Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

DUBLIN-ASETUKSEN MUUTTAMINEN, U 31/2016 VP. JA UJ 5/2018 VP., MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi.

Valtioneuvoston kirjelmässä on esitetty kattavasti unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä Dublin-menettelyn osalta. Koska menettelyssä on kyse unionin oikeuteen kuuluvan asetuksen soveltamisesta, nimenomaan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön merkitys korostuu.

Yhden valtion vastuu

Ehdotuksessa on korostettu yhden valtion vastuuta, joka ei lähtökohtaisesti muuttuisi sen jälkeen, kun se on määritetty. Maahanmuuttovirasto toteaa, että tällä hetkelläkään vastuuvaltio ei lähtökohtaisesti muutu, jos valtiot noudattavat niille asetettuja velvoitteita ja niiden määräaikoja. Muutos liittyy siihen, ettei vastuuvaltio jatkossa vaihtuisi määräaikojen ylittämisen johdosta. Muutos ei siten Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan vaikuta vastuusäännösten ehdottomuuteen verrattuna nykyiseen. Hakijan yksilöllinen tilanne, lapsen etu sekä perhe-elämän suoja huomioidaan jatkossakin, kun vastuuvaltiota määritetään ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä.

Perheyhteyden säilyttäminen

Asetusehdotuksessa ei esitetä muutoksia perheyhteyteen liittyviin vastuuperusteisiin. Asetuksen etusijaiset vastuuperusteet liittyvät siten edelleen hakijan perhesiteisiin ja niiden tarkoituksena on pitää perheenjäsenet yhdessä tai saattaa heidät yhteen. Tältä osin Maahanmuuttovirasto kuitenkin huomauttaa, ettei Dublin-asetuksen tarkoitus ole korvata perheenyhdistämismenettelyä eikä toimia väylänä muuttaa tiettyyn valtioon vaan ainoastaan määrittää mikä valtio käsittelee hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Asetuksen tarkoitukseen nähden hakijan etuna on ensisijaisesti saada kansainvälisen suojelun tarpeensa arvioiduksi myös siinä tapauksessa, ettei se tapahtuisi samassa valtiossa, jossa hänellä on perheenjäseniä tai sukulaisia.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ehdotettu muutos paikkaa sitä epäselvää oikeustilaa, mikä on vallinnut jäsenvaltioissa unionin tuomioistuimen ratkaisun C-648/11 jälkeen. Kyse on tilanteesta, jossa lapsella ei ole perheenjäseniä tai sukulaisia missään jäsenvaltiossa ja hän siirtyy jäsenvaltiosta toiseen turvapaikanhakijaksi. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lapsen etuna on ensisijaisesti pysyä siinä valtiossa, jossa hänen hakemuksensa käsittely on aloitettu. Lapsen sosiaalista tilannetta ja erityistarpeita on tällöin jo ryhdytty selvittämään kyseisen valtion turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän piirissä eikä lapsen

PL 18, 00581 Helsinki
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 18, 00581 Helsingfors
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 18, FI-00581 Helsinki, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

etuna tässä tilanteessa ole siirtyä toiseen valtioon, jossa tilanteen selvittäminen olisi aloitettava alusta. Lapsen etu ei myöskään edellytä sitä, että hakemus tutkittaisiin monessa eri jäsenvaltiossa. Ehdotettu muutos on lapsen edun mukainen ja se vastaa vuosina 2003 – 2013 voimassa ollutta soveltamiskäytäntöä.

Muutoksenhakuoikeuden laajuus

Dublin-järjestelmän mukaisen muutoksenhaun laajuus on vaihdellut Dublin II –asetuksen (343/2003/EY) voimaantulon 2003 jälkeen. Vuoteen 2013 asti muutoksenhaun laajuutta pidettiin Suomessa kansallisen lain mukaista muutoksenhakua vastaavana. Unionin tuomioistuimen ratkaisun C-394/12 jälkeen Dublin II –asetukseen perustuva muutoksenhaku rajautui vain sen tutkimiseen, liittyykö toisen jäsenvaltion turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin sellaisia systeemisiä puutteita, jotka ovat uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelunkohteeksi. Dublin III –asetuksen (604/2013/EU) voimaantulon myötä muutoksenhakuoikeus laajeni asetustekstin muutosten takia. Tuomioiden C-155/15 ja C-63/15 jälkeen se on nimenomaisesti kattanut myös vastuuperusteiden ja menettelysäännösten virheellisen soveltamisen. Nyt ehdotetussa muutoksenhaun laajuudessa oltaisiin palaamassa rajoitetumpaan muutoksenhakuun.

Ehdotetun muutoksenhaun laajuus koskee vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhkaa taikka sitä, onko asetuksen 10-13 artiklassa ja 18 artiklassa turvattuja oikeuksia loukattu. Viitatut artiklat 10-13 koskevat perheyhteyteen liittyviä vastuuperusteita ja ilman huoltajaa olevan alaikäisen vastuuperusteita. Näitä vastuuperusteita sovelletaan ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, kun määritetään hakemuksen käsittelyssä vastuussa olevaa valtiota ja siten ne voivat tulla muutoksenhaun kohteeksi vain tuolloin. Artiklan 18 vastuuperuste ei ole sitova, vaan sisältää harkintavaltaa ja koskee riippuvuussuhteessa olevia henkilöitä. Yhdessä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhkan kanssa se voi tulla kyseeseen myös muiden kuin ensimmäisten hakemusten kohdalla. Kyse on unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa turvatusta oikeudesta, mikä vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa ja siten kattaa siitä johdetun palautuskiellon (PL 9 § ja UlkL 147 §). Muutoksenhakuoikeus olisi siten hyvin rajattu, mutta kattaisi kuitenkin hakijan yksilölliseen tilanteeseen (18 artikla), lapsen etuun (10 artikla) sekä perhe-elämän suojaan (11-13 artiklat) liittyvät vastuuperusteet sekä palautuskieltoon liittyvät perusteet.

Oikeus hyvään hallintoon sekä oikeus muutoksenhakuun sisältyvät unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin. Vaikka viranomaisen menettelyn ja päätöksenteon on aina oltava lain mukaista, päätöksen kohteella tulisi olla mahdollisuus halutessaan kyseenalaistaa muutoksenhaussa menettelyn ja päätöksen lainmukaisuus. Maahanmuuttovirasto kuitenkin huomauttaa, että Dublin-asetuksen ensisijainen tarkoitus on varmistaa, että jäsenvaltiot käsittelevät jokaisen niiden alueella jätetyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (ehdotuksen 3 artiklan 1 kohta). Dublin-menettelyssä ei ole kyse kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnista vaan sen määrittämisestä, mikä jäsenvaltio sen suorittaa. Vaikka tämä jäsenvaltio olisi määritetty virheellisesti, asetus kuitenkin takaa sen, että hakemus käsitellään ja kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan jossakin jäsenvaltiossa eikä hakijaa ennen sitä poisteta EU-alueelta. Menettelyn virheellisyys tai vastuun määrittäminen virheellisesti ei aiemmin (tuomio C-394/12) kuulunut

muutoksenhakuoikeuden alaan eikä unionin tuomioistuin nähnyt tätä ongelmallisena, sillä hakemus käsitellään kaikissa jäsenvaltioissa samojen sääntöjen mukaan. Tuomioistuin kuvasi vastuunmäärittämistä siten, että kyse on jäsenvaltioiden välisistä suhteista ennemmin kuin hakijan oikeudesta saada hakemus käsitellyksi tietyssä valtiossa.

Edellä todetun perustella Maahanmuuttovirasto yhtyy valtioneuvoston kantaan, että neuvottelujen tavoitteena tulisi olla, että muutoksenhaussa on oikeus riitauttaa myös menettelyn lainmukaisuus.

Muutoksenhaun määräajat

Muutoksenhaussa valituksen tekemisen määräajaksi ehdotetaan seitsemän päivää. Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston vuonna 2015 laatiman Quality Matrix Report: Dublin procedure –raportin perusteella tuolloin muutoksenhaun määräaika vaihteli eri valtioissa ja eri tilanteissa kolmen päivän ja neljän kuukauden välillä. Alle kahdeksan päivän valitusaika oli käytössä yhteensä 10 eri tilanteessa tai jäsenvaltiossa ja 15 päivää tai lyhyempi valitusaika oli käytössä 20 eri tilanteessa tai jäsenvaltiossa. Yli 21 päivän valitusaika oli käytössä vain yhdeksässä eri tilanteessa tai jäsenvaltiossa, mukaan lukien Suomi.

Ehdotettu seitsemän päivän määräaika on lyhyempi kuin nykyinen Suomessa käytössä oleva 21 päivän valitusaika, mutta se ei kuitenkaan ole poikkeavan lyhyt muihin EU-valtioihin verrattuna. Maahanmuuttovirasto korostaa valtioneuvoston tavoin, että tälläkin hetkellä hakiessaan täytäntöönpanokieltoa seitsemän päivän määräajassa päätöksen tiedoksisaannista, valittajan on tehtävä myös itse valitus tuossa ajassa. Asetusehdotuksessa ei myöskään kielletä täydentämästä valitusta valitusajan päättymisen jälkeen, tosin ehdotettu valituksen käsittelyaika on vain 15 päivää. Maahanmuuttovirasto yhtyy valtioneuvoston kantaan, ettei seitsemän päivän valitusaika ole kohtuuttoman lyhyt. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää kuitenkin, että hakijalle turvattu maksuton oikeusapu on saatavilla viipymättä, jotta hakijalla tosiasiassa on mahdollisuus muutoksenhakuun.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan Dublin-päätöksiä koskevan muutoksenhaun keston tulisi kokonaisuudessaan olla lyhyt, jotta se palvelisi asetuksen tavoitetta hakijan nopeasta pääsystä turvapaikkamenettelyyn vastuuvaltiossa. Muutoksenhaun nopeus ei kuitenkaan saa vaarantaa hakijan oikeusturvaa eikä valituksen perusteellista tutkimista. Sitova määräaika muutoksenhakuasian ratkaisemiselle voi siten olla yksittäistapauksissa ongelmallinen.

Maahanmuuttoviraston havaintojen perusteella Helsingin hallinto-oikeus ratkaisee valtaosan Dublin-päätöksiä koskevista valituksista hallintolainkäyttölain 36 §:n perusteella pyytämättä lausuntoa Maahanmuuttovirastolta (lausunnon pyytäminen on tarpeetonta). Niissä tilanteissa, joissa lausunto pyydetään, määräaika sen antamiselle sekä muutoksenhakijan vastaselitykselle olisi haastavaa toteuttaa ehdotetussa 15 päivän määräajassa.

Apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

Tulosalueen johtaja Mikko Montin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 13.04.2018 klo 12:35. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Perustuslakivaliokunta