäni asianmukaista erottaa kaksi puolta: *yhtäältä ovat ehdotukset, jotka itse asiassa tähtäävät siihen, että*

turvapaikanhakijat eivät liikkuisi unionin sisällä. Nämä ehdotukset, jotka siis tavallaan pyrkivät suojelemaan Schengen-sääntelyä ja -aluetta, liittyvät siihen, kuinka vastuuvaltion määrittämistä täsmennetään ja pyritään varmistamaan hakijan asian käsittely siellä. Vaikka kysymys on vastuuvaltion määrittelemisen tehostamisesta, sääntelyehdotukset toteuttaisivat tämän tavalla, jossa sääntelyt pitkälti kohdistuvat yksittäisen ihmisen tilanteeseen ja pyrkivät vaikuttamaan hänen käyttäytymiseensä. *Toisaalta ovat komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin liittyvät ehdotukset*.

Näitä kahta kokonaisuutta koskevat valtiosääntöoikeudelliset aspektit näyttäisivät olevan erilaiset. Ensimmäisen sääntelykokonaisuuden osalta on ennen kaikkea kysymys perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden rajoituksista ja toisen osalta on kysymys unionin ja jäsenvaltioiden keskinäisestä suhteesta sekä jäsenvaltioiden keskinäisestä suhteesta unionialueella.

4. Kokonaisuudessaan on tässä vaiheessa todettava, että komission ehdotuksessa eritellyt perus- ja ihmisoikeusarvioinnit ovat luvattoman pintapuolisia ja yksilöimättömiä (s. 13–14). Komission mukaan ehdotus on täysin unionin perusoikeuksien ja unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukainen ja myös kansainvälisen oikeuden mukainen. Paikoin se katsoo ehdotuksen suorastaan parantavan hakijoiden asemaa. Perusteluissa on tältä osin puutteita suhteessa siihen, miten Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut omassa oikeuskäytännössään myös unionin perusoikeuskirjaan tukeutuen sääntelyn puitteita tällä alalla ja yleisemminkin.

5. Komissio ehdottaa tämänsisältöisten säädösten oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78(2)(e) artiklaa.

Vakiintuneen käytännön mukaan linjausten mukaisesti (viime aikana esim. PeVL 3/2016 vp) voidaan sinänsä todeta, että oikeusperustan perussopimusten mukaisuuden arviointi ei kuulu suoraan perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Valiokunta on todennut muun muassa, että oikeusperustan asianmukaisuus on unionioikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin, mutta valiokunta on korostanut sitä, että ”unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa”. Tähän valiokunta on liittänyt vaatimuksen siitä, että unionin lainsäädäntöön ei saa sisällyttää jäsenvaltioille perussopimusten vastaisia tai perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Lisäksi valiokunta on korostanut, ettei esimerkiksi sekundäärilainsäädännöllä muuteta välillisesti perussopimuksissa määriteltyä Euroopan unionin toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.

Kyseisen SEUT 78(2)(e) artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä edellytyksistä ja toimenpiteistä vastuuvaltion määrittämiseksi, kun kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuutta vailla oleva henkilö on jättänyt turvapaikkahakemuksensa jossain Euroopan unionin jäsenvaltiossa.

Vaikka oikeusperusta vaikuttaa ehdotettuun nähden pääosin asianmukaiselta, sen ulottuvuutta suhteessa nimenomaan ehdotettuun automaattisen jakomekanismin erilaisiin piirteisiin voisi käsitykseni mukaan vielä perusteluiltaan syventää. Taustalla on myös se, että unioni on aikaisemmin (syyskuussa 2015) tehnyt taakanjaosta päätökset (neuvoston

päätökset 2015/1523 ja 2015/1601), mutta ne eivät ole olleet toimivia ja niitä ei ole tehokkaasti toteutettu kuitenkaan.

Osin kysymys on siitäkin, millaiseksi automaattinen jakomekanismi ylipäätään tulisi muodostumaan. Oletettavasti ehdotettu korjausmekanismi oletettavasti muokkaantuu asian käsittelyssä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta tulee käsitykseni mukaan edellyttää, että mekanismi on asianmukaisesti perusteltu esitetyn oikeusperustan kannalta. Lisäksi on pohdittava myös valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, miten ehdotettu korjausmekanismi suhteutuu perustuslakivaliokunnan käsitykseen siitä, että sekundäärioikeuteen ei tulisi sisällyttää täysin uusia, perussopimuksille tuntemattomia elementtejä. Nyt ehdotetussa muodossaan sääntely ei solidaarisuuden ilmauksena olisi kovinkaan erityinen ainakaan siltä kannalta, että sen toteuttaminen edellyttää jäsenvaltion omaan tasoon nähden huomattavaa epäsuhtaa turvapaikanhakijoissa. Kynnys on sääntelyehdotuksessa asetettu varsin korkealle. Lisäksi on jo tässä vaiheessa todettava, että perussopimukset tuntevat erilaisia jäsenvaltioiden keskinäisen solidaarisuuden elementtejä ja edellyttävät näiltä lojaalisuutta suhteessa unioni-instituutioihin ja toisiinsa. Nykyiset säännökset, jotka koskevat yhteistä turvapaikkajärjestelmää, perustuvat jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteelle. Tältä hyvin periaatteelliselta tasolta tarkasteltuna korjausmekanismi ”vapautusmaksuineen” ei unionioikeuden jo tuntemiin menettelyihin nähden vaikuta täysin uudelta tai yllättävältä menettelyltä tai elementiltä. Kun asiaan jatkossa muodostetaan kantaa, sitä on myös tältä kannalta tutkittava perusteellisemmin ja verrattava järjestelmää yleisemmin unionioikeudessa toteutettuihin mahdollisiin samankaltaisiin järjestelyihin. On huomattava, että solidaarisuudelle on kuitenkin muitakin mahdollisia ilmenemismuotoja kuin ihmisten siirtäminen. Sinänsä ehdotuksessa on myös tällaisia elementtejä. Lisäksi on todettava, että ihmisten siirtämistä koskevaan ulottuvuuteen liittyy myös perusoikeusnäkökohtia, joiden mukaisesti tilannetta ei voi käsitellä yksinomaan jäsenvaltioiden välisen suhteen tasolla institutionaalisesti ja menettelyllisesti vaan siihen liittyy myös materiaalisia, sisällöllisiä seikkoja.

6. Ehdotus vahvistaisi sitä, että jäsenvaltion on jätettävä tutkimatta hakemus sillä perusteella, että jäsenvaltioiden ulkopuolista maata on pidettävä ensimmäisenä turvapaikkamaana tai turvallisena kolmantena maana. Jo nykyisen asetuksen oloissa EU-tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus lähettää hakija tällaiseen valtioon. (Ks. tuomio asiassa C-695/15 PPU, *Shiraz Baig Mirza v Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, annettu 17.3.2016.) Ehdotus mielestäni tekisi tästä velvollisuuden. Käsitykseni mukaan tämä liittyy erityisesti Turkin ja Euroopan unionin välisten suhteiden kehittymiseen ja nykyisessä tilanteessa tehtyyn sopimukseen. Ymmärrän, että unionituomioistuin on mainitussa ratkaisussaan pitänyt hieman vastaavaa menettelyä sinänsä nykyisenkin unionioikeuden mukaisena. Erityisesti kuitenkin kiinnittäisin unionioikeudenkin ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta huomiota sääntelyn suhteeseen perhe-elämän suojaan. Mainitsemassani tapauksessa tätä ulottuvuutta ei käsitelty ja lisäksi asetelma oli sikälikin erilainen, että nyt komissio ehdottaa paljon yksiselitteisemmin, että hakemus olisi jätettävä kokonaan tutkimatta, mikä poikkeaa mainitusta Mirza-tapauksesta. Pidän näin kategorisena ehdotettua säännöstä (Art. 3) ongelmallisena erityisesti perhe-elämän suojaan (unionin perusoikeuskirja 7 art.) liittyviin syiden vuoksi. Sääntelyn muotoilussa pitäisi vähintäänkin ottaa huomioon yksittäisten tilanteiden moninaisuus. Tässä yhteydessä on myös korostettava ehdotuksen problemaattisuutta lasten oikeuksiin nähden ja siinä

tavassa, jolla ehdotus tulkintani mukaan pyrkii muutamaan EU-tuomioistuimen linjausta asiassa C-648/11 (*The Queen, on the application of MA and Others v Secretary of State for the Home Department*, tuomio 6.6.2013).

7. Ehdotus rajoittaisi turvapaikanhakijan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon tuomioistuimessa sekä valituksen sisällöllisen laajuuden osalta että menettelyllisesti muun muassa asettamalla valituksen tekemiselle hyvin lyhyen määräajan. Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on eräs unionin oikeuden yleisistä oikeusperiaatteista, ja se on nykyisin myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Tältä kannalta käsitykseni mukaan sekä valitusoikeuden laajuuden rajaukset, joita on EU-tuomioistuimen käytännössä myös pidetty mahdollisina, että valitusajan lyhyys tällä tavalla edellyttävät lisäperusteluja ja esitettyä syvempää tarkastelua unionin perusoikeuksien kannalta. Itse pidän seitsemän päivän valitusaikaa selvästi liian lyhyenä. (Sinänsä EU-tuomioistuimen tarkasteluissa on ollut esimerkiksi kahden viikon (15 päivää) valitusaika, ja sitä on pidetty mahdollisena. Ks. asia C‑69/10, *Brahim Samba Diouf v Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*.) Ajan pituutta pitää tarkastella siltä kannalta, onko valituskirjelmän laatiminen siinä ajassa mahdollista asianmukaisesti ja onko aika kohtuullinen ja oikeasuhtainen kysymyksessä olevaan oikeuteen ja intressiin nähden. Itse en pidä näin lyhyttä aikaa näiltä miltään kannalta asianmukaisena.

8. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ehdotuksessa mennään varsin ongelmalliselle alueelle myös siltä osin kuin pyrkimyksenä on selkeäsi estää turvapaikanhakijoiden liikkuminen Schengen-alueella. Rikkomuksesta olisi seurauksena nopeutettu menettely ja lisäksi kaikkien etuuksien, lukuun ottamatta hätätilanteessa annettava terveydenhuolto, menettäminen (Art. 5). Tämä ehdotus on problemaattinen EU-tuomioistuimen asiassa C‑179/11, *Cimade ja Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (tuomio 27.9.2012) esittämän kannalta ja siinä on huomattava, että ratkaisussa argumentoitiin ohuesti myös unionin perusoikeuskirjan tarkoittamalla ihmisarvon kunnioituksella. Käsitykseni mukaan tällainen etuuksien rajoittaminen voisi olla ristiriidassa paitsi perusoikeuskirjan, myös lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa.

9. Vaikuttaa jossain määrin epäselvältä, missä määrin esimerkiksi tässä esiinnostamani määräykset ovat sisällöltään ehdottomia ja velvoittavia suhteessa siihen, missä määrin jäsenvaltiot voivat asetuksesta riippumatta tarjota parempaa suojaa. Tämä seikka pitää täsmentää käsiteltäessä ehdotusta edelleen.