

Hallintovaliokunta

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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 5/2018 vp — U 31/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- Maahanmuuttovirasto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiassa lausunnot HaVL 34/2016 vp, HaVL 42/2016 vp ja HaVL 17/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi kesäkuussa 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan ensimmäisen säädöspaketin, jonka tärkein 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, ns. Dublin-asetus).

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

Asetusehdotuksen käsittely on aloitettu syksyllä 2016, mutta käsittely on ollut hidasta. Ehdotusta käsitellään parhaillaan asiantuntijatasolla puheenjohtajan ystävät -kokoonpanossa. Eurooppa-neuvosto on joulukuussa 2017 katsonut, että poliittinen yhteisymmärrys kaikista turvapaikkajärjestelmän uudistukseen kuuluvista ehdotuksista tulisi saavuttaa kesäkuun 2018 aikana.

U-jatkokirjelmässä käsitellään asetusehdotuksen kohtia, joiden sisällöstä ja merkityksestä on saatu lisää tietoa U-kirjelmän (U 31/2016 vp) antamisen jälkeen. Näitä ovat ns. Dublin-menettely ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet, mukaan lukien asetuksen soveltamisen kannalta relevantti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 34/2016 vp pyytämällä tavalla. Jatkokirjeessä ei käsitellä ehdotusta muilta osin. Esimerkiksi ehdotettuja kriisitilanteiden tukitoimia (solidaarisuus ja vastuunkanto) tai ehdotettua tietojärjestelmää ei käsitellä.

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 peruslähdekohtaa, että vastuussa oleva valtio määrittellään 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 muutoksenhauille asetettavan määräajan tulee olla linjassa menettelyasetuksessa nopeatuissa 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaika 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 tosiasiaa mahdollistaa hakijan oikeusturvan toteutumisen. Määräajan ja siirtopäätöksen täytäntöönpanon 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

Yleistä

Käsiteltävänä oleva Dublin-asetusehdotus liittyy kiinteästi muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi annettuihin säädösehdotuksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä. Käsittelyssä, joka on edennyt hitaasti, on yhteensä seitsemän eri vaiheissa olevaa säädösehdotusta EU:n yhteisen aidon turvapaikkajärjestelmän luomiseksi ja jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Säädöspohja perustuu jatkossa yhtä ehdotusta lukuun ottamatta (vastaanottodirektiivi) jäsenvaltioissa suoraan sovellettaviin asetuksiin, mikä osoittaa pyrkimystä säädösten velvoittavuuden lisäämiseen. Tämä onkin tarpeen, sillä voimassa olevaa lainsäädäntöä ei ole valiokunnan käsityksen mukaan noudatettu asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

Säädösehdotusten tavoitteena on toteuttaa vihdoinkin EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä ja saada se vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Ehdotusten läpileikkaavana tavoitteena on menettelyiden tehostaminen, väärinkäytöksiin puuttuminen ja hakijoiden edelleen liikkumisen torjuminen. Samalla hakijoiden ja suojelua saavien työntekoon ja yhdenvertaiseen kohteluun liittyviä oikeuksia pyritään eräiltä osin vahvistamaan ja erityisesti yksin tulleiden alaikäisten suojaa parantamaan.

Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt mahdollisena, että komission mainittuun lainsäädäntökokonaisuuteen liittyviin ehdotuksiin sisältyy yksityiskohdissa päällekkäisyyttä ja jonkin asteista ristiriitaisuutta. Valiokunta onkin korostanut tarvetta koordinoida lainsäädäntöehdotusten käsittelyä muun muassa johdonmukaisuuden ja sääntelyn yhteensopivuuden varmistamiseksi prosessin edetessä. Tästä näkökulmasta valiokunta pitää myönteisenä, että yhteistä turva-

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

paikkajärjestelmää koskevien ehdotusten toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä on saadun selvityksen mukaan tarkasteltu neuvoston työryhmissä horisontaalisesti yhdessä. Ehdotetulla Dublin-asetuksella on liittymäkohtia erityisesti menettelyasetukseen ja vastaanottodirektiiviin sekä Eurodac-asetukseen. Toimiva turvapaikkajärjestelmä edellyttää, ettei kokonaisuuteen liittyvien säädösten välille jää ristiriitoja tai aukkoja.

Valiokunta on antanut Dublin-asetuksen muuttamisesta aiemmin kolme lausuntoa (HaVL 34/2016 vp, HaVL 42/2016 vp ja HaVL 17/2017 vp). Jatkokirjelmässä käsitellään asetusehdotuksen yhden valtion vastuuseen perustuvaa järjestelmää ja oikeussuojaa koskevia kohtia sekä selostetaan ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Esimerkiksi ehdotettuja kriisitilanteiden tukitoimia (solidaarisuus ja vastuunkanto) ei käsitellä. Valiokunta viittaa näiltä osin aiemmin lausumaansa.

Yhden valtion vastuuseen perustuva järjestelmä

Turvapaikkajärjestelmän uudistamisen yhtenä keskeisenä painopisteenä on luoda kestävä ja tasapuolinen järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Hallintovaliokunta korostaa, että Dublin-järjestelmän peruseriaatteena on, että turvapaikkahakemuksen käsitteleminen kuuluu sille valtiolle, johon hakija ensiksi saapuu. Valiokunta pitää välttämättömänä, että mainittua peruseriaatetta vahvistetaan edelleen muun muassa huolehtimalla siitä, että hakija pysyy siinä valtiossa, johon hän unionin alueella saapuu. Valiokunta on aiemmin useissa yhteyksissä korostanut, ettei turvapaikanhakija kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin eikä hänellä ole oikeutta valita valtiota, joka hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelee.

Komission ehdotuksessa henkilölle asetetaan velvollisuus hakea kansainvälistä suojelua siitä valtiosta, johon hän ensimmäiseksi EU:n alueella saapui, tai valtiosta, joka on myöntänyt hänelle oleskeluluvan. Lähtökohtana on, että vastuussa oleva jäsenvaltio määrittää vain yhden kerran. Menettely myös nopeutuu, kun henkilön takaisinottamisesta vain ilmoitetaan vastuuvaltiolle. Nykyisin takaisinottoa pyydetään ja toisen valtion on hyväksyttävä pyyntö kahden viikon kuluessa.

Saadun selvityksen mukaan komission ehdotuksen mukainen pysyvä vastuu ei ole saanut laajaa kannatusta. Tämän vuoksi tämän hetkessä kompromissiehdotuksessa on mukana voimassa olevan asetuksen mukaisia vastuun päättymiseen liittyviä säännöksiä niissä tilanteissa, joissa hakija on poistunut tai poistettu EU:n alueelta. Ehdotetut poikkeukset yhden valtion vastuusta liittyvät tilanteisiin, joissa hakija on maastapoistamispäätöksen saatuaan todistetusti poistunut unionin alueelta tai jokin toinen jäsenvaltio on myöntänyt hänelle oleskeluluvan. Lisäksi vastuu lakkaisi 10 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on ensimmäisen kerran rekisteröity Eurodac-järjestelmään haettuaan kansainvälistä suojelua. Valiokunta pitää järjestelmän toiminnan kannalta välttämättömänä, että vastuuvaltio voidaan kaikissa tilanteissa määrittää nopeasti, kestävästi ja yksiselitteisesti. Tämä tukee tavoitetta edesauttaa hakijan pääsyä turvapaikkaprosessiin vastuuvaltiossa ja torjua edelleen liikkumista.

Yhden valtion vastuu ei saadun selvityksen mukaan vaikuta siihen, että vastuun määrittämisessä otetaan edelleen ensisijaisesti huomioon hakijan perhesiteet. Perhesiteiden on oltava olemassa jo lähtömaassa ja ensimmäisen hakemuksen tekohetkellä. Näin ollen myöhemmin muodostetut perhesiteet eivät vaikuta määritettyyn vastuuvaltioon.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

Muutoksenhaku

Oikeussuojakeinoja koskevia sääntöjä ehdotetaan muutettaviksi voimassa olevasta asetuksesta siten, että muutoksenhakumenettelyä nopeutetaan ja yhdenmukaistetaan. Menettelylle asetetaan myös määräajat, muutoksenhauille seitsemän päivää ja muutoksenhakuasian ratkaisemiselle tuomioistuimessa 15 päivää. Nämä määräajat sisältyvät myös uusimpaan kompromissiehdotukseen.

Neuvotteluissa on keskusteltu ehdotetusta rajauksesta, jonka mukaan tuomioistuin voisi tutkia valituksen vain siltä osin kuin on kyse siitä, onko hakijalla riski tulla kohdelluksi epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla tai onko asetuksessa turvattuja perhe-elämän suojaan liittyviä oikeuksia rikottu. Tuomioistuin ei voisi ehdotuksen mukaan tutkia väitettä siitä, onko jotain muuta asetuksen vastuuperustetta sovellettu oikein. Valiokunta katsoo, että lähtökohdan on oltava, ettei turvapaikanhakija tule kohdelluksi epäinhimillisellä ja halventavalla tavalla toisessa EU-maassa. Kaikkien jäsenmaiden on, etenkin uudistuksen myötä, noudatettava samoja oikeusperiaatteita. Valiokunta katsoo, että asian luonteen mukaisesti muutoksenhakuperusteita voidaan rajoittaa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen.

Valiokunta näkee välttämättömänä, että Dublin-menettelyssä turvapaikka-asian käsittelystä vastuussa oleva valtio kyetään ratkaisemaan ripeästi. Tämän vuoksi ja asian eri seikat huomioon ottaen valiokunta puoltaa esitettyjen määräaikojen hyväksymistä siten, että ne voidaan erityisistä syistä ylittää. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että mahdollisen määräajan ja siirtopäätöksen täytäntöönpanon on oltava linjassa menettelyasetuksen säännösten kanssa.

Valiokunta korostaa, että valituksenalaisessa päätöksessä ei nyt käsillä olevassa asiassa ole kyse turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan lähinnä luonteeltaan menettelyllisestä asiasta. Tässäkin yhteydessä on syytä todeta, ettei turvapaikanhakija kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin eikä hänellä ole oikeutta valita valtiota, joka hänen turvapaikkahakemuksensa käsittelee. Olennaista on myös, että tuomioistuimella on ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus edellä mainituin tavoin tutkia tehty valitus hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta kaikkein olennaisimpien seikkojen osalta.

Valiokunta toteaa, että yhteiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluu olennaisena osana yhteisten säännösten käytännön toimeenpano ja soveltaminen eri jäsenvaltioissa. Keskeistä hallitun järjestelmän kannalta on noudattaa periaatetta, että vastuuvaltio on lähtökohtaisesti se jäsenvaltio, johon henkilö ensiksi saapuu, että hän hakee turvapaikkaa siellä ja että hän myös pysyy tässä jäsenvaltiossa. Tästä pääsäännöstä poikkeamisen tulee olla mahdollista vain rajatuilla perusteilla.

Muuta

Valiokunta toteaa, että menettelyn toimivuus edellyttää jäsenvaltioilta hakijoiden ja hakemusten rekisteröintiä sekä myös riittäviä resursseja hoitaa velvoitteensa. Ehdotukseen sisältyvät tehostamistoimet nopeuttavat osaltaan menettelyä, mutta ruuhkatilanteissa Dublin-menettelyn toimivuus voidaan tehokkaimmin turvata vain riittävillä resursseilla kaikissa prosessin vaiheissa. Tuomioistuimille asetettavat määräajat aiheuttavat lisäresurssitarvetta myös tuomioistuimille. Prosessin viivästyminen aiheuttaisi kuitenkin todennäköisesti suuremmat kokonaiskustannukset.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

Ehdotukseen on neuvottelujen kuluessa jäsenvaltioiden aloitteesta sisällytetty uusi artikla koskien tietojen vaihtoa tilanteessa, jossa on perusteltuja syitä katsoa Dublin-menettelyssä siirrettävän henkilön olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Siirtävän valtion tulisi näissä tilanteissa antaa asiasta tietoa siirron vastaanottavalle valtiolle. Asiaa ei käsitellä jatkokirjelmässä, mutta se on tuotu esiin valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Valiokunta painottaa, että tietojen vaihdon ja sen laajuuden tulee kaikissa tilanteissa voida perustua siirtävän jäsenvaltion harkintaan ja että luovuttamiseen tulee soveltaa kansallisia viranomaisia velvoittavia tietosuojasäännöksiä.

Yhteensä kuuden asetusehdotuksen ja yhden direktiiviehdotuksen muodostaman kokonaisuuden käsittely on saadun selvityksen mukaan edennyt hitaasti, mutta yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toimeenpanon kiireellisyydestä huolimatta lainsäädäntötyö on vielä unionissa kesken. Valiokunnan käsityksen mukaan yhteisymmärryksen saavuttaminen on ollut erityisen vaikeaa Dublin-järjestelmän uudistamisesta, johon liittyy olennaisesti kysymys taakanjaosta, sekä menettelyasetusehdotuksesta, johon puolestaan liittyy turvallisten maiden listaus EU-tasolla. Jatkokirjelmän mukaan koko yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva säädöspaketti on tarkoitus saada hyväksytyksi ennen Euroopan parlamentin vaaleja, jotka pidetään keväällä 2019. Tämän vuoksi tavoitteena on käsitellä kokonaisuutta Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2018. Valiokunta pitää tärkeänä, että mainittuja säädösehdotuksia viedään eteenpäin kokonaisuutena. Dublin-asetus on kokonaisuuden keskeisimpiä elementtejä.

Valiokunta on aiemmin korostanut, että EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo ja turvallisten kolmansien maiden luettelo on hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti, jotta järjestelmän toimivuutta voidaan tehostaa. Kysymystä taakanjaosta ei voida lopullisesti ratkaista ennen kuin ulkorajavalvonta ja nykyinen järjestelmä tehokkaine palautuksineen saadaan toimimaan.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeva lainsäädäntö on saatava voimaan mahdollisimman nopeasti. Lisäksi valiokunta korostaa, että muuttoliikkeeseen vastataan kestävimmin ja tehokkaasti puuttumalla muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Muuttoliikkekysymykset tulee huomioida kokonaisvaltaisesti EU:n suhteissa keskeisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin. Perimmäisiin syihin on vaikutettava EU-tason toimin yhteistyössä näiden maiden sekä kansainvälisen yhteisön kanssa. Maiden kanssa on pyrittävä muuttoliikkeen hallintaa parantaviin järjestelyihin sekä huolehdittava muuttoliikkeeseen liittyvien rikosten (esim. ihmiskauppa) ennalta ehkäisystä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.4.2018

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2018 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk
varajäsen Laura Huhtasaari ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Henri Helo