

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2002 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 30 päivänä marraskuuta 2001 lähettänyt jatkokirjelmän 1 asiassa Euroopan komission ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (U 5/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainsihteerin Katri Viinikka, ulkoasiainministeriö
- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Mielikki Tenhunen, työministeriö
- hallintoneuvos Timo Silenti, korkein hallinto-oikeus
- toiminnanjohtaja Liisa Murto, Pakolaisneuvonta ry
- professori Leena Halila
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Seppo Laakso.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon (PeVL 14/2001 vp).

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Ehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklaan, jonka 1 kohdan d alakohdassa neuvosto määrätään toteuttamaan turvapaikkaa koskevia toimenpiteitä asettamalla vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa.

Valtioneuvoston kanta

Käsitellessään sisäasiainministeriön perusmuistiota, johon sisältyy direktiiviehdotuksen kohta kohdalta ehdotus valtioneuvoston kannaksi, valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta päätyi siihen, että valituksen lykkäävää vaikutusta sääntelevästä 33 artiklasta hankittaisiin perustuslakivaliokunnan kannanotto. Ministerivaliokunnan

toimenpiteen taustalla oli se, että ulkoasiainministeriö ja työministeriö olivat esittäneet sisäasiainministeriön käsityksestä poikkeavan vaihtoehtoisen ehdotuksen, jonka mukaan valituksella olisi kaikissa tapauksissa oltava lykkäävä

vaikutus. Sisäasiainministeriön käsityksen mukaan Suomen tulisi pyrkiä siihen, että jatkossakin on mahdollinen nykyinen ulkomaalaislain mukainen täytäntöönpano ilman tarvetta odottaa valitusasteen ratkaisua täytäntöönpanoasiassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen

Direktiiviehdotus. Kielteisestä turvapaikkaratkaisusta tehdyllä valituksella tulee direktiiviehdotuksen 33 artiklan mukaan olla täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Artiklan 2 kohta koskee poikkeuksia tähän periaatteeseen. Näissä poikkeustilanteissa turvapaikanhakijalla on 3 kohdan mukaan kuitenkin mahdollista hakea täytäntöönpanon keskeytystä. Keskeytyshakemuksen ollessa ratkaisematta karkotusta ei saa panna täytäntöön, paitsi milloin kysymyksessä on palauttaminen direktiivin 21 ja 22 artiklan mukaisesti hakijalle turvalliseen kolmanteen maahan. — Sisäasiainministeriön kannan mukaan tällainen täytäntöönpanon rajoitus tulisi poistaa direktiivistä, jotta maasta poistaminen on eräissä tapauksissa ulkomaalaislakia vastaavasti pantavissa täytäntöön ilman valitusasteen ratkaisua.

Ulkomaalaislaki. Ulkomaalaislain 62 §:n 2 momentin perusteella eräät ulkomaalaisviraston tekemät käännättämisspäätökset ovat pantavissa välittömästi täytäntöön. Tämä koskee sekä Dublinin yleissopimuksen ja pohjoismaisen passisopimuksen soveltamistapauksia että uudistettuja turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksia. Sellaiset käännättämisspäätökset, jotka koskevat turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta tulevia ulkomaalaisia taikka ilmeisen perusteettomia turvapaikkahakemuksia, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 8 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Näissä kaikissa tapauksissa valitusviranomainen voi mää-

rätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi. Nämä ulkomaalaislain säännökset muotoutuivat osaksi perustuslakivaliokunnan hallituksen esittämästä lakiehdotuksesta tekemien huomautusten vuoksi (PeVL 16/2000 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta ulkomaalaislain muutosehdotuksen käsittelyn yhteydessä arvioi käännättämisspäätösten välitöntä täytäntöönpanokelpoisuutta, tehnyt tärkeitä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan merkitystä maastapoistamistilanteissa koskevia ratkaisuja. Tämän sopimusmääräyksen mukaan jokaisella, jonka kyseisessä sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Sopimusmääräys on liitännäinen ihmisoikeussopimuksen muihin aineellisiin oikeuksiin nähden: tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla käytettävissä, jos yksilö esittää perustellun väitteen sopimuksen turvaaman oikeutensa loukkamisesta.

Turvapaikanhakijoiden kannalta tällaisia liitännäisiä oikeuksia voivat olla ihmisoikeussopimuksen 3 artikla kidutuksen kiellosta ja 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla joukkokarkotuksen kiellosta. Kidutuskielto kattaa tilanteet, joissa henkilö joutuu käännättämisen johdosta kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun alaiseksi, ja joukkokarkotuskiellon piiriin kuuluvat myös tilanteet, joissa käännättämisspäätökset kohdistuvat turvapaikanhakijaryhmään ilman, että päätökset tehdään yksilöllisen harkinnan perusteella.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tehokasta oikeussuojakeinoa koskevasta 13 artiklasta aiheutuu ensinnäkin vaatimus siitä, että väite todella olemassa olevasta kidutuskieillon vastaisen kohtelun uhasta on tutkittava puolueettomasti ja tarkasti, ja myös vaatimus mahdollisuudesta täytäntöönpanon lykkäykseen (Jabari v. Turkki 11.7.2000, kohta 50). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan (Conka v. Belgia 5.2.2002, kohta 79) 13 artiklasta aiheutuu lisäksi sellainen vaatimus, että oikeussuojakeinon avulla tulee kyetä estämään täytäntöönpano, joka olisi vastoin sopimusta ja jonka vaikutukset olisivat mahdollisesti peruuttamattomia. Siksi 13 artiklan vastaisista on panna päätös täytäntöön ennen kuin kansalliset viranomaiset ovat selvittäneet, onko täytäntöönpano sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Päätelmät. Näistä ratkaisuista on pääteltävissä, että käännättämisspäättöksen välitön täytäntöönpano voi johtaa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vastaiseen menettelyyn. Tämä on seurauksena, jos päätös pannaan täytäntöön kansallisten viranomaisten varmistumatta niille esitetystä perustellusta väitteestä huolimatta siitä, että päätöksen täytäntöönpano ei ole ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kidutus- tai joukkokarkotuskieillon kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole perusteita katsoa, että ulkomaalaislain 62 §:n säännökset käännättämisspäättöksen välittömästä täytäntöönpanosta olisivat sellaisinaan, yleisellä tasolla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. On tosin mahdollista päätyä tilanteisiin, joissa ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta johtuvat vaatimukset eivät täyty, jos ulkomaalaislain kyseisiä säännöksiä sovellettaisiin mekaanisesti ja samalla sivuutettaisiin perustuslain 9 §:n 4 momentin säännökset. On selvää, että muodollisesti varmemmat takeet, tosin tehokkuuden kustannuksella, noiden vaatimusten toteutumisesta tarjoaisi järjestelmä, jossa muutoksenhaulla kaikis-

sa tapauksissa on lähtökohtaisesti täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus.

Direktiiviehdotuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan mahdollisuus poistaa henkilö maasta täytäntöönpanokieltihakemuksen estämättä koskee yleisesti 21 ja 22 artiklan soveltamistilanteita, joissa jotakin maata, joka ei ole yhteisön jäsenvaltio, pidetään hakijan kannalta turvallisenä kolmantena maana. Näissäkin tapauksissa voidaan periaatteessa esittää perusteltu väite joukkokarkotuskieillon loukkauksesta sekä myös ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkauksesta, jos henkilö on mahdollista palauttaa turvallisesta kolmannesta maasta edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa ihmisoikeusloukkaus.

Kyseisen yleiseltä tarkoitukseltaan täytäntöönpanoa rajoittavan virkkeen poistaminen, mitä sisäasiainministeriö on kannattanut, ei voi vaikuttaa Suomen tai muun jäsenvaltion ihmisoikeusvelvoitteisiin. Siksi valiokunta huomauttaa siitä mahdollisuudesta, että direktiiviehdotuksessa voitaisiin kiinnittää huomiota ihmisoikeussopimuksesta aiheutuviin vaatimuksiin esimerkiksi seuraavanlaisella lisäyksellä 3 kohdan jälkimmäiseen virkkeeseen: "...kolmas maa, eikä hakija ole esittänyt perusteltua väitettä siitä, että maasta poistaminen johtaisi hänen ihmisoikeuksiensa loukkaamiseen."

Direktiiviehdotuksen 41 artikla

Aikaisempaan lausuntoonsa viitaten (PeVL 14/2001 vp, s. 3/I) valiokunta katsoo, että Suomen tulee pyrkiä saamaan artiklan sanamuotoon sellainen muutos, että syrjäntäkielto kattaa ehdotuksessa mainittujen perusteiden lisäksi myös muut henkilöön liittyvät syyt.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

PeVL 10/2002 vp — U 5/2001 vp

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.