Valiokunnan lausunto PeVL 8/2018 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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 5/2018 vp — U 31/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen
- apulaisprofessori Janne Salminen

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 34/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

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).

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 8/2018 vp

U-jatkokirjelmässä UJ 5/2018 vp käsitellään Dublin-asetuksen käsittelytilannetta ja eräitä neuvotteluissa esille tulleita keskeisiä kysymyksiä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden säilyttämistä ja vahvistamista sekä myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ehdotusta käsiteltäessä otetaan huomioon sen liittymäkohdat muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdotuksiin, erityisesti menettelyasetukseen ja vastaanottodirektiiviin.

Yhden valtion vastuuseen perustuva järjestelmä (stable responsibility)

Valtioneuvosto kannattaa sitä peruslähtökohtaa, että vastuussa oleva valtio määritellään vain yhden kerran, minkä jälkeen vastuuvaltio ei lähtökohtaisesti muutu (pysyvä vastuu / stable responsibility). Tämä selkeyttää asetuksen mukaista menettelyä sekä viranomaisen että hakija näkökulmasta. Vastuun säilyminen lähtökohtaisesti yhdellä valtiolla mahdollistaa myös siirtymisen ehdotettuun takaisinottoilmoitusmenettelyyn pyyntömenettelyn sijaan, mikä kuuluu niihin menettelyn nopeuttamiseen ja virtaviivaistamiseen tähtääviin muutoksiin, joita valtioneuvosto on kannattanut.

Valtioneuvosto ei kuitenkaan vastusta sitä, että asetukseen sisällytettäisiin voimassa olevan asetuksen 604/2013 kanssa samansuuntaiset säännökset vastuun lakkaamisesta sillä perusteella, että henkilö on poistunut tai hänet on poistettu unionin alueelta tai että siihen lisättäisiin yleinen määräaika vastuun päättymiselle. Olennaisinta on, että vastuuvaltio voidaan kaikissa tilanteissa määrittää nopeasti ja yksiselitteisesti eivätkä muutokset kannusta hakijoiden edelleen liikkumiseen.

Oikeussuojakeinot

Mahdollisen muutoksenhaulle asetettavan määräajan tulee olla linjassa menettelyasetuksessa nopeutetuissa menettelyissä sovellettavan määräajan kanssa, eikä sen tule olla ainakaan sitä pidempi. Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisen määräajan ei kuitenkaan tule olla alle komission ehdottama 7 (kalenteri) päivää.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Tästä syystä valtioneuvosto lähtee siitä, että asetuksessa tulisi lähtökohtaisesti säilyä voimassa olevan asetuksen mahdollistama siirtopäätöksen täytäntöönpano ennen, kun valitusinstanssi on antanut asiassa ratkaisunsa, ja tähän liittyen mahdollisuus hakea täytäntöönpanon kieltämistä. Mikäli tällainen määräaika komission ehdotuksen pohjalta kuitenkin asetukseen sisällytetään, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi sen tulee lähtökohtaisesti olla joko tavoitteellinen tai muuten sillä tavoin joustava, että erityisistä/painavista syistä se voidaan ylittää. Mikäli neuvottelujen perusteella määräaika säilyisi ehdottomana, voidaan se viimesijaisesti hyväksyä edellyttäen, että määräaika on pituudeltaan sellainen, että se tosiasiassa mahdollistaa hakijan oikeusturvan toteutumisen. Määräajan ja siirtopäätöksen täytän-

töönpanon tulee myös olla linjassa menettelyasetuksen kanssa siten, että hakijan siirto vastuussa olevaan jäsenvaltioon voidaan suorittaa nopeasti siirtopäätöksen tekemisen jälkeen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Mikäli tällaisia rajoituksia asetetaan, niiden ei tule rajoittaa tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia, että siirto saattaisi hakijan vaaraan joutua Unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Neuvottelutavoitteena on, että muutoksenhaku kattaa myös väitteet siitä, että asetuksen soveltamisessa olisi tehty menettelyvirhe.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on antanut Dublin-asetusehdotuksesta lausunnon PeVL 34/2016 vp. Valiokunta katsoi asetusehdotuksen olevan merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Valiokunta korosti perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä ehdotuksen jatkovalmistelussa. Valiokunnan mukaan ehdotusta oli syytä tarkastella myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja sen tulkintakäytännön kannalta. Valiokunnan mielestä käsillä olevaan jatkokirjelmään sisältyy aikaisempaan selvitykseen nähden yksityiskohtaisempaa tarkastelua ehdotusten suhteesta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään, mikä mahdollistaa myös eritellymmän ja tarkemman valtiosääntöisen arvioinnin valiokunnassa.

Perustuslakivaliokunta viittasi myös siihen, että asetusehdotuksen perusteluissa Dublin-järjestelmää tarkasteltiin lähinnä sen tehokkuuden kannalta. Valiokunnan mielestä huomiota tuli kiinnittää myös järjestelmän laatuun. Valiokunta toisti 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 usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti 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). Valiokunta korostaa edelleen, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista. Valtioneuvoston mukaan asetukseen sisältyvä harkintavaltasäännös antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden varmistaa, etteivät asetuksen vastuunmäärittämistä koskevat säännökset muodostu sillä tavoin ehdottomiksi, että ne estäisivät hakijoiden tilanteen yksilöllisen arvioimisen, lapsen edun huomioon ottamisen ja perhe-elämän suojan toteutumisen. Valiokunnan mielestä tällainen lähtökohta on perusteltua sisällyttää asetuksen sääntelyyn erityisesti velvollisuutena tutkia, saattaako asetuksen tarkoittama siirto hakijan vaaraan joutua Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valiokunta muistuttaa, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä Suomen tavoitteena pitäisi asetusehdotuksen laadinnassa olla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli aiemmassa lausunnossa erikseen muutoksenhakumenettelyä sekä seuraamuksia velvollisuuksien laiminlyönnistä. Jatkokirjelmässä ei selosteta jälkimmäisen asiakokonaisuuden sääntelyn kehittymistä, eikä valiokunta voi siten muodostaa kantaa seuraamussääntelyn mahdollisiin muutoksiin suhteessa aiempaan lausunnon kohteena olleeseen ehdotukseen.

Muutoksenhaku

Ehdotetun sääntelyn mukaan henkilöllä olisi seitsemän päivää aikaa hakea muutosta Dublin-menettelyssä tehtyyn päätökseen. Tuomioistuimen tulisi ratkaista muutoksenhakuasia 15 päivän määräajassa. Ehdotus rajaisi tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia valitus vain koskemaan sitä, onko hakijalla riski tulla kohdelluksi epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla, tai sitä, onko erityisesti perhe-elämän suojaan liittyviä oikeuksia rikottu.

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).

Perustuslakivaliokunta katsoi jo aiemmassa lausunnossaan ehdotetun seitsemän päivän valitusajan oleva varsin lyhyt erityisesti ottaen huomioon, että kyse on tilanteista, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut (PeVL 34/2016 vp, s. 4). Toisaalta valituksenalaisessa päätöksessä ei valiokunnan käsityksen mukaan ollut kysymys turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan luonteeltaan menettelyllisestä asiasta (vrt. PeVL 68/2014 vp). Valiokunnan mielestä nyt jatkokirjelmässä esitetty tarkempi tarkas-

telu kuitenkin osoittaa, että muutoksenhakusääntely voi olla merkityksellistä esimerkiksi perheelämän suojan tai palautuskiellon kannalta, minkä johdosta oikeusturvaintressi asiassa ei kytkeydy yksinomaan menettelyyn.

Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmassa lausunnossaan, että asetuksen 28 artiklassa ehdotettu valitusperusteiden rajoittaminen vaikutti tarkoittavan sitä, etteivät esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät menettelylliset virheet mahdollistaneet muutoksenhakua siirtopäätöksestä. Ottaen huomioon siirtopäätöksen merkitys asianosaiselle tällainen sääntely ei ollut valiokunnan mielestä hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa (PeVL 34/2016 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston varaukselliseen kantaan myös koskien ehdotusta rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä suhtautua seitsemän vuorokauden muutoksenhakuaikaan hyvin kriittisesti. Säädettävä muutoksenhakuaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 19.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd

varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen