Sisäministeriö LAUSUNTO SM2020-00447

MMO Krüger Kukka(SM) 08.12.2020

Viite
U 62/2020 vp

Asia
OSA; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta; U 62/2020 vp; lausunto perustuslakivaliokunnalle

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Tiedonannosta on annettu E-kirje E 125/2020 vp. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joista yksi on tässä lausunnossa käsiteltävä asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta. Säädösehdotuksilla komissio pyrkii antamaan uuden alun yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle.
Kyseisessä ehdotuksessa luotaisiin muuttoliikkeen- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys, säädettäisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämisestä ja luotaisiin jäsenvaltioita velvoittava yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustoimien jälkeisiin maihinnousutilanteisiin sekä johonkin jäsenvaltioon kohdistuvaan muuttoliikepaineeseen vastaamiseksi.

Lausunnossa arvioidaan ehdotusta erityisesti perustuslain perusoikeussääntelyn ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Valtioneuvoston kanta alla esitellystä kolmesta asiakokonaisuudesta on ilmaistu tiivistetysti ko. kohdassa.

Muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys

Asetusehdotuksella luotaisiin yhteinen, kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan perustuva turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys, joka pohjautuisi muun muassa komission vuotuiseen tilannekuvaraporttiin sekä EU- ja jäsenvaltion tason strategiatyöhön. Komission tilannekuvaraportissa tulee myös esittää arvio tulevista etsintä- ja pelastustoimien (SAR) jälkeisten maihinnousutilanteiden määristä ja ennakoiduista yhteisvastuutoimien tarpeesta. Raportti toimii siten myös pohjana yhteisvastuutoimille em. tilanteissa. Ehdotukseen sisältyy myös säännös kolmansien valtioiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä paluun ja takaisinottoyhteistyön edistämiseksi. Kyseinen ehdotus pohjautuu neuvostossa kesäkuussa 2020 hyväksyttyyn koordinaatiomekanismiin, jolla on tarkoitus mahdollistaa eri politiikkatoimien hyödyntäminen edistettäessä kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä. Koordinaatiomekanismia on käsitelty E-kirjeessä E 53/2020 vp.

Valtioneuvosto kannattaa sitä lähtökohtaa, että EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka perustuisi pitkäjänteiseen, eteenpäin katsovaan strategiatyöhön.

Yksi valtio vastaisi edelleen turvapaikkahakemuksen käsittelystä

Vastuunmäärittämisen osalta ehdotus pohjautuu suurelta osin vuoden 2016 ehdotukseen ja siitä neuvostossa käytyihin keskusteluihin. Valtioneuvosto pyrkikin arvioimaan U-kirjelmässä ehdotetun suhdetta perustuslakiin

erityisesti vuoden 2016 ehdotusta käsitelleiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL 34/2016 ja PeVL 8/2018 sekä ulkomaalaislain muuttamista koskeneen lausunnon PeVL 24/2016 vp valossa.

Vaikka komission ehdotuksen ajatuksena on nimellisesti korvata vanha ns. Dublin-järjestelmä, ehdotuksen perusperiaatteena on edelleen se, että vain yksi valtio vastaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämä valtio määritellään asetuksen mukaisilla perusteilla, joita sovelletaan määritellyssä järjestyksessä. Nykyiset vastuun määrittämistä koskevat kriteerit pysyvät pääosin ennallaan. Hakijan perhesiteet johonkin jäsenvaltioon ovat edelleen ensisijaisia vastuuperusteita. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen lujitetaan laajentamalla asetuksen soveltamisalaa käsittämään sisarukset ja kauttakulkumaissa perustetut perheet. Perhesiteiden laajempi huomiointi voi osaltaan myös vähentää tarvetta hakijoiden luvattomaan edelleen liikkumiseen unionin sisällä. Myös uudella tutkintotodistukseen liittyvällä vastuuperusteella pyritään huomioimaan hakijan side ko. todistuksen myöntäneeseen jäsenvaltioon. Vastuu hakemuksen käsittelystä umpeutuneen viisumin tai oleskeluluvan sekä luvattoman ulkorajan ylittämisen perusteella säilyisi kolme vuotta. Lisäksi säädettäisiin selkeästi vastuuvaltiosta etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisissä maihinnousutilanteissa. Kansainvälistä suojelua saavat henkilöt sekä henkilöt, jotka on uudelleensijoitettu tai sijoitettu kansallisen humanitaarisen maahanpääsyn ohjelman kautta jonkin jäsenvaltion alueelle, kuuluisivat jatkossa asetuksen soveltamisalaan.

Valtioneuvoston kannan mukaan Unionin alueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon ovat ensisijaisia vastuuperusteita jo voimassa olevassa vastuunmäärittämisasetuksessa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tämän vahvistamiseen.

Ehdotuksessa selkeytetään vastuunmäärittämistä koskevaa menettelyä ja selkeytetään hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia prosessissa. Hakijalle asetetaan velvoite esittää kaikki vastuunmäärittämisen kannalta relevantti tieto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hakijan on myös oltava läsnä ja viranomaisten saavutettavissa tietyssä valtiossa. Seurauksena läsnäolovelvoitteen noudattamatta jättämisestä hakija olisi oikeutettu ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaisesti vastaanottopalveluihin ainoastaan siinä valtiossa, jossa hänen on oltava läsnä. Tämä säännös soveltuisi ehdotetun vastaanottodirektiivin mukaan siitä hetkestä, kun hakijalle on annettu tiedoksi päätös siirrosta vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen elintaso on kuitenkin aina varmistettava. Ehdotukseen sisältyy kattavat säännökset siitä, mitä tietoa ja missä vaiheessa hakijalle annetaan hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, mukaan lukien edellä mainitusta seuraamuksesta läsnäolovelvoitteen rikkomisesta. Tavoitteena on, hakijat pääsevät nopeasti turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa. Näin myös pyritään vähentämään hakijoiden luvatonta edelleen liikkumista unionin alueella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tältä osin ehdotusta on U-kirjelmässä tarkasteltu perustuslakivaliokunnan yllä mainitun lausuntokäytännön, erityisesti PeVL 8/2018, valossa. Erityisesti on arvioitu muutoksenhakuajan riittävyyttä, tuomioistuimelle asetettavia määräaikoja ja sitä, miten tuomioistuimen mahdollisuutta valituksen tutkimiselle ehdotetaan rajattavaksi.

Tämän valossa valtioneuvosto toteaa kannassaan pitävänsä tärkeänä, että menettelyt ja muutoksenhakua koskevat säännökset takaavat riittävän oikeusturvan tason menettelyn kaikissa vaiheissa. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle. Muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän valmistelemaan valituksen. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

Asetukseen sisältyvä harkintavaltasäännös ja antaa jäsenvaltioille edelleen mahdollisuuden varmistaa, etteivät asetuksen vastuunmäärittämistä koskevat säännökset muodostu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sillä tavoin ehdottomiksi, että ne estäisivät hakijoiden tilanteen yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun

huomioon ottamisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen. Lapsen edun ensisijaisuus on ehdotuksessa läpileikkaavana periaatteena, ja tätä täsmennetään nimenomaisilla säännöksillä siitä, mitä tämä tarkoittaa asetuksen soveltamisen kannalta. Lisäksi on huomattava, että Euroopan unionin tuomioistuin toteaa asiassa C-578/16 PPU (16.2.2017) antamansa ratkaisun tuomiolauselmassa selkeästi, että 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 perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan 34/2016 huomiota myös yleisesti järjestelmän laatuun ja nosti esille sen, turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kriteerien soveltaminen vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Valiokunnan mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on joissakin jäsenvaltioissa havaittu ihmisoikeuksien kannalta merkittäviäkin epäkohtia. Valtioneuvosto toteaakin kannanmuodostuksen lähtökohtana olevan, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa.

Yhteisvastuutoimet etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeen ja painetilanteessa

Asetusehdotuksella luotaisiin EU:n jäsenvaltioille velvoittava yhteisvastuujärjestelmä etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin ja painetilanteisiin. Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla olisi velvollisuus osallistua järjestelmään, mutta valtioilla olisi mahdollisuus valita, mihin asetuksessa todettuihin toimiin osallistuisivat. Komission ehdotuksessa keskeisiä tukitoimia ovat sisäiset siirtoihin osallistuminen tai paluun tukeminen. Tämän lisäksi olisi mahdollista osallistua tarvittaviin muihin tukitoimiin, esimerkiksi toimittamalla asiantuntija-apua.

Painetilanteen olemassaolon arvioi komissio, ja arviointi alkaa joko jäsenvaltion itsensä tai komission aloitteesta. Jos kyseessä on painetilanne, komission tulee antamassaan kertomuksessa ilmoittaa myös arvionsa ko. valtion tarpeista ja tarvittavista toimista tilanteeseen vastaamiseksi. Näitä toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden (joiden hakemusta ei käsitellä rajamenettelyssä) ja kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja komission tarpeelliseksi arvioimat muut tukitoimet.

Etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiä maihinnousutilanteita koskevien tukitoimien tarkoituksena on luoda pysyvä järjestely sen sijaan, että rantautumistilanteita käsitellään tapaus kerrallaan. Tukitoimien tarve arvioitaisiin komission vuotuisessa tilannekuvaraportissa, ja kyseeseen tulisivat turvapaikanhakijoiden (joiden asiaa ei käsitellä rajamenettelyssä) sisäiset siirrot ja komission tarpeellisiksi arvioimat muut toimet.

Ehdotus sisältää myös sisäisiä siirtoja koskevat menettelysäännöt. Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon otetaan huomioon siirron kohdevaltiota ehdotettaessa. Siirtopyynnön vastaanottanut valtio voi ilmoittaa kieltäytyvänsä siirrosta, jos henkilön voidaan katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Yhteisvastuumekanismin puitteissa sisäisesti siirrettävälle henkilölle, mukaan lukien henkilölle, joka siirretään toiseen jäsenvaltioon palauttamisen tukijärjestelyjen määräajan umpeuduttua, tehdään siirtoa koskeva päätös. Päätökseen on oikeus hakea muutosta päätökseen samalla tavalla, kuin yllä kuvattuun vastuunmäärittämisen perusteella tehtyyn siirtopäätökseen. Kansainvälistä suojelua saaneelle on siirtovaltiossa myönnettävä automaattisesti sama status kuin hänellä oli hyötyvässä jäsenvaltiossa. Jos henkilö siirretään sen takia, että paluu ei toteutunut 8 kuukauden määräajassa, vastaanottavan valtion on noudatettava henkilön asian käsittelyssä ns. paluudirektiiviä (2008/115/EY), jossa säädetään myös palauttamiskiellon periaatteen noudattamisesta sekä lapsen edun, perhesuhteiden ja henkilön terveydentilan huomioimisesta.

Valtioneuvosto on pitää tärkeänä, että EU:ssa luotaisiin kaikkia jäsenvaltioita sitova yhteisvastuujärjestelmä etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin sekä painetilanteesiin, ja että valtioilla on ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää mihin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti sitä mahdollisuutta, että tukea voisi osoittaa myös edistämällä paluita perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Järjestelmän toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että kaikki EU-jäsenvaltiot osallistuvat kattavasti sisäisiin siirtoihin.

LIITTEET

Asiasanat	muuttoliike, turvapaikanhakijat, turvapaikka, laiton maahanmuutto
Hoitaa	**SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV