Asia: Valtioneuvoston U-kirjelmä U 31/2016 vp

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa U 31/2016 vp. Asian arviointia hankaloittaa se, että käytössäni ei ole ollut EU:n puheenjohtajavaltion kompromissiehdotusta, johon valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt arviot ja kannat kiinnittyvät. Tämän vuoksi rajoitun arvioimaan sisäministeriön 28.3.2018 päivätyssä perusmuistiossa esitettyjä seikkoja. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevan nk. Dublin-asetuksen uudistamisesta 15.6.2016 päivätyn lausunnon, jossa tarkastelin laajemmin eräitä komission ehdotuksen esiin nostamia kysymyksiä.

Valmisteltavana olevalla Dublin-asetuksen uudistamisella pyritään ratkaisemaan jo pitkään tiedossa olleita asetukseen ja sen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi uudistuksen eteenpäin saattaminen on tärkeää. Käytäntö on osoittanut, että asetukseen perustuva vastuunkohdentamisjärjestelmä ei toimi ongelmitta etenkään 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 kansallisissa järjestelmissä lisäävät turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenmaiden välillä ihmisten pyrkiessä maihin, joissa he arvioivat olevan paremmat olosuhteet. Joidenkin jäsenmaiden järjestelmien ongelmat ovat olleet niin vakavia, että ne eivät ole täyttäneet 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 vuonna 2016 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 koko EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän tulee yhdenmukaistua ja asettua

sellaiselle tasolle, jossa ei ilmene systemaattisia ihmis- ja perusoikeusongelmia. 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.

Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 34/2016 vp, valmisteilla oleva uudistus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Erityisen keskeisiä näistä oikeuksista ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan ja perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä palautuskielto, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja perustuslain 21 §:n sisältyvät oikeusturvaan liittyvät perusoikeudet sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohtaan sisältyvä lapsen edun periaate.

Dublin-asetuksen 28 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi oikeussuojakeinoista. Artiklassa asetetaan turvapaikanhakijan siirtopäätöstä koskevan valituksen tekemiselle seitsemän päivän määräaika päätöksen tiedoksiantamisesta ja tuomioistuimen käsittelylle 15 päivän määräaika. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton perustuslain 21 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, seitsemän päivän valitusaika on varsin lyhyt, kun erityisesti otetaan huomioon se, että kyse on tilanteista, joissa oikeussuojan tarve on korostunut (PeVL 36/2016 vp, PeVL 24/2016 vp). Katson, että sääntelyn ongelmallisuutta ei juurikaan vähennä se, että nyt tarkasteltavassa tilanteessa kyse on luonteeltaan menettelyllisestä asiasta eikä turvapaikka-asian aineellisesta ratkaisemisesta. Artiklan kattamissa asioissa oikeusturvan tarve liittyy muun muassa palautuskiellon toteutumiseen ja perhe-elämän suojaan, eli yksilön näkökulmasta hyvin keskeisiin perusoikeuksiin. Sekä muutoksenhaun että tuomioistuinkäsittelyn määräaikoja tulee vielä vakavasti harkita.

Toinen asetuksen 28 artiklaan liittyvä ongelmallinen seikka on se, että valitus voisi koskea vain sitä, onko hakijalla riski tulla kohdelluksi asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusti epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla taikka rikkoisiko menettely asetuksen 10-13 artiklassa tai 18 artiklassa turvattuja, erityisesti perhe-elämän suojaan liittyviä oikeuksia. Näin ollen esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät menettelylliset virheet eivät näyttäisi mahdollistavan muutoksenhakua siirtoa koskevassa asiassa. Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 36/2018 vp, tämä rajoitus on huonosti sopusoinnussa perutuslain 21 §:n kanssa.

Asetuksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että asetukseen perustuva velvoite ottaa lapsen edun periaate asianmukaisesti huomioon kaikissa asetuksen soveltamistilanteissa on yksiselitteinen. Lapsen edun periaatetta vastaisi tavallisesti parhaiten se, että lapsen hakemuksen käsittelystä vastaisi hänen oleskeluvaltionsa eikä valtio, jossa ensimmäinen hakemus tehtiin, ja tämän tulisi olla asetuksen lähtökohtana. Lisäksi asetuksen 8 artiklan 2 kohta tulisi muotoilla siten, että alaikäisellä olisi oikeus edustajaan kaikissa tilanteissa eikä vain jäsenmaassa, jossa hänellä on velvollisuus oleskella.

Jatkovalmistelun yhteydessä on myös varmistettava, että komission artiklaan 19 ehdottama lisäys, jonka mukaan harkintavaltalausekkeeseen voidaan vedota ainoastaan ennen kuin jokin jäsenvaltio on määritetty

vastuulliseksi, ei tarkoittaisi sitä, että tuomioistuin ei voisi enää muutoksenhakuvaiheessa soveltaa harkintavaltalauseketta.

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. Asetusluonnokseen sisältyviä nopeutetun menettelyn mahdollistavia säännöksiä (erit. 3 artiklan 3 kohta) tulee arvioida tämän sääntelykokonaisuuden valossa ja hakijalle tulee aina varmistaa tehokas mahdollisuus saattaa asiansa käsiteltäväksi.

Helsingissä 16.4.2018

OTT Eeva Nykänen