

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 1/2002 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrääminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 26 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrääminen) (U 72/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Leena Halila
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklaan, jonka 1 kappaleen 1 kohdan a alakohdan mukaan neuvosto toteuttaa perusteet ja menettelyt kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämiseksi. Ehdotuksella pannaan täytäntöön myös Wienin toimintasuunnitelmaan ja Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmiin sisältyviä määräyksiä.

Ehdotus on osa yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään tähtäviä toimenpiteitä. Asetuksella on tarkoitus korvata Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion

ratkaisemisesta vuonna 1990 tehty ns. Dublinin yleissopimus, joka on Suomen osalta tullut voimaan 1.1.1998. Ehdotettua asetusta sovelletaan vain sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka vaativat Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa. Asetusta ei siten sovelleta ns. toissijaista suojelua koskeviin hakemuksiin.

Asetusehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on luoda selkeä, toimiva ja nopea järjestelmä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi. Sisällöllisesti ehdotus perustuu Dublinin yleissopimuksen periaatteille. Tavoitteena on kuitenkin korjata yleissopimuksessa havaittuja puutteita ja epätasällisyyksiä, ottaa huomioon kehitys luotaessa aluetta ilman sisärajoja, estää turvapaikka-

menettelyn väärinkäyttö, lisätä säädöksen tehokkuutta sekä taata turvapaikanhakijoille oikeus-suojan saatavuus.

Turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu kuuluu asetuksen pääperiaatteen mukaan sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus hakijan tulon EU:n alueelle tai hänen oleskeluunsa siellä. Pääperiaatteesta poikkeavien vastuuperusteiden tarkoituksena on yhtäältä turvata perheiden yhtenäisyyttä ja toisaalta torjua laitonta maahanmuuttoa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiolla kuitenkin on oikeus käsitellä hakemus, vaikka se ei asetuksen perusteella olisi-kaan siihen velvollinen. Jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikkahakemuksen myös toisen jäsenvaltion pyynnöstä humanitaarisista syistä. Lisäksi asetusehdotus sisältää säännöksiä turvapaikanhakijoiden takaisin ottamisesta, tietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden välillä ja mahdollisuudesta toteuttaa jäsenvaltioiden kahdenvälisiä hallinnollisia järjestelyjä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää Dublinin yleis-

sopimusta hyvänä perustana asetuksen valmistelulle. Turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuun tulee vastaisuudessaakin kuulua sille jäsenvaltiolle, joka vastaa henkilön oleskelusta jäsenvaltion alueella. Vastuuperusteita sovellettaessa tulee lähtökohtana olla myös perheiden yhtenäisyyden suojaaminen. Asetuksen soveltamisalaan olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä sisällyttää myös muunlaista kansainvälistä suojelua kuin Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua pakolaisasemaa hakevat henkilöt.

Menettelyä turvapaikkahakemuksen käsitte-lystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi tulee vahvistaa laatimalla sen eri vaiheille kohtuulliset määräajat sekä täsmentämällä sitä, millaisia todisteita vastuuvaltion määrittämiseksi tarvitaan. Myös säännöksiä tietojenvaihdosta on tarpeen täsmentää ja tehostaa.

Asetusehdotuksen säännös mahdollisuudesta järjestää turvapaikanhakijoiden siirtoja jäsenvaltioiden kahdenvälisillä hallinnollisilla järjes-telyillä on ongelmallinen ja edellyttää lisäselvi-tyksiä. Valtioneuvosto suhtautuu säännökseen varauksellisesti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetusehdotus kolmannen maan kansalaisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi perustuu samoille periaatteille kuin ns. Dublinin yleissopi-mus, joka on tarkoitus korvata asetuksella. Ehdotus sisältää säännöksiä lähinnä jäsenvaltioi-den välisistä velvoitteista vastuuvaltion määrit-tämismenettelyssä. Asetuksella on kuitenkin tar-koitus myös taata oikeussuojan saatavuus sää-döksen soveltamisalan piiriin kuuluville turva-paikanhakijoille. Asetusehdotusta on hyvä jat-kovalmistelussa vielä arvioida hakijan oikeus-suojan ja hyvän hallinnon periaatteen kannalta. Näitä seikkoja käsitellään muun muassa Euroo-pan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklas-sa.

Turvapaikan hakijalle annetaan asetusehdo-tuksen mukaan kirjallisesti tietoja asian käsitte-lyvaiheista. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja 4 artiklan 5 kohdassa on valiokunnan mielestä kuitenkin 18 artiklan 4 kohdan tapaan aiheellista mainita ilmoituksen tekemisestä hakijan ym-märtämällä kielellä ja viipymättä.

Asetusehdotus ei sisällä säännöksiä turvapai-kanhakijan oikeudesta tulla kuulluksi. Valiokun-ta pitää tärkeänä, että tämä hyvän hallinnon pe-riaatteisiin kuuluva oikeus taataan turvapaikka-hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsen-valtion määrittämismenettelyssä. Tästä on aiheellista lisätä säännös asetukseen.

Asetusehdotuksen 24 artikla koskee jäsenval-tioiden mahdollisuutta sopia keskenään erinäi-sistä kahdenvälisistä hallinnollisista järjestelyis-

tä, kuten turvapaikanhakijoiden siirtojen toteuttamisesta kahden jäsenvaltion välillä ristiin vaihdettavien tapausten laskennallisen erotuksen pohjalta. Valiokunta suhtautuu ehdotukseen valioneuvoston tavoin varauksellisesti. Siirto-menettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden oikeusasemaan ja yhdenvertaiseen kohteluun on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota.

Turvapaikanhakijan avopuolisoa pidetään asetusehdotuksen 2 artiklan i alakohdan mukaan hakijan perheenjäsenenä, jos avopuolisolla on jo lähtömaassa alkanut jatkuva suhde hakijaan ja jos avopuolisot rinnastetaan aviopuolisoihin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion lainsäädännössä. Ehdotus on ongelmallinen henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta, minkä lisäksi säännöksen soveltaminen voi käytännön tilanteissa johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan vastaisiin lopputuloksiin (ks. PeVL 42/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 37/2001 vp, s. 2—3). Toisaalta asetusta sovellettaessa ilmenevät mahdolliset ongelmat ovat vältettävissä ottamalla huomioon asetuksen 16 artiklassa tarkoitettu humanitaarinen lauseke. Asetuksen 2 ar-

tiklan 1 alakohtaa on jatkovalmistelussa kuitenkin syytä vielä harkita.

Asetusehdotuksen 27 artiklan säännös kielletyistä syrjäntäperusteista on syytä muotoilla Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kappaletta vastaavasti niin, että kielto kattaa ehdotetussa säännöksessä mainittujen perusteiden lisäksi myös muut henkilöön liittyvät syyt (ks. esim. PeVL 37/2001 vp, s. 3/II).

Asetusehdotuksen 16 artiklan 1 kohdan toinen virke sisältää jäsenvaltioiden käsityksen sellaisista riittävinä pidettävistä syistä, joiden välitessa turvanpaikanhakija tulisi saattaa yhteen jossakin jäsenvaltiossa jo oleskelevan perheenjäsenensä kanssa, vaikka asetus ei jäsenvaltioita siihen velvoittaisikaan. Tällaisen julistuksenomaisen maininnan säädöstekstiä luontevampi paikka voisi olla asetuksen johdanto-osassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
vpj.	Riitta Prusti /sd	Osmo Puhakka /kesk
jäs.	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Petri Salo /kok
	Saara Karhu /sd	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.