

Asia

OSA; Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 31/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Dublin-asetuksen käsittely aloitettiin syksyllä 2016 mutta käsittely on ollut hidasta.

Tämänhetkinen puheenjohtajavaltio Bulgaria aloitti asetusehdotuksen käsittelyn tehokkaasti. Ehdotusta käsitellään parhaillaan asiantuntijatasolla puheenjohtajan ystävät -kokoonpanossa.

Eurooppa-neuvosto katsoi joulukuussa 2017, että poliittinen yhteisymmärrys kaikista turvapaikkajärjestelmän uudistukseen kuuluvista ehdotuksista tulisi saavuttaa kesäkuun 2018 aikana.

Tässä jatkokirjeessä käsitellään asiantuntijatason keskustelun jatkamiseksi 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 pyytämällä tavalla.

Jatkokirjeessä ei käsitellä ehdotusta muilta osin. Esimerkiksi ehdotettuja kriisitilanteiden tukitoimia (solidaarisuus ja vastuunkanto) tai ehdotettua tietojärjestelmää ei käsitellä.

Neuvottelujen edetessä laaditaan uusi jatkokirje, jossa käsitellään laajemmin ehdotusta ja sen taloudellisia vaikutuksia.

Suomen 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 määrittää 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 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 tosiasiallisesti 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 tuomioistuimien voisi valitusta arvioida. Mikäli tällaisia rajoituksia asetetaan, niiden ei tule rajoittaa tuomioistuimien 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.

Pääasiallinen sisältö

Yhden valtion vastuuseen perustuva järjestelmä (stable responsibility)

Komission ehdotuksessa henkilölle asetettaisiin velvollisuus hakea kansainvälistä suojelua siitä valtiosta, mihin hän ensimmäiseksi saapui tai valtiosta, joka on myöntänyt hänelle oleskeluluvan. Tämänhetkiseen kompromissiversioon sisältyy viittaus myös viisumin myöntäneeseen valtioon. Edellytyksenä on, että oleskelulupa tai viisumi on voimassa. Tämän valtion velvollisuutena on selvittää hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, joka ei tämän jälkeen lähtökohtaisesti enää vaihdu. Komission ehdotuksen mukainen täysin pysyvä vastuu (permanent responsibility) ei saanut laajaa kannatusta, ja kompromissiehdotuksiin onkin tuotu takaisin voimassa olevaan asetukseen sisältyviä vastuun päättymisen säännöksiä tilanteissa, joissa hakija on poistunut tai poistettu EU:n alueelta. Lisäksi kompromissitekstiin on sisällytetty ehdotus vastuun lakkaamisesta kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on ensimmäisen kerran rekisteröity Eurodac-järjestelmään kansainvälisen suojelun hakemisen perusteella.

Oikeussuojakeinot

Oikeussuojakeinoista säädetään asetuksen 28 artiklassa. Kuten voimassa olevassa asetuksessa, myös ehdotuksen mukaan henkilöllä on oikeus hakea muutosta siirtopäätökseen tai sen uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen osalta. Oikeussuojakeinoja koskevia sääntöjä ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhakumenettelyä nopeutetaan ja yhdenmukaistetaan ja menettelylle asetetaan lyhyet määräajat. Komission ehdotuksen mukaan määräaika muutoksenhauille olisi 7 päivää, ja tämä määräaika sisältyy myös tällä hetkellä käsiteltävään kompromissiversioon.

Komission ehdotus sisältää myös 15 päivän määräajan tuomioistuimelle ratkaista muutoksenhakuasia, ja sama määräaika on myös tämänhetkisessä kompromissiversiossa. Lyhyen käsittelymääräajan vuoksi ehdotetaan, että muutoksen hakeminen johtaisi siirtopäätöksen täytäntöönpanon automaattiseen lykkäykseen.

Tällaiset tuomioistuinta sitovat määräajat eivät ole tuntemattomia unionin oikeudessa (vrt. esimerkiksi asetus eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn perustamisesta 861/2007). Neuvoston oikeuspalvelu on sekä dublin- että menettelyasetuksen käsittelyn yhteydessä todennut, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan toisen kappaleen mukainen oikeusperusta antaa mahdollisuuden säätää tällaisesta määräajasta. Euroopan parlamentti ei raportissaan ehdottanut muutosta tätä määräaika koskevaan ehdotuksen kohtaan. Suomi on neuvotteluissa tuonut esille näkemyksensä tällaisen määräajan ongelmallisuudesta, mutta ehdotuksesta käytyjen neuvottelujen nojalla vaikuttaa todennäköiseltä, että tällainen määräaika tulee asetukseen sisällyttämään.

Ehdotus rajaisi tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia valitus vain koskien sitä, onko hakijalla riski tulla kohdelluksi asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettusti epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla tai sitä, onko asetuksen 10–13 artiklassa tai 18 artiklassa turvattuja, erityisesti perhe-elämän suojaan liittyviä oikeuksia rikottu. Tuomioistuin ei siten voisi huomioda väitettä siitä, onko jotakin muuta asetuksen vastuuperusteita sovellettu oikein. Tämä rajoitus sisältyy myös tämänhetkiseen kompromissiversioon. Suomi on neuvotteluissa tuonut esille näkemyksensä tällaisen rajauksen ongelmallisuudesta, mutta tämä näkemys ei ole saanut laajaa tukea

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asiaa on käsitelty U-kirjelmässä, U 31/2016 vp.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Parlamentti on hyväksynyt raportin 6.11.2017.

Kansallinen valmistelu

Turvapaikkatyöryhmän ja puheenjohtajan ystävät -kokoonpanon kokouksia on valmisteltu poikkihallinnollisesti. Tätä U-jatkokirjettä on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU6-jaostossa 22.-26.3.2018.

Eduskuntakäsittely

U-kirje U 31/2016 vp on annettu eduskunnalle 2.6.2016 (HaVL 34/2016 vp, PeVL 34/2016 ja SuVL 6/2016 vp). Tämän jälkeen eduskunnalle on annettu kaksi U-jatkokirjettä, UJ 33/2016 yhteisestä taakanjaon toteuttamistavoista yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä (HaVL 42/2016 vp) ja UJ 12/2017 solidaarisuudesta ja taakanjaosta (HaVL 17/2017).

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Dublin-menettelyn peruseriaatteet

Ehdotuksen keskeisenä lähtökohtana on menettelyn selkeyttäminen ja tehostaminen siten, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio voidaan selvittää yksiselitteisesti ja nopeasti. Pyrkimyksenä on edesauttaa hakijan pääsemistä turvapaikkaprosessiin käsittelystä vastaavassa valtiossa ja samalla torjua edelleen liikkumista. Tämä tavoite tukee perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisen oikeuden turvapaikkaan toteutumista; sekä täysi-ikäisen että alaikäisen hakijan osalta olennaista on se, että hänelle taataan nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn käsittelystä vastuussa olevassa valtiossa.

Voimassa olevan asetuksen 604/2013 johdanto-osan 32 ja 39 perustelukappaleessa (muuttamattomina komission ehdotuksen kohdat 45 ja 53) korostetaan, että asetusta soveltaessa jäsenvaltioita sitovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

Unionin tuomioistuin tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole ratkaisukäytännössään kyseenalaistanut asetuksen peruslähtökohtaa: vain yksi valtio tutkii unionin alueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ja tämä valtio määrittää asetuksen mukaista vastuuhierarkiaa soveltaen. Unionin tuomioistuin on päinvastoin muistuttanut ratkaisukäytännössään tästä lähtökohdasta. Asetukseen sisältyvä harkintavaltasäännös antaa jäsenvaltioille perustuslakivaltiokunnan lausunnossaan PeVL 34/2016 vp edellyttämän 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. On kuitenkin huomattava, että unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-578/16 (C. K., H. F. ja A. S., 16.2.2017), että harkintavaltasäännöstä, luettuna perusoikeuskirjan 4 artiklan valossa, ei voida tulkita siten, että se velvoittaisi jäsenvaltion soveltamaan kyseistä säännöstä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan T.I. v. UK (43844/98, 7.3.2000), että asetuksen johdannossa mainittu perusoletus siitä, että vastaanottavaa valtiota voidaan pitää kolmannen valtion kansalaisille turvallisena maana, ei ole kumoamaton. Tämä oletus ei vapauta valtiota velvollisuudesta arvioida, voiko henkilö yksittäistapauksessa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi, jos hänet vastuuvaltiosta palautetaan kotivaltioonsa. On huomattava, että tuomioistuin ei velvoita arvioimaan toisen valtion tekemien päätösten sisältöä vaan sitä, onko toisessa valtiossa olemassa järjestelmä, jonka puitteissa henkilö saa palautuspäätöksen asianmukaisesti muutoksenhaun kohteeksi, eli tarjoaa henkilölle riittävät oikeussuojakeinot.

Koskien vastaanottavan valtion turvapaikkamenettelyä ja vastaanotto-olosuhteita, Euroopan unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-

411/10 (N.S. 21.12.2011), että jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti luottaa siihen, että toinen jäsenvaltio noudattaa unionin oikeuteen kuuluvia perusoikeuksia. Samalla kuitenkin tunnustettiin, että kyse ei ole kumoamattomasta olettamasta. Tuomiossa todetaan selvästi, ettei olisi vastuunmäärittämisasetuksen tavoitteiden mukaista, että vähäisinkin direktiivien 2003/9, 2004/83 tai 2005/85 (tuomion antohetkellä voimassa olleet vastaanotto- määritelmä- ja menettelydirektiivi) rikkominen riittäisi estämään turvapaikanhakijan siirtämisen vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Jos näin olisi, tämä johtaisi tuomioistuimen mukaan siihen, että asetuksen III luvussa mainittuihin vastuuvaltion määrittelyperusteisiin lisättäisiin uusi poissulkemisperuste, jonka mukaan sen, että jokin jäsenvaltio syyllistyisi edellä mainittujen direktiivien sääntöjen vähäiseen rikkomiseen, vaikutuksena voisi olla jäsenvaltion vapautuminen asetuksen mukaisista velvoitteista. Tällainen seuraus tekisi tuomioistuimen mukaan kyseisten velvoitteiden sisällön tyhjäksi ja vaarantaisi unionissa jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelemiseen toimivaltaisen jäsenvaltion nopean määrittämisen tavoitteen. Sen sijaan tilanteessa, jossa on vakavasti syytä pelätä, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion turvapaikkamenettelyssä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteissa on systeemisiä puutteita, jotka merkitsevät tähän jäsenvaltioon siirrettyjen turvapaikanhakijoiden perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua, siirto ei ole yhteensopiva kyseisen säännöksen kanssa (tuomion kohdat 84-86 mukaillen). Tämä ratkaisu on linjassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aiemmin antaman ratkaisun M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (30696/09, 21.1.2011) kanssa. Ratkaisussaan C-4/11 (Puid, 14.11.2013) unionin tuomioistuin toisti asiassa C-411/10 lausumansa.

Edellä mainittua tukee ehdotuksen 3 artiklan 2 kohtaan sisältyvä (ratkaisun C-411/10 perusteella voimassa olevaan asetukseen 604/2013 sisällytetty) velvoite jatkaa vastuun määrittämistä tilanteessa, jossa on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun.

Myös hakijan yksilölliset seikat on huomioitava, kun arvioidaan voisiko hakijan siirtäminen vastuuvaltioon johtaa perusoikeuskirjan 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseen kohteluun. Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa ratkaisussaan C-578/16, että turvapaikanhakijan siirto voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa on poissuljettua, että tämä siirto aiheuttaa todellisen ja todetun riskin siitä, että asianomainen altistuu kyseisessä artiklassa tarkoitettulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle. Tässä arvioinnissa on otettava huomioon sekä vastaanottavan valtion olosuhteet että henkilön yksilölliset olosuhteet. Kynnys siirrosta luopumiselle on siten ratkaisukäytännössä asetettu korkealle.

Ehdotuksen mukaan myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt kuuluisivat asetuksen soveltamisalan piiriin. Tähän liittyen relevantti on Euroopan ihmisoikeustuomioistuinin ratkaisu Mohammed Hussein ym. vastaan Alankomaat ja Italia (27722/10, 2.4.2013). Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että hakija voidaan käännättää kansainvälistä suojelua antaneeseen valtioon, ellei hän voi osoittaa olevansa tällöin tosiasiallisessa vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Henkilön materiaalistien ja sosiaalisten elinolosuhteiden merkittäväkään huononeminen käännättämisen johdosta ei sellaisenaan riko 3 artiklaa, jos asiassa ei ole poikkeuksellisen pakottavia humanitaarisia perusteita käännättämisestä vastaan. Koska hakija oli jo saanut kansainvälistä suojelua, tuomioistuin ei ottanut arviointinsa lähtökohdaksi M.S.S. ja Tarakhel v. Sveitsi (29217/12, 4.11.2014) -tuomioissa käytettyä erityisen vähäosaiseen ja haavoittuvaan ryhmään kuulumista. On myös huomattava, että tuomioistuin totesi olevan lähtökohtaisesti hakijan velvollisuus osoittaa, että hän olisi vaarassa joutua em. kohtelun kohteeksi. Myös KHO on ratkaisukäytännössään katsonut, ettei kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden asema ole verrattavissa ensimmäistä kertaa EU:n alueelle tuleviin turvapaikanhakijoihin (KHO lyhyt ratkaisuseloste asiasta 13.7.2016/3151). Vastaavasti vuosikirjapäätöksessään KHO 2015:100 (22.6.2015) tuomioistuin totesi, että unionin jäsenvaltiossa oleskeluluvalla oleskeleva henkilö ei ole samassa asemassa kuin ensimmäistä kertaa unionin alueelle tuleva. On siten huomattava, että Dublin-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt eivät muodosta homogeenista ryhmää.

Ratkaisussaan C-63/15 (Ghezelbash, 7.6.2016) tuomioistuin tulkitsi voimassa olevan asetuksen oikeussuojakeinoja koskevan artikla antavan turvapaikanhakijalle mahdollisuuden vedota muutoksenhakuvaliikassa myös siihen, että jäsenvaltio olisi soveltanut asetuksen III luvussa esitettyä vastuuperustetta virheellisesti. On kuitenkin huomattava, että tuomioistuimen mukaan oikeussuojakeinon laajuus on määritettävä asetuksen säännösten sanamuodon, yleisen rakenteen, tavoitteiden ja asiayhteyden perusteella ja erityisesti sen perusteella, miten asetusta on kehitetty yhteydessä järjestelmään, jonka osa se on. Ratkaisussaan C-155/15 (Karim, 7.6.2016) tuomioistuin puolestaan totesi, että turvapaikanhakija voi hänen siirrosta tehtyä päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä vedota siihen, että jotakin vastuunmäärittämisasetukseen liittyvää menettelysäännöstä (ei siten edellä mainitun tuomion tavoin asetuksen III luvussa esitettyä vastuuperustetta) on sovellettu virheellisesti. Tässäkin yhteydessä on huomattava, että asiassa Karim tulkittiin voimassa olevan asetuksen mukaisen oikeussuojakeinon ulottuvuutta. Edellä mainittua koskien on huomattava, että asetuksen 343/2003 (ns. Dublin II asetusta) mukainen muutoksenhakuoikeus oli unionin tuomioistuimen mukaan huomattavasti tuomioistuimen arvioimaa voimassa olevaa asetusta 604/2013 suppeampi. Asetuksen 304/2003 tulkintaa koskeneessa ratkaisussaan C-394/12 (Abdullahi 10.12.2013) tuomioistuin totesi hakijan voivan riitauttaa vastuuperusteen valinnan vain vedoten siihen, että ko. jäsenvaltion

turvapaikkamenettelyyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteisiin liittyy sellaisia systeemisiä puutteita, jotka ovat uskottavia perusteita uskoa, että turvapaikanhakija altistuisi todelliselle vaaralle joutua Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Unionin tuomioistuin ei nähnyt tätä rajoitusta perusoikeuskirjan kannalta ongelmalliseksi. Ehdotuksella siten palattaisiin nykyistä rajoitetumpaan muutoksenhakuoikeuteen, mutta ei kuitenkaan Dublin II -asetuksen tasoon.

Perheyhteyden säilyttäminen ja lapsen etu

Asetuksella ei ehdoteta muutettavaksi jo voimassa olevaan asetukseen sisältyviä vastuunmäärittämiseen liittyviä peruseriaatteita. Perheen pitämiseen yhdessä ja erilleen joutuneen perheen yhteen saattamiseen tähtäävät vastuuperusteet ovat edelleen hierarkkisten vastuuperusteiden luettelossa ensisijaisia, mikä on tärkeää sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan (perhe-elämän kunnioittaminen) samoin kuin Suomen perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan kannalta.

Asetuksen tavoitteena on edelleen alaikäisen yksin tulleen hakijan yhdistäminen unionin alueella olevan perheenjäsenen, sisaruksen tai hänestä huolehtimaan kykenevän sukulaisen kanssa. Se sisältää myös edelleen erityiset säännökset koskien asetuksen soveltamista alaikäiseen (artikla 8), joista keskeisimpänä on velvoite huomioida lapsen etu asetusta sovellettaessa. Lapsen osalta edellä mainittu tukee lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artiklassa todetun toteutumista.

Ratkaisussaan C-648/11 (MA, BT ja DA, 6.6.2013) unionin tuomioistuin totesi ilman huoltajaa tulevien alaikäisten muodostavan erityisen haavoittuvien henkilöiden kategorian, mikä tarkoittaa sitä, ettei vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyä saa pitkittää enempää kuin on ehdottomasti tarpeen. Tuomioistuin myös katsoi tämän edellyttävän, ettei heitä lähtökohtaisesti siirretä toiseen jäsenvaltioon (kohdat 55 ja 61). Tuomioistuin kuitenkin totesi selkeästi, ettei siitä peruseriaatteesta, että hakemus tutkitaan vain yhdessä valtiossa, ole tarkoitus poiketa myöskään silloin, kun hakija on yksintullut alaikäinen (kohdat 63 - 65). Ratkaisun jälkeen vallinnut epäselvä oikeustila siitä, milloin takaisinottomenettelyä voidaan soveltaa yksintulleisiin alaikäisiin, on johtanut eroihin jäsenvaltioiden tulkintakäytännöissä. Tämä ei toteuta tavoitetta määrittää vastuussa oleva yksi valtio selkeästi ja yksiselitteisesti eikä näin edistä lapsen osalta perusoikeuskirjan 18 artiklan eikä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artiklassa todetun toteutumista. Tieto takaisinottomenettelyn soveltamisesta mikäli hakija jättää uuden hakemuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa ehkäisee myös hakijoiden edelleen liikkumista; edelleen liikkumisen ei voida miltään osin katsoa tukevan lapsen edun toteutumista. Tästä syystä on tärkeää, että asetuksessa nyt täsmennetään, että alaikäisen yksintulleen hakijan

hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen ensimmäisen kerran jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Säännöstä sovelletaan, jos em. perheenjäseniä, sisarusia tai sukulaisia ei ole ja jos ei osoiteta, että se ei olisi kyseisen alaikäisen edun mukaista. On huomattava, että lapsen edun lisäksi arvioinnissa on huomioitava yllä mainitulla tavalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan velvoitteet.

Oikeussuojakeinot

Huomioiden sen, mitä perustuslakivaltiokunta totesi lausunnossaan PeVL 34/2016 vp ja PeVL 24/2016 vp muutoksenhakuajan riittävydestä ja asian merkityksestä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatu oikeuden toteutumiseksi, asetuksen tulee tarjota henkilölle riittävä aika valituksen laatimiselle. Kohtuullisen määräajan pituutta arvioitaessa on huomattava, kuten perustuslakivaltiokuntakin toi lausunnossaan esille, että valituksenalaisessa päätöksessä ei ole kysymys turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta, vaan luonteeltaan menettelyllisestä asiasta. Tällä perusteella vähintään voimassa olevaa menettelyä käytännössä vastaavan määräajan voidaan katsoa turvaavan asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja olevan siten perustuslain kannalta hyväksyttävissä. Komission ehdottama 7 päivää vastaa ulkomaalaislain 198b §:ssä asetettua aikaa hakea täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeytystä. Mikäli henkilö haluaa hakea täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeytystä, on hänellä tosiasiasa käytössään sama aika myös valituksen tekemiselle, koska hallintolainkäyttölain 32 § 1 mom. mukaan valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon vain, jos valitus on tehty.

Tuomioistuimia sitovat valituksen käsittelyä koskevat määräajat eivät ole tuntemattomia unionin oikeudessa (vrt. esimerkiksi asetus eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn perustamisesta 861/2007). Koska turvapaikka-asiaa käsiteltäessä hakijalla on kuitenkin korostunut oikeusturvan tarve (vrt. PeVL 24/2016 vp), ei perustuslain 21 § huomioiden tuomioistuimelle tulisi lähtökohtaisesti asettaa määräaika valitusasian käsittelylle. Mikäli tällainen määräaika kuitenkin neuvottelujen perusteella asetukseen sisällytetään, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi sen tulee lähtökohtaisesti olla joko tavoitteellinen tai muuten sillä tavoin joustava, että erityisistä/painavista syistä se voidaan ylittää.

Perustuslain tarkoittama oikeusturvasääntely edellyttää asianmukaista asian käsittelyä, ja hallintolainkäyttölain 51 §:n nojalla valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Mikäli tuomioistuimelle asetetaan ehdotettuja rajoituksia valituksen tutkimiselle, on olennaista, että edellä mainitun unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ne eivät ainakaan rajoita tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia, saattaisiko siirto hakijan vaaraan joutua Unionin

perusoikeuskirjan 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Tämä käytännössä merkitsisi edelleen mahdollisuutta tutkia hakemus laajemmin, kuin mitä unionin tuomioistuimen mukaan asetus 604/2003 (Dublin II) asetus mahdollisti. Kuten yllä todettiin, unionin tuomioistuin ei pitänyt tällaista rajoitusta perusoikeuskirjan kannalta ongelmallisena. Asetuksessa on myös edelleen varattu hakijalle tosiasiallinen mahdollisuus tuoda henkilökohtaisessa puhuttelussa esille kaikki vastuunmäärittämisen kannalta merkitykselliset seikat. Ehdotettu tuomioistuimen toimivallan rajaaminen on kuitenkin poikkeuksellista Suomen järjestelmässä. Huomioiden sen, että kyse on päätöksestä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon eikä itse turvapaikka-asiassa annettu päätös sekä yllä Dublin II asetuksen osalta mainittu, hakijan keskeiset perus- ja ihmisoikeudet turvattaisiin kuitenkin asianmukaisesti rajatullakin sääntelyllä.

Yhteenvedo

Edellä mainittu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö ohjaa jäsenvaltioiden ratkaisukäytäntöä. Unionin tuomioistuin on myös nimenomaisesti todennut, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin johdetun oikeuden sääntöjä, mukaan lukien voimassa olevan Dublin III -asetuksen säännöksiä, on tulkittava ja sovellettava perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia kunnioittaen (ks. esim. C-578/16 k. 59, jossa tuomioistuin viittasi myös yllä mainittuun ratkaisuun C-411/10).

On myös huomattava, että tuomioistuinten arviot koskien erityisesti vastaanottavan valtion turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmää perustuvat kussakin tilanteessa vallitseviin olosuhteisiin. Esimerkiksi yllä mainitussa ratkaisussa Tarakhel v. Sveitsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi Italian vastaanotto-olosuhteista saatavilla olevan tiedon edellyttävän, että tietyissä tilanteissa Italian tulee antaa yksilölliset vakuudet siitä, että hakija saa asianmukaiset vastaanottopalvelut ja että perhe pidetään yhdessä. Jo vuonna 2015 tuomioistuin totesi ratkaisussa J.A. vs. Alankomaat (21459/14, 3.11.2015), ettei em. vakuuksia enää tarvita. Oikeuskäytäntö siten muotoutuu aina kulloisenkin tilanteen mukaan.

Kaikki yllä todettu huomioiden asetuksella luotava kokonaisuus tukee asianmukaisesti sekä menettelyn tehokkuuden että hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista asiaa koskeva oikeuskäytännön kehitys huomioiden. Myös jatkovalmistelussa kiinnitetään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla huomiota siihen, ettei sääntely muodostu perustuslain 9 § 4 momentissa ja 21 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ongelmalliseksi.

Dublin-asetus ei sisällä perustuslain 16 tai 19 §:n kannalta relevantteja säännöksiä. Vastaanottodirektiiviä koskevassa valmistelussa on pyritty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla varmistamaan, ettei sääntely muodostu ongelmalliseksi em. perustuslain pykälissä

turvattujen oikeuksien kannalta. Vastaanottodirektiiviä on käsitelty U-kirjelmässä U 37/2016 vp (HaVL 37/2016 vp) ja U-jatkokirjelmässä UJ 22/2017 vp (HaVL 26/2017). Neuvoston vastaanottodirektiiviä koskevan neuvottelumandaatin mukaan hakijalle on kaikissa olosuhteissa varmistettava unionin lainsäädännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen minimielintaso. Siirtoa odottaessa alaikäiselle on tarjottava sopivaa koulutusta, joka voi pitää sisällään pääsyn kansalliseen koulujärjestelmään. On myös huomattava, että Dublin-menettelyn kohteena olevien hakijoiden oikeutta terveydenhuoltoon ei rajoiteta suhteessa muihin hakijoihin.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetus on jäsenvaltioita suoraan velvoittava.

Ulkomaalaislain 103 §:n 1 mom. 2 ja 3 momenttien mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuunmäärittämisasetuksen mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä tai hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää. Neuvostossa käsiteltävänä olevan menettelyasetusta koskevan ehdotuksen säännökset korvaavat sovellettavaksi tullessaan edellä mainitut ulkomaalaislain kohdat. Menettelyasetuksen mukaan näissä tilanteissa hakemusta ei tutkittaisi sisällöllisesti.

Voimassa oleva asetus (27 artikla) edellytti jäsenvaltioiden säätävän kansallisesti kohtuullisesta ajasta, jonka aikana asianosaisentuli käyttää oikeuttaan artiklan mukaisiin oikeussuojakeinoihin ja säätämään artiklan asettamissa puitteissa myös muutoksenhakumenettelystä, erityisesti valituksen mahdollisesta lykkäävästä vaikutuksesta siirron täytäntöönpanoon. Suomessa valitusaika on 1.9.2016 voimaan tulleen ulkomaalaislain 190 §:n muutoksen nojalla 21 päivää. Menettelyn osalta Suomessa valikoitiin sääntelytavaksi 20 art. 3c kohta: ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaan päätös käännyttämisestä ja hakemuksen tutkimatta jättämisestä vastuunmäärittämisasetuksen perusteella voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ulkomaalaislain 198b §:n nojalla dublin-päätöksen saaneen hakijan on tehtävä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus 7 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään 5 arkipäivää. Ulkomaalaislain 201 § 4 mom. mukaan päätöstä käännyttämisestä ei saa panna täytäntöön, ennen kuin em. hakemus on ratkaistu ja 199 § 4 mom. mukaan hallinto-oikeuden on tehtävä päätös täytäntöönpanon kieltämistä koskevassa asiassa 7 päivän kuluessa, johon sisältyy vähintään 5 arkipäivää. Asetuksen tullessa sovellettavaksi muutoksenhakuun sovelletaan asetuksen säännöksiä siltä osin, kuin siinä ei erikseen jätetä joitain kohtia kansallisesti säädettäväksi. Asetus edellyttää siten muutoksia edellä mainittuihin ulkomaalaislain pykäliin.

Ahvenanmaan asemaa on käsitelty U-kirjelmässä U 31/2016 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon on käsitelty U-kirjelmässä U 31/2016 vp sekä u-jatkokirjelmissä UJ 33/2016 vp ja UJ 12/2017 vp. Taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan.

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Tässä U-jatkokirjelmässä selostetuilla asioilla ei arvioida olevan vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Muutoksenhakumenettelyyn mahdollisesti tulevilla määräajoilla saattaa olla vaikutusta hallinto-oikeuksien resurssitarpeisiin varsinkin, jos käsiteltävien asioiden määrä kasvaa nykyisestä. Valitusasian käsittelytavan tässä asiaryhmässä ei tule johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen muissa ulkomaalaisasioissa tai muiden asiaryhmien asioissa.

Julkisen talouden suunnitelman JTS yhteydessä sekä talousarvioiden ja lisätalousarvioiden valmistelun yhteydessä ratkaistaan valtion talousarvion eri momenteille mahdollisesti tarvittavien määrärahojen mitoitus ja ajoitus.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Koko yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva säädöspaketti on tarkoitus saada hyväksytyksi ennen Euroopan parlamentin vaaleja keväällä 2019. Se merkitsee sitä, että valmistelua on jatkettava erittäin kiivaassa tahdissa koko kuluvaan kevään ja tulevan syksyn ajan. Trilogineuvottelut parlamentin kanssa ovat lähes kaikkien jo trilogeihin edenneiden säädösehdotusten osalta olleet erittäin haastavat.

Eurooppa-neuvosto katsoi joulukuussa 2017, että poliittinen yhteisymmärrys kaikista turvapaikkajärjestelmän uudistukseen kuluvista ehdotuksista tulisi saavuttaa kesäkuun 2018 aikana. Tavoitteena on, että asiaa käsiteltäisiin Eurooppa neuvostossa kesäkuussa 2018.

Asiakirjat

KOM(2016) 270 lopullinen 4.5.2016

WK 3030/2018 INIT LIMITE 13.3.2018

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kukka Krüger (SM) 02954 88270
Timo Makkonen (OM) 02951 50230
Päivi Pietarinen (VNK) 02951 60354

EUTORI-tunnus

EU/2016/0953

Liitteet**Viite**

Asiasanat Hoitaa	kansainvälinen suojelu, turvapaikanhakijat, turvapaikka, pakolaiset SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
