Professori Jukka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 17.4.2018

1. Kirjelmän edellisestä käsittelyvaiheesta ja siinä esitetyistä vaatimuksista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten huolellisemmasta arvioinnista

Olen edellisen kerran lausunut asiassa kesäkuussa 2016 (16.6.2016). Käsittelin lausunnossa niitä asetusehdotuksen kannalta relevantteja havaintoja, joita olimme julkaisseet silloin tuoreessa artikkelissa.[1] Kokonaisuutena korostin, että Suomen valtion pitää jo tässä vaiheessa ottaa kantaa asetusehdotuksen suhteeseen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikan tulee täyttää EIT:n tulkintakäytännössä asettaman vähimmäissuojan sisältämät vaatimukset.

Lausunnossani esitin ajatuksen siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useassa ratkaisussa kyseenalaistanut vallitsevan maahanmuuttoviranomaisten tekemiin päätöksiin liittyvän vastavuoroisen tunnustamisen automatiikan (ks. erityisesti tapaukset Tarakhel v, Sveitsi (GC, 4.11.2014) ja M.S.S v. Belgia ja Kreikka (GC, 21.1.2011)). EIT on näiden ratkaisujen kautta halunnut viestiä, että kansallisten viranomaisten tulisi olla tietoisia muiden EU-valtioiden harjoittamasta maahanmuuttopoliittisista käytännöistä ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden kohtelusta näissä maissa.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa edelliseen komission ehdotukseen lausunnossa PeVL 34/2016 vp. Tuon valiokunnan lausunnon keskeisenä kohtana olen pitänyt sitä, että valiokunta tarkasteli ehdotusta huolellisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tuolloin valtioneuvoston kirjelmän havainnot olivat varsin pintapuolisia, joten tarve perusteellisemman perus- ja ihmisoikeusarvioinnin suorittamiseksi tuotiin perustellusti lausunnossa esille.

---

[1] Jukka Viljanen & Heta-Elena Heiskanen: The European Court of Human Rights. Guardian of Minimum Standards in the Context of Immigration, NQHR 2/2016, s. 174-193

> ”Asetusehdotuksen perusteluissa Dublin-järjestelmää tarkastellaan lähinnä sen tehokkuuden kannalta. Huomiota tulee perustuslakivaliokunnan mielestä kiinnittää myös järjestelmän laatuun. Muun muassa turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kriteerien soveltaminen vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on joissakin jäsenvaltioissa havaittu ihmisoikeuksien kannalta merkittäviäkin epäkohtia (esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *M.S.S. vastaan Belgia ja Kreikka* 21.1.2011, kohta 233). Valiokunta toistaa lisäksi käsityksensä siitä, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 24/2016 vp).
>
> Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä esitettyihin vaatimuksiin yksilöllisestä arvioimisesta ja lapsen edun huomioon ottamisesta tehtäessä päätöksiä turvapaikanhakijoiden palauttamisesta toiseen Dublin-järjestelmään osallistuvaan valtioon (esim. *Tarakhel v. Sveitsi*, 4.11.2014, kohdat 117—119). Nyt ehdotetussa sääntelyssä tulee valiokunnan käsityksen mukaan huolehtia siitä, etteivät palauttamista koskevat säännökset muodostu sillä tavoin ehdottomiksi, että ne estäisivät hakijoiden tilanteen yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun huomioon ottamisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että myös asetuksessa ehdotettua automaattista jakomekanismia tulee tarkastella näiden seikkojen kannalta.”

2. Valtioneuvoston kirjelmästä, siinä esitetyistä valtioneuvoston kannanotoista, oikeuskäytännön arvioinnista ja tuoreesta keskustelusta

Uudessa kirjelmässä esitellyistä valtioneuvoston kannoista erityisen tärkeä perus- ja ihmisoikeusarvioinnin näkökulmasta on oikeussuojakeinoja koskeva osuus. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, ettei kansallisissa tuomioistuimissa olisi mahdollisuutta tutkia sitä, saattaako siirto hakijan vaaraan joutua epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi eli tilanteeseen, joka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaista.

Tämä varauksellinen kanta on kiinteästi yhteydessä niin kirjelmässä esiteltyihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen linjauksiin kuin vakiintuneisiin linjauksiin, joita kyseiset tuomioistuimet ovat tehneet. Myönteisenä kehityksenä verrattuna edelliseen kirjelmään on, että tähän 28.3.2018 päivättyyn asiakirjaan on koottu runsaasti Dublin asetuksen soveltamisen kannalta relevanttia ihmisoikeuskäytäntöä. Nostan omassa käsittelyssäni vielä esille muutamia aiheen kannalta keskeisiä tapauksia, jotka kertovat eurooppalaisten tuomioistuinten linjauksien olevan yhteneviä niille näkemyksille, joita perustuslakivaliokunta aikaisemmassa lausunnossaan PeVL 34/2016 vp toi onnistuneella tavalla esille.

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan vaatimuksiin, joita valiokunta toi esille lausunnossaan PeVL 34/2016 vp. Kirjelmässä todetaan (s. 5/14), että asetuksen harkintavaltaa koskeva säännös antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden varmistaa, etteivät säännökset muodostu niin ehdottomiksi, että ne estäisivät yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun huomioimisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen.

Kirjelmässä tuodaan esille niitä EU-tuomioistuimen ratkaisuja, jotka kirjelmän mukaan ovat linjassa EIT:n ratkaisujen kanssa. EU-tuomioistuin on ottanut tietyissä tapauksissa varsin tiukan linjan siinä, että kyseeseen tulisivat vain systeemiset puutteet turvapaikkajärjestelmässä, joissa altistutaan todelliselle vaaralle joutua epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kohteeksi. EU-puolelta paljon huomiota on kiinnitetty erityisesti Sloveniaa koskevaan tapaukseen C-578/16 PPU, joka mainitaan myös kirjelmässä.

> ”On kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-578/16 (C. K., H. F. ja A. S., 16.2.2017), että harkintavaltasäännöstä, luettuna perusoikeuskirjan 4 artiklan valossa, ei voida tulkita siten, että se velvoittaisi jäsenvaltion soveltamaan kyseistä säännöstä”.

Olennaisempi viesti C.K ja muut v. Slovenia tapauksessa löytyy kuitenkin siitä, miten tässä tapauksessa arvioidaan EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklan takaamaa suojaa[2] (kohta 96).

> – Myös silloin, kun ei ole perusteltuja syitä katsoa, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa jäsenvaltiossa on systeemisiä puutteita, turvapaikanhakijan siirto Dublin III -asetuksen puitteissa voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa on poissuljettua, että tämä siirto aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomainen altistuu kyseisessä artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.
>
> – Olosuhteissa, joissa turvapaikanhakijan, jolla on erityisen vakava psyykkinen tai fyysinen sairaus, siirto aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomaisen terveydentila heikkenee merkittävästi ja korjaantumattomasti, tämä siirto merkitsee kyseisessä artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua.
>
> –Jäsenvaltion, jonka on suoritettava siirto, viranomaisten ja tarvittaessa tuomioistuinten on hälvennettävä kaikki perustellut epäilyt siirron vaikutuksesta asianomaisen terveydentilaan toteuttamalla tarvittavat varotoimet, jotta tämän

[2] EU perusoikeuskirja *4 artikla* **Kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto** Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

> henkilön siirto sujuu olosuhteissa, joissa hänen terveydentilaansa suojataan asianmukaisesti ja riittävästi. Siinä tapauksessa, että mainitut varotoimet eivät asianomaisen turvapaikanhakijan sairauden erityisen vakavuuden vuoksi riitä varmistamaan, että hänen siirtonsa ei aiheuta todellista riskiä siitä, että hänen terveydentilansa heikkenee merkittävästi ja korjaamattomasti, asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten on lykättävä tämän henkilön siirron täytäntöönpanoa niin pitkäksi aikaa, kun hänen terveydentilansa ei mahdollista siirtoa.
>
> – Jos näyttää siltä, että asianomaisen turvapaikanhakijan terveydentila ei tule lyhyellä tähtäimellä paranemaan tai että menettelyn lykkääminen pitkäksi ajaksi saattaisi heikentää asianomaisen tilaa, pyynnön esittänyt jäsenvaltio voi päättää käsitellä itse hänen hakemuksensa käyttäen Dublin III -asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua harkintavaltalauseketta.

EU-tuomioistuin siis muistuttaa siitä, että riski epäinhimilliseen ja halventavaan kohteluun pitää olla poissuljettua niissäkin tilanteissa, joissa ei ole systeemisiä puutteita. Tuomioistuin asettaa viranomaisille velvoitteen huolehtia siitä, että siirrosta ei aiheudu todellista riskiä.

Monet tapausta kommentoineet ovat korostaneet, että C.K ym. -tapauksessa EU-tuomioistuin on samalla linjalla kuin EIT. Jäsenvaltion on arvioitava kunkin hakijan tilanne, heidän yksilöllisen tilanteensa valossa ja miettiä millaiset riskit yksilölle asiassa kohdistuvat. Jos vastaanottava maa ei voi toteuttaa yksilön tarpeita, siirto on estettävä.

EU-tuomioistuin korosti ratkaisussa moneen otteeseen yhteyttä EIT:n ratkaisukäytännön ja perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkinnan välillä. Dublin järjestelmää on tulkittava yhteensopivasti EIT:n epäinhimillistä kohtelun kieltoa koskevan tulkintakäytännön kanssa.

67 On syytä muistaa, että perusoikeuskirjan 4 artiklan mukainen epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa ilmaistua kieltoa ja että tältä osin sen merkitys ja ulottuvuus ovat perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan samat kuin mainitussa yleissopimuksessa.

68 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä, joka on otettava huomioon perusoikeuskirjan 4 artiklan tulkinnassa (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, N. S. ym., C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, 87–91 kohta), käy ilmi, että luonnollisesti aiheutuneesta sairaudesta johtuva kärsimys, oli se sitten fyysistä tai psyykkistä, voi kuulua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan alaan, jos se pahenee tai on vaarassa pahentua kohtelusta, joka seuraa säilöönotto-olosuhteista, karkotuksesta tai muista toimenpiteistä, joista viranomaisten voidaan katsoa olevan vastuussa, ja näin sillä edellytyksellä, että tästä aiheutuva kärsimys on vakavuudeltaan vähintään sellaista kuin tässä artiklassa edellytetään (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.12.2016, Paposhvili v. Belgia, CE:ECHR:2016:1213JUD004173810, 174 ja 175 kohta).

> 69 Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 4 artiklan yleinen ja ehdoton luonne, nämä periaatteelliset näkökohdat ovat merkityksellisiä myös Dublin-järjestelmän puitteissa

Tapauksessa mainitussa EIT:n suuren jaoston antamassa Paposhvili v. Belgia (13.12.2016) tuomiossa EIT totesi palauttamisen olevan vastoin sopimuksen 3 artiklaa, jos viranomaiset jättävät huomioimatta palautuksessa valittajan altistumista riskeille hänen terveydentilaansa koskevien tietojen ja Georgiassa saatavilla olevan hoidon valossa. Eli EIT korostaa sitä, että nämä seikat tulee arvioida ennen kuin palautukseen ryhdytään (kohta 205).

Tärkeä huomio Paposhvili v. Belgia tapauksessa (GC, 13.12.2016) on myös vaatimus takeista (assurances). Kirjelmän yhteenvedossa vedotaan siihen, että Tarakhel-tuomion jälkeen ei ole vakuuksia tarvittu (viittaus 2015 annettuun ratkaisuun J.A v. Alankomaat). Kuitenkin Paposhvili-tapauksessa suuri jaosto korostaa niiden merkitystä. Eli takuiden vaatiminen on edelleen tärkeä osa EIT:n linjaa. kun merkittäviä epäilyksiä vastaanottavan maan olosuhteista on olemassa kohta 191:

> Where, after the relevant information has been examined, serious doubts persist regarding the impact of removal on the persons concerned – on account of the general situation in the receiving country and/or their individual situation – the returning State must obtain individual and sufficient assurances from the receiving State, as a precondition for removal, that appropriate treatment will be available and accessible to the persons concerned so that they do not find themselves in a situation contrary to Article 3 (on the subject of individual assurances, see *Tarakhel*, cited above, § 120)

Tarakhel v. Sveitsi (4.11.2014) on yhä tärkein tulkintalinjaa ohjaava tapaus. Siinä oli kyse Afganistanista kotoisin olevan pariskunnan ja heidän 6 lapsensa palauttamisesta Italiaan. EIT tutki, olisiko palauttaminen yhteensopivaa EIS 3 artiklan sisältämän kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon kanssa. EIT katsoi ratkaisussaan EIS 3 artiklan vastaiseksi valittajien Dublin prosessiin perustuvan palautuksen. Perheen palautus Italiaan ilman Italian viranomaisten antamia takeita (assurances) oli sopimusvelvoitteiden vastainen. Viranomaisten antamissa yksilöidyissä takuissa olisi pitänyt saada varmuus siitä, että perhe pidettäisiin yhdessä ja perheen lapsia kohdeltaisiin heidän ikäänsä sopivalla tavalla.

EIT myös korosti Paposhvili-tuomiossaan, ettei sillä ole vastuiden kannalta merkitystä, onko palautusmaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoli (kohta 193).

> Lastly, the fact that the third country concerned is a Contracting Party to the Convention is not decisive. While the Court agrees with the Government that the possibility for the applicant to initiate proceedings on his return to Georgia was, in principle, the most natural remedy under the Convention system, it observes that the authorities in the returning State are not exempted on that account from their duty of prevention under Article 3 of the Convention

Verrattuna vuoden 2016 tilanteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linja ei ole muuttunut. Tosin Tarakhel-doktriinin soveltaminen edellyttää hyvin vahvoja perusteita, eikä sitä sovelleta kaikkiin palautuksiin esim. Italiaan.

Uudet Dublin tapaukset ovat nostaneet esille vaatimuksia mm. riittävistä olosuhteista niissä maissa, joissa turvapaikanhakijat on vastaanotettu. (Esim. S.F. v. Bulgaria, 7.12.2017). EIT sanoo, että vaikka mailla on ollut vaikeuksia huolehtia uusista maahantulijoista siten, että heidän säilytysolosuhteet eivät ole ihmisarvon vastaisia. Bulgarian katsottiin loukanneen EIS 3 artiklaa, eli olosuhteet olivat epäinhimillisen kohtelun kiellon vastaisia.

Useita merkittäviä ratkaisuja on tehty EIT:n jaostoissa, mutta niiden käsittely on siirretty suurelle jaostolle, joten tuomiot eivät ole lopullisia. Näistä erityisesti tärkeä on *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (14.3.2017, suuren jaoston kuuleminen 18.4.2018), jossa henkilöiden säilyttäminen raja-alueella ja puuttuvat oikeusturvakeinot rikkoivat jaoston mielestä EIS:n 13 artiklaa yhdessä 3 artiklan kanssa ja myös valittajien kohdalla 3 artiklaa loukattiin. Valittajilla ei ollut keinoja valittaa olosuhteista. Ehkä vielä tärkeämpi kysymys on esille noussut keskustelu siitä johtaako puutteelliset oikeussuojakeinot todelliseen riskiin siitä, että hakijan kohdalla tapahtuu ns. ketju-palautuskiellon rikkomus (chain refoulement). Niinpä EIT totesi Ilias ja Ahmed tapauksessa asiassa oli tilanne, jossa valittajat eivät saaneet tehokasta suojaa siltä, että joutuisivat alttiiksi todelliselle uhalle joutua epäinhimillisen ja halventavan kohtelun uhriksi.

Mitkä tekijät nousivat EIT:n argumentaatiossa esille Ilias ja Ahmed -tapauksessa? Tapauksessa ei ollut kyse pelkästään Unkarin suorittamasta arvioinnista vaan myös ketjun varrella olevista maista. Makedonia, Serbia ja Kreikka. Palauttaminen Serbiaan tarkoitti käytännössä palauttamista edelleen summaarisesti Makedoniaan ja edelleen sieltä Kreikkaan.

Keskeiset järjestelmän puutteet Unkarissa liittyivät EIT:n mukaan seuraaviin tekijöihin: Unkarin viranomaiset luottivat hallituksen kaavamaiseen listaan turvallisista maista, maaraportteja ja muuta valittajien toimittamaa todisteaineistoa ei huomioitu ja siten valittajien todistustaakka oli kohtuuton. Puutteet tulkkauksessa aiheuttivat sen, että valittajilla ei ollut mahdollisuutta aktiivisesti osallistua menettelyyn ja siten heillä oli erittäin heikot mahdollisuudet selittää pakolaisuuteen liittyviä olosuhteita. Valittajien tilannetta hankaloitti myös se, että lukutaidottomina heille annettiin tieto kirjallisena eikä heillä ollut mahdollisuutta etukäteen keskustella asianajajan kanssa. Myöskään lopullista päätöstä ei toimitettu välittömästi vaan vasta kahden kuukauden kuluttua. Kyse on siis

Ilias ja Ahmed – tapauksessa sellaisista Unkarissa tapahtuneen hallintomenettelyyn liittyvistä puutteista, jotka kokonaisuutena muodostavat ihmisoikeussopimuksen vastaisen tilanteen.

3. Yhteenveto

Tärkeää Suomen näkökulmasta on, että EIT:n ja EU-tuomioistuimen tulkintakannanotoissa esitettyjen perustelujen pohjalta voidaan laatia asetus, joka on oikeudellisesti kestävä, eikä Suomen tarvitse olla huolissaan siitä, että EIT arvioisi suomalaisten viranomaisten toimivan ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti. On tärkeää pitää mielessä edellisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty huoli siitä, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen.

Mikäli uusi Dublin asetus estää kansallisia tuomioistuimia tutkimasta EIS 3 ja EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklan tarjoaman kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellon suojan vastaiseen tilanteeseen altistumista palautuksen yhteydessä, seuraa väistämättä kaaos eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä. Kyse on samasta tilanteesta, mitä tapahtui M.S.S. v. Belgia ja Kreikka tapauksen jälkeen. Silloin EIT katsoi, ettei henkilöä voida palauttaa Kreikkaan, jossa järjestelmä ei täyttänyt ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Käytännön seurauksena oli, että myös muiden eurooppalaisten maiden palautukset Kreikkaan keskeytettiin.

Hyvänä muistutuksena on, että jatkossa kansallisten tuomioistuimien ja EIT:n välinen vuoropuhelu vahvistuu entisestään. Viime viikolla Euroopan neuvosto kertoi, että tarvittavat ratifioinnit on saatu kasaan ja sopimuksen 16. pöytäkirja astuu voimaan 1. elokuuta 2018. (ks. HE 286/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn kuudennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja PeVM 3/2015 vp). Kansallisten tuomioistuinten neuvoa-antava kysymys Dublin problematiikasta ja jäsenvaltioiden vastuusta saattaa olla hyvinkin nopeasti Strasbourgin suuren jaoston käsittelyssä.

Tampereella 17.4.2018

Jukka Viljanen

Julkisoikeuden professori, Ihmisoikeustutkimuksen dosentti, Tampereen yliopisto