Valiokunnan lausunto PeVL 34/2016 vp– U 31/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä) (U 31/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Tuuli Kainulainen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Johanna Räty, sisäministeriö
- oikeustieteen tohtori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 4 päivänä toukokuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan ensimmäisen säädöspaketin, jonka keskeinen osa on ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (KOM(2016)270 lopullinen, jäljempänä Dublin-asetus). Muut ensimmäiseen säädöspakettiin kuuluvat säädösehdotukset koskeva Eurodac-sormenjälkirekisteriä (KOM (2016) 272 lopullinen) ja EU:n turvapaikkavirastoa (KOM (2016) 271 lopullinen).

Valmis
5.0

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteet pysyisivät entisinä: turvapaikkahakemus tutkitaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Perusperiaatetta vahvistettaisiin säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Itse vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi.

Uutena Dublin-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen. Vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin automaattisella jakomekanismilla, joka otettaisiin käyttöön tilanteessa, jossa johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita.

Valtioneuvoston kanta

Tällä hetkellä on jäsenvaltioita, joihin turvapaikanhakijoita ei voida Dublin-asetuksen mukaisesti siirtää, koska yhteiset säädökset on pantu niissä puutteellisesti täytäntöön. Tämä on vastoin järjestelmän perusperiaatteita, eikä tällaista tilannetta tule jatkossa hyväksyä. Yksi keskeisimmistä koko uutta eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevista tavoitteista onkin, että uusi järjestelmä takaa yhdessä sovitun mukaisen suojelun sitä tarvitseville kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio on ehdotuksessaan pitänyt lähtökohtana ja vahvistanut nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden (mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä) säilyttämistä, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen. Valtioneuvosto kannattaa lähestymistapaa. Valtioneuvosto kannattaa myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä.

Turvapaikkajärjestelmän on oltava selkeä ja toimiva. Maahan saapuvat henkilöt on tunnistettava ja rekisteröitävä nopeasti. Tehokkaan turvapaikkapolitiikan yksi keskeinen edellytys on, että saadaan tarkkaa ja ajantasaista tietoa EU:n alueella tehdyistä turvapaikkahakemuksista. On saatava tilanne ulkorajoilla hallintaan ja palautukset toimivaan kolmansiin maihin. Edelleen liikkumista ensimmäisestä tulomaasta ja suojelua jo antaneesta jäsenmaasta on rajoitettava nykyistä tehokkaammin.

Käytännössä on kuitenkin nähty, että ulkorajan luvaton ylittäminen vastuunmäärittämisperusteena voi johtaa ulkorajavaltiossa kohtuuttomaan tilanteeseen. Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulisi muuttaa niin, että mikään jäsenvaltio — ulkorajavaltio tai esimerkiksi jokin hakijoiden suosima kohdevaltio — ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevaa Dublin-järjestelmää voidaan muuttaa ottamaan huomioon yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat suhteettomat turvapaikanhakijamäärät. Kehitettäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille.

Tällaisessa tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta. Jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilan-

teessa toteamaan, että tukitoimet eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ei ole ongelmia. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi.

Komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lukien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin otetaan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa. Erityisesti mitä tulee perus- ja ihmisoikeuksiin, asian arviointiin vaikuttaa myös se, missä määrin laadittavat säännökset on tarkoitettu siten velvoittaviksi, ettei suotuisampi kohtelu ole mahdollista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tarkastelu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta

Asetusehdotus 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.

Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 7) todetaan valtioneuvoston kantana, että ehdotuksen suhteeseen perus- ja ihmisoikeuksiin otetaan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu lisää tietoa neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa. Asian arviointiin vaikuttaa kirjelmän mukaan myös se, missä määrin laadittavat säännökset on tarkoitettu siten velvoittaviksi, ettei suotuisampi kansallinen sääntely ole mahdollista.

Ehdotuksen arviointi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta jää niin ehdotuksen perusteluissa kuin valtioneuvoston kirjelmässäkin pintapuoliseksi. Perusteluissa vaikutetaan keskittyvän ennen muuta hakijoiden aseman kannalta myönteisiin seikkoihin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että arvioinnissa on syytä jo valmistelun tässä vaiheessa tukeutua myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön (ks. myös PeVL 26/2016 vp). 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.

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 asian-

mukaisuuteen 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.

Muutoksenhakuoikeus

Asetuksen 28 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi oikeussuojakeinoista. Turvapaikanhakijan siirtämistä koskevasta päätöksestä voisi ehdotuksen mukaan valittaa seitsemän päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta. Valitus voisi ehdotuksen mukaan 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.

Ehdotettu 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).

Ehdotettu seitsemän päivän valitusaika on varsin lyhyt erityisesti ottaen huomioon, että kyse on tilanteista, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut (PeVL 24/2016 vp). Toisaalta valituksenalaisessa päätöksessä ei ole kysymys turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan luonteeltaan menettelyllisestä asiasta (vrt. PeVL 68/2014 vp).

Asetuksen 28 artiklassa ehdotettu valitusperusteiden rajoittaminen vaikuttaa tarkoittavan sitä, etteivät esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät menettelylliset virheet mahdollistaisi muutoksenha-

kua siirtopäätöksestä. Ottaen huomioon siirtopäätöksen merkitys asianosaiselle tällainen sääntely ei olisi hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi perustuslain 21 §:n kannalta huomiota siihen asetuksen 5 artiklan 4 kohtaan ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan viranomaisen asettaman määräajan jälkeen annetut, käsittelyvaltion määrittelemiseksi tarpeelliset tiedot tulee jättää huomioon ottamatta.

Asetuksessa ehdotettu valitusaikaa, valitusperusteita ja huomioon otettavaa selvitystä koskeva sääntely edellyttää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vielä lisäselvitystä ja -perusteluja sekä nyt valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä huomattavasti täsmällisempää ja syvällisempää tarkastelua perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Seuraamukset velvollisuuksien laiminlyömisestä

Asetuksen 4 artiklassa ehdotetaan säädettävän kansainvälistä suojelua hakevan velvollisuudesta jättää hakemus siinä jäsenvaltiossa, johon hän ensimmäiseksi saapuu. Hakijalla on ehdotuksen mukaan velvollisuus pysyä kyseisen jäsenvaltion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Hakijalla ei asetuksen 5 artiklan mukaan olisi oikeutta direktiivin 2013/33/EU (ns. vastaanottodirektiivi) 14—19 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin muualla kuin siinä maassa, jossa hänellä on velvollisuus pysyä. Oikeutta kiireellisiin sairaanhoitopalveluihin ei kuitenkaan olisi rajattu näin. Vastaanottodirektiivin 14—19 artiklassa säädetään muun muassa oikeudesta saada perusopetusta ja ammatillista koulutusta, oikeudesta työskennellä tiettyjen edellytysten täyttyessä ja sosiaaliturvaa sekä terveydenhuoltoa koskevista oikeuksista.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso (ks. HE 309/1993 vp, s. 69/II). Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ns. eksistenssiminimi eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso kuuluu kaikille (PeVL 73/2014 vp, PeVL 47/2014 vp). Ehdotettua sääntelyä on lisäksi tarpeen arvioida perustuslain 16 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvatun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen kannalta (PeVL 47/2014 vp, PeVL 59/2010 vp). Arvioinnissa merkitystä on myös sillä, onko asetusta tulkittava siten, ettei se mahdollista suotuisampaa kansallista sääntelyä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, ettei sääntely muodostu perustuslain 16 ja 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ongelmalliseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.6.2016

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2016 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps (osittain)
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala