

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2001 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavat vähimmäisvaatimukset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 6 päivänä maaliskuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta Euroopan unionin neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämistä tai peruuttamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (U 5/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on an-

nettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Helena Karlsson, sisäasiainministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martin Scheinin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklaan, jonka 1 alakohdan d alakohdassa neuvosto määrätään toteuttamaan turvapaikkaa koskevia toimenpiteitä asettamalla vähimmäisvaatimukset menettelystä jäsenvaltioissa pakolaisaseman myöntämisessä tai peruuttamisessa. Direktiiviä sovelletaan vain pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua suojelua hakeviin henkilöihin silloin, kun he tekevät turvapaikkahakemuksen jäsenvaltioiden rajalla tai niiden alueella. Jäsenvaltiot kuitenkin voivat päättää direktiivin soveltamisesta myös muihin kuin Geneven yleissopimuksen mukaisiin menettelyihin.

Direktiivi sisältää säännöksiä turvapaikanhakijoille annettavista oikeusturvan takeista, päätöksentekomenettelyn vähimmäisvaatimuksista sekä tiettyjen käsitteiden ja käytäntöjen soveltamiselle asetettavista yhteisistä vaatimuksista. Ehdotuksessa esitetään myös yhteiskomitean perustamista edistämään direktiivin saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä ja sen yhdenmukaista soveltamista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Turvapaikkahakemuksen käsittely yhdessä jäsenvaltiossa ja jäsenvaltioissa noudatettava yhtenäinen turvapaikka-

menettely ovat tärkeitä myös yksittäisen turvapaikanhakijan kannalta.

Valtioneuvoston kanta direktiivin yksityiskohtiin on valmisteltavana. Kannan muodostamiseksi on vielä selvitettävä ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotuksen lukuisat yksityiskohdat vaativat täsmennystä ja tarkennusta sekä eri hallinnonalojen yhteisten kantojen määrittämistä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiivin tarkoituksena on asettaa EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 1 alakohdan d alakohdassa tarkoitettut vähimmäisvaatimukset jäsenvaltioiden menettelylle pakolaisaseman myöntämisessä ja peruuttamisessa. Kyse on ensimmäisestä merkittävästä toimenpiteestä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi. Ehdotukseen on koottu kaikki jäsenvaltioiden käytettävissä olevat asiaan liittyvät sääntelytoimet samoin kuin tapausten nopean ja asianmukaisen selvittämisen kannalta tarpeelliset hallinnolliset ja oikeudelliset mekanismit.

Direktiivissä ei vaadita jäsenvaltioita noudattamaan yhtenäisiä menettelyjä eikä siinä veloiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön niiden oikeuden kannalta uusia käsitteitä tai käytäntöjä. Direktiivin useiden säännösten täytäntöönpano on ehdotettu jätettäväksi kokonaan tai osittain jäsenvaltioiden harkintaan. Tällainen sääntely ei muodostu Suomen perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Direktiivin vähimmäisvaatimuksia asettavasta luonteesta johtuu, että jäsenvaltioiden kansallisessa oikeudessa ei voida supistaa direktiivin soveltamisalaa eikä alittaa siinä edellytettyä suojan tasoa. Jäsenvaltioita velvoittavien vähimmäisvaatimusten yksityiskohtaiset vaikutukset Suomen kannalta kaipaavat vielä selvittämistä. Valiokunta korostaa yleisesti perustuslain 21 §:ssä vahvistettujen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten tärkeyttä. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa käsitellään oikeutta hyvään hallintoon (41 artikla) ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Direktiivin jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että sääntely ei velvoita heikentämään Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaista oikeusturvaa.

Direktiivin IV luvun 2 jaksossa säädetään nopeutetusta menettelystä turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat hyväksyä tai pitää voimassa nopeutetun menettelyn muun muassa sellaisia tapauksia varten, joissa turvapaikanhakijan lähtömaata pidetään direktiivin 30 ja 31 artiklassa tarkoitettulla tavalla turvallisena. Tiettyä maata voidaan pitää turvallisena lähtömaana ainoastaan direktiivin liitteessä II esitettyjen periaatteiden mukaisesti (ehdotuksen 30 artiklan 1 kohta) ja tällaista maata voidaan pitää tietyn turvapaikanhakijan kannalta turvallisena lähtömaana ainoastaan direktiivin 31 artiklassa tarkoitettujen yksilöllisten edellytysten vallitessa. Jos jäsenvaltiossa on käytössä "turvallisen lähtömaan" käsite tai jäsenvaltio päättää ottaa sellaisen käyttöön, se on velvollinen soveltamaan kyseistä käsitettä kaikille jäsenvaltioille yhteisiksi tarkoitettujen sääntöjen mukaisella tavalla.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt "turvallisen alkuperämaan" käsitteen käyttämistä ulkomaalaislaissa mahdollisena, jos turvapaikkahakemukset tutkitaan kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti (ks. PeVL 16/2000 vp). Kun otetaan huomioon direktiivin 6 ja 31 artiklan säännökset, ei ehdotus ole tältä kannalta ongelmallinen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksen liitteessä II esitetyt turvallisten lähtömaiden määrittämistä koskevat periaatteet poikkeavat jossain määrin ulkomaalaislain 33 b §:n vastaavista säännöksistä. Ulkomaalaislaissa on alkuperämaan turvallisuutta koskevan arvion tekemisessä annettu direktiiviehdotusta enemmän painoa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista ja oikeudenkäytön tasoa koskeville vaatimuksille.

Direktiivin 41 artiklan säännös kielletyistä syrjintäperusteista on syytä muotoilla perustus-

lain 6 §:n 2 momenttia ja EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kappaletta vastaavasti niin, että kielto kattaa ehdotetussa säännöksessä mainittujen perusteiden lisäksi myös muut henkilöön liittyvät syyt.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Pekka Ravi /kok
	Klaus Hellberg /sd	Markku Rossi /kesk
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Jukka Mikkola /sd.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.