Janne Salminen 17.4.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin järjestelmä) (U 31/2016 vp) käsillä jatkokirjelmä (UJ 5/2018 vp)

1. Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan niin sanottua Dublin-järjestelmää koskevaa uudistusta ja sen käsittelyn tämänhetkistä tilaa. Kysymys on Euroopan unionin turvapaikkajärjestelmän muuttamisesta.

2. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta asiaa ja siitä kirjelmässä esitettyä on asianmukaista arvioida perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 34/2016 vp valossa. Mainittu lausunto on annettu varhaisemmin tässä samassa asiassa, ja jatkokirjelmä koskee saman ehdotuksen jatkovaiheita. Kuten tästäkin ilmenee, säädösehdotuksen käsittely on ollut hidasta. Nämä ongelmat eivät pääasiassa ole liittyneet käsillä olevan selvityksen keskeisistä sisällöistä.

3. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL34/2016 vp) todennut, että

> ”[a]setusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Komissio arvioi (ehdotuksen perusteluiden kohta 3.5), että asetusehdotus on sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Ehdotuksia ei kuitenkaan tarkastella yksityiskohtaisesti tältä kannalta.”

4. Käsillä olevaan jatkokirjelmään sisältyy aikaisempaan selvitykseen nähden yksityiskohtaisempaa tarkastelua ehdotusten suhteesta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään. Ehdotusta arvioidaan nyt huomattavan paljon tarkemmin nimenomaan tältä kannalta kuin aikaisemmin. Jatkokirjelmän tarkoituksena on käsitellä perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostettujen teemojen osalta säädösehdotusta yksityiskohtaisemmin. Jatkokirjelmän mukaan asiassa annettaisiin myöhemmin jatkokirjelmä, jossa ehdotusta käsiteltäisiin laajemmin ja kokonaisuutena.

5. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL34/2016 vp)

> ”huomiota siihen, että arvioinnissa on syytä jo valmistelun tässä vaiheessa tukeutua myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön - - -.

> Valiokunta korostaa perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä ehdotuksen jatkovalmistelussa. Ehdotusta on syytä tarkastella myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen tulkintakäytännön kannalta.”

Käsitykseni mukaan jatkokirjelmä täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn vaatimuksen siitä, että käsillä olevaa ehdotusta arvioidaan yksityiskohtaisemmin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Samalla on tullut ottaa huomioon myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen relevantti käytäntö. Käsillä olevassa jatkokirjelmässä pyritään avoimesti ja perusteellisesti käsittelemään ehdotuksen sisältöjä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Kirjelmässä tosin käytetään pitkälti samaa oikeuskäytäntöä kuin esimerkiksi mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

On kuitenkin huomattava, että kyseisellä alalla tulee jatkuvasti esiin uusia yliempien tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, jotka muotoilevat turvapaikkaoikeuden sisältöjä. Siten lainsäädäntötyössä olisi kyettävä olemassa olevien ratkaisulinjojen kehittymisen pohjalta ennakoimaan myös sitä, miten ratkaisut mahdollisesti vielä muuttuvat. Lisäksi mielestäni mainittujen tuomioistuinten ratkaisukäytäntö ei ole täysin yhdenmukainen. Säädösehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi mielestäni paremmin ottaa huomioon se.

Havaintojeni mukaan asiakokonaisuus, jota jatkokirjelmässä ei käsitellä ja joka kuitenkin oli esillä perustuslakivaliokunnan mainitussa lausunnossa, liittyy niihin seuraamuksiin, joita hakijalle johtuu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta. Tähän kokonaisuuteen tulee vielä palata, kun asiassa tehdään seuraava selvitys eduskunnalle.

6. Kuten valtioneuvoston jatkokirjelmässäkin tuodaan esiin, myös hakijan oikeuksien toteutumisen yksi aspekti edellyttää sitä, että hänen oikeuttaan koskeva asia käsitellään tehokkaasti mukaan lukien se, että hänen asiansa käsittelystä vastuussa oleva valtio voidaan selvittää nopeasti.

Kysymys on siis pääsystä turvapaikkamenettelyyn oikeassa paikassa. Unionin alueella tehokkuusnäkökohdat edellyttävät, että voidaan tehokkaasti päättää siitä, missä asia ratkaistaan. Tältä osin kysymys on siis kysymys turvapaikkamenettelystä.

Kuten valtioneuvoston kirjelmästä asianmukaisesti käy ilmi, menettelylliset säännökset ovat kuitenkin hyvin läheisessä yhteydessä materiaalisiin aspekteihin. Vastuunmäärittämistä koskevaan harkintaan sisältyy aina myös materiaalista sisällöllistä arviointia, jossa voi tulla harkittavaksi myös se, että vastuunmäärittämistä koskevat säännökset eivät muodostu ehdottomiksi niin, että ne olisivat esteenä varsinaisessa menettelyssä hakijan tilanteen yksilölliselle arvioimiselle. Tämä sisältää mahdollisuuden (ja oman tulkintani mukaan itse asiassa velvollisuuden) arvioida tilannetta laajasti ihmisoikeusnäkökulmasta ja sikäli myös lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutumisen kannalta.

Voimassa olevasta säädöksestä ja erityisesti sitä koskevasta tulkintakäytännöstä ilmenevät nämä seikat. Säädöksen muutoksella ei varsinaisesti voida muuttaa näitä seikkoja, koska ne on ankkuroitu Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan

ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön. Arvioinnissa on aina kysymys, ei toisen valtion mahdollisen ratkaisun ennakoimisesta, vaan siitä, onko toisessa valtiossa sellainen järjestelmä, jossa hakijan voidaan katsoa saavan asianmukaisen asiassaan asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenkäynnin. Kuten kirjelmästä käy ilmi, tämä voi edellyttää myös hakijan liittyvien yksilöllisten seikkojen huomioon ottamista. Turvapaikanhakijat eivät ole homogeeninen ryhmä, vaan itse asiassa erittäin heterogeeninen ryhmä.

Nämä aspektit ilmenevät mielestäni valtioneuvoston kirjelmästä, jossa on selostettu Dublin-järjestelmän puitteita koskevaa oikeuskäytäntöä aikaisempaa perusteellisemmin.

Kirjelmästä herää suhteessa uudistettavaan säädökseen oikeastaan keskeisenä kriittisenä kommenttina se, että uudistettavassa säädöksessä tulisi vielä paremmin ottaa huomioon oikeuskäytännöstä löytyvät lähtökohdat siitä, kuinka jäsenvaltion on pyrittävä ottamaan huomioon järjestelmätason oikeusturvasaatavuuteen liittyvät näkökohdat ja samalla myös hakijan yksilölliset seikat. Nämä voitaisiin luoda selkeämmiksi velvoitteiksi. Vasta tämä ilmaisisi selkeästi, että säädöksen edelleenkehittämisen lähtökohtana on hakijoiden oikeusturvan parantaminen. Järjestelmähän ei ole tältä kannalta mitenkään täydellinen.

Valitettavasti nimittäin näyttää siltä, että vaikka asiakirjoissa korostetaan sitä, kuinka ehdotus parantaisi järjestelmän tehokkuutta ja sitä kautta hakijan oikeusturvaa, samalla kuitenkin koko ajan oikeuskäytännöstä etsitään rajaa sille, miten järjestelmä minimissään täyttää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet, vaikka tavoitteena pitäisi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olla, miten se paremmin voisi täyttää nämä tavoitteet. Lisäksi suhtaudun kriittisesti siihen näkemykseen, joka saattaa tosin saada tukea Euroopan unionin tuomioistuimen käytännöstä (C-578/16 C.FK, H.F. ja A.S. 16.2.2017) ja jonka mukaan jäsenvaltio ei harkintavaltaa käyttäessään olisi sidottu ottamaan huomioon ihmisoikeusvelvoitteita: harkintavalta on sidottua, ja perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat on siinä otettava huomioon. Käsitykseni mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöissä on tältä osin myös keskinäistä ristiriitaa, joka olisi asianmukaisessa säädösvalmistelussa olisi ratkaistavissa niin, että hakijan oikeusturvanäkökohdat otetaan selkeämmin huomioon. Tämä kävisi luontevimmin säätämällä vielä tiukemmin harkinnan puitteista ja sisällöstä nimenomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevällä tavalla. Säädösehdotuksessa on mahdollista lausua suoraan, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista. Toisin sanoen käsitykseni mukaan säädöksessä voitaisiin edellyttää sen tutkimista, saattaako asetuksen tarkoittama siirto hakijan vaaraan joutua Euroopan unionin peruskirjan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Kun nämä tämä olisi säädöksessä yksiselitteisesti, soveltajan ei tarvitsisi hakea johtoa kehittyvästä oikeuskäytännöstä: on näet huomattava, että Euroopan unionin mittakaavassa turvapaikkamenettelyn soveltamista tapahtuu kirjavissa olosuhteissa ja osin varsin summaarisesti ja likimainkaan kaikki asiat eivät koskaan päädy tuomioistuinten käsiteltäviksi. Tällainen säätämistapa ottaisi paremmin huomioon sen, että turvapaikan hakija on menettelyssä tyypillisesti heikossa asemassa suhteessa säädöstä soveltavaan viranomaiskoneistoon.

Oikeussuojakeinot

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 34/2016 vp erityistä huomiota säädösehdotuksen määräyksiin, joissa olisi kysymys valitusajasta. Perustuslain kannalta kysymys on oikeusturvasta myös perustuslain 21.1 §:n kannalta erityisesti siltä kannalta, onko muutoksenhakuaika riittävä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan

> ”[e]hdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus hakea muutosta, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on siten perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVL 8/2005 vp, PeVL 19/2002 vp, s. 3/II).
>
> Riittävä muutoksenhakuaika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp).”

Nyt valtioneuvoston kirjelmässä perustellaan mahdollisuutta sisällyttää säädökseen tämä lyhyt aika sillä, että kysymys on luoteeltaan menettelyllisestä asiasta ja esitetään esimerkki kotimaisesta oikeudesta, jossa tällä samalla alalla on täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevassa asiassa vastaava lyhyt määräaika valituksen tekemiselle. Käsitykseni mukaan valtioneuvoston kirjelmässä esitetty rinnastus ei ole täysin toimiva. Lisäksi unionin asetusta valmisteltaessa olisi joka tapauksessa kiinnitettävä tältä osin huomiota siihen, että absoluuttisesti valitusaika on oikeusturvan toteutumisen kannalta liian lyhyt. Vaikka aika olisi puolet pidempi, se ei olisi esteenä järjestelmän tehokkaalle toimimiselle: näin lyhyen ajan määrittäminen vaikuttaa siltä, että tosiasiallinen pyrkimys on asettaa määräaika niin lyhyeksi, että valituksia jää tekemättä myös siitä syystä. Vaikka järjestelmän tehokkuus on myös hakijan etu ja vaikka siihen liittyy myös näkökohtia, jotka puoltavat nyt kysymyksessä olevan menettelylliseen seikkaan liittyvän muutoksenhakuajan rajaamista, ajan näin lyhyelle säätämiselle ei ole perusteita perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Kirjelmässä on uutena aspektina esillä myös tuomioistuimelle asetettava velvollisuus vastaavassa hyvin tiukassa aikataulussa tehdä juuri tätä asiaa koskeva ratkaisu. Vaikka oikeuteen sisältyy erinäisiä määräaikoja myös tuomioistuinten toiminnalle, pidän perustuslain 21 §:n kannalta kaavailua erittäin ongelmallisena. Asiassa hakijalla on korostunut oikeusturvan tarve ja asiakokonaisuus on erittäin vaikea pelkästään sääntelynsä kompleksisuuden vuoksi. Vastaavaan, mutta oikeusturvan asianmukaisuuteen

liittyvät näkökohdat huomioon ottavaan tavoitteeseen voidaan päästä sillä, että säädettäisiin, että asia on käsiteltävä ja ratkaistava ilman viivytystä ja niin, että on asianmukainen mahdollisuus kulloisenkin valituksen yksilölliseen käsittelyyn.