OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

LAUSUNTO
21.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EUAA, Euroopan unionin turvapaikkavirasto)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Kirjelmän valmistelussa on kuultu oikeusministeriötä, eikä sillä sinänsä ole huomauttamista valtioneuvoston kannassa esitetystä. Kannassa todetaan, että neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistumaan siitä, että säännökset ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden kanssa. Tässä asiantuntijalausunnossa todetaan asiasta täydentävästi seuraavaa.

Käsittelyssä olevalla turvapaikkavirastoasetuksen muutosehdotuksella korvataan alkuperäisen turvapaikkavirastoasetusehdotuksen kaksi artiklaa, jotka ovat 16 artikla operatiivisesta ja teknisestä avusta ja 21 artikla muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmistä. Lisäksi ehdotukseen sisältyy uusi 16 a artikla, joka koskee avun lisäämistä kansainvälisen suojelun ja Dublin-asetuksen mukaisiin menettelyihin (jatkossa "lisäapu"). Ehdotuksella muutettaisiin myös varapääjohtajan nimittämistä koskevaa 47 artiklaa.

Ehdotetun 16 artiklan mukaan turvapaikkavirasto voisi antaa jäsenvaltiolle operatiivista ja teknistä apua jäsenvaltion pyynnöstä tai sen suostumuksella taikka neuvoston päätöksellä. Tällaista ”pakotettua apua” voitaisiin kohdistaa neuvoston päätöksellä myös Suomeen tiettyjen edellytysten täyttyessä. Apu voisi pitää sisällään muun muassa henkilöllisyyden selvittämistä, hakijoiden rekisteröimistä, tietojen antamista hakijoille, hakemusten käsittelyssä avustamista muun muassa turvapaikkapuhutteluita suorittamalla, kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista tehtävien päätösten valmistelua sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisen viranomaisen toimivaltaa tehdä päätöksiä yksittäisistä hakemuksista, sekä muutoksenhakuasioiden käsittelyssä avustamista muun muassa

tekemällä oikeudellista tutkimusta, laatimalla analyysejä ja antamalla muuta oikeudellista tukea.

Ehdotetun 16 a artiklan mukaan jäsenvaltio voisi pyytää virastolta lisää apua, minkä antamista varten virasto lähettäisi paikalle turvapaikka-asioiden tukiryhmiä. Tällainen tukiryhmä voisi

- suorittaa kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn ”hallinnollisen vaiheen” turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisesti ”osittain tai kokonaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa tehdä yksittäisiä hakemuksia koskevia päätöksiä”;
- avustaa Dublin-asetuksen nojalla sovellettavien menettelyjen täytäntöönpanossa tai suorittaa kyseiset menettelyt;
- avustaa edellä tarkoitettuja menettelyjä koskevien valitusten käsittelyssä.

Turvapaikka-asioiden tukiryhmien tehtävistä säädettäisiin tarkemmin 16 a artiklan 2–5 kohdissa. Kohdan 4 mukaan turvapaikka-asioiden tukiryhmien asiantuntijat avustavat tarvittaessa tuomioistuimia niiden pyynnöstä muutoksenhakuasioiden käsittelyssä muun muassa tekemällä oikeudellista tutkimusta, laatimalla analyysejä ja antamalla muuta oikeudellista tukea kunnioittaen kuitenkin kaikilta osin oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Ehdotetun 16 a artiklan kirjaus hallintovaiheessa annettavan avun laajuudesta on (ainakin suomenkielisen tekstin valossa) epäselvä. Yhtäältä asetusehdotuksessa sanotaan, että muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmät voisivat suorittaa kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn ”hallinnollisen vaiheen turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisesti osittain tai kokonaan”, mutta toisaalta tekstissä viitataan siihen, että toimivalta tehdä yksittäisiä hakemuksia koskevia päätöksiä on jäsenvaltioilla. Oletettavasti kirjauksilla tarkoitetaan sitä, että tukiryhmien tehtävät rajoittuisivat päätösten valmisteluun, mutta sanamuotoa on syytä selkeyttää muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevien tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi.

Sekä ehdotetun 16 että 16 a artiklan mukaan virasto voisi avustaa tuomioistuimia muutoksenhakuasioiden käsittelyssä muun muassa tekemällä oikeudellista tutkimusta, laatimalla analyysejä ja antamalla muuta oikeudellista tukea. Ehdotuksia on tarkasteltava perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Lisäapua koskevan 16 a artiklan osalta voidaan ensinnäkin todeta, että tuomioistuinten artiklassa tarkoitettu avustaminen edellyttäisi ensin jäsenvaltion ja sen jälkeen tuomioistuimen pyyntöä. Erityisesti jälkimmäinen seikka on tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta merkittävä, eli se että avun pyytäminen olisi tuomioistuimen omassa harkinnassa. Sen sijaan 16 artiklassa vastaavia säännöksiä ei ole, eikä siinä myöskään viitata oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, kuten 16 a artiklassa. Asetusehdotuksesta ei selviä, miksi nämä kohdat on muotoiltu näin eri tavoin. Tämä on sitäkin merkityksellisempää sen vuoksi, että nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta heikommin

muotoiltuun 16 artiklaan on asetusehdotuksen mukaan sisällytetty Euroopan parlamentin ja neuvoston alustavan yhteisymmärryksen teksti. Myös 16 artiklaan olisi kuitenkin perusteltua ottaa säännökset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja avun antamisesta tuomioistuimille vain niiden pyynnöstä.

Ehdotettujen 16 ja 16 a artiklan sanamuotojen mukaan tuomioistuinten avustamisessa olisi kyse ”muun muassa oikeudellisen tutkimuksen tekemisestä, analyysien laatimisesta ja muun oikeudellisen tuen antamisesta”. Kyseiset kohdat eivät siten luettelisi avustamistapoja tyhjentävästi, käytetyt sanamuodot ovat varsin laveita (”oikeudellinen tuki” voi sinällään pitää sisällään hyvin monenlaisia toimia) eikä niihin sisältyisi minkäänlaista rajausta sen suhteen, millaista annettava avustaminen voi olla. Lisäksi kyse olisi sanamuodon mukaan avustamisesta muutoksenhakuasioiden ”käsittelyssä”. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta tulisi kuitenkin olla säädösperusteisesti selvää, että avustaminen ei saa koskea varsinaisia tuomioistuimen lainkäyttötehtäviä yksittäisessä asiassa. Kyse ei voi olla tuomioistuinten oikeudellisesta avustamisesta samassa merkityksessä kuin oikeudellisesta avustamisesta puhutaan esimerkiksi oikeusavun antamisen yhteydessä (esim. yksittäistä tapausta koskevien oikeudellisten asiakirjojen laadinta). Sinänsä voitaneen ajatella, että tuomioistuinten käyttöön voidaan tarjota esimerkiksi tietoja eri maiden turvallisuustilanteiden kehittymisestä tai unionin oikeuskäytännöstä tai että kyse voi olla muunlaisesta tiedon hankinnassa avustamisesta kuten esimerkiksi tietopankkien ylläpitämisestä. Tuomioistuimen tulee kuitenkin voida kaikissa tilanteissa täysin itsenäisesti arvioida, mitä ja mistä saatavia tietoja se käyttää ja minkälaisen painoarvon se millekin tiedoille antaa. Nyt ehdotetut sanamuodot jättävät liian väljäksi ja tulkinnanvaraiseksi sen, millaisesta avusta voi olla kyse.

Jos turvapaikkavirasto tai turvapaikka-asioiden tukiryhmä jollakin edellä mainittua selvästi pidemmälle menevällä tavalla ”avustaisi” tuomioistuinta, herättäisi se vähintäänkin epäilyn tuomioistuimen riippumattomuudesta ja oikeudenkäyntien tasapuolisuudesta. On pidettävä mielessä, että turvapaikkavirasto tai turvapaikka-asioiden tukiryhmä avustaisi lähtökohtaisesti myös sen hallintoasian valmistelussa, josta tuomioistuimeen valitetaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan oikeudenkäynnin tulee paitsi olla puolueeton, myös näyttää puolueettomalta.

Tuomioistuimet voisivat halutessaan esimerkiksi tutustua turvapaikkaviraston tai turvapaikka-asioiden tukiryhmien julkaisemiin aineistoihin niin kuin muihinkin yleisesti saatavilla oleviin selvityksiin (niiden tulee olla myös asianosaisten ja heidän avustajiensa saatavissa), mutta kyse ei tällöin olisi tuomioistuimen varsinaisesta avustamisesta. Kansallinen tuomioistuin voisi halutessaan myös kuulla oikeudenkäynnissä turvapaikkaviraston asiantuntijaa niin kuin muitakin asiantuntijoita, mutta tällöinkään ei voi olla kyse varsinaisesta tuomioistuimen avustamisesta. Asianosaisella on oltava mahdollisuus vastata siihen, mitä turvapaikkaviraston edustaja on oikeudenkäynnissä esittänyt. Tuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin tasapuolisuudesta ja esimerkiksi siitä, että asianosaisella on käytettävissään riittävät puolustautumismahdollisuudet. Nämä ovat niin keskeisiä periaatteita, että jos niistä poiketaan, ei voida enää voitane puhua riippumattomista tuomioistuimista.

Vaikuttaakin siltä, että tuomioistuimille annettavaa apua koskeviin säännöksiin tai muualle asetukseen on välttämätöntä lisätä rajaukset siitä, millaista apua tuomioistuimille voitaisiin käytännössä antaa tai että tuomioistuinten riippumattomuus muutoin säännösperusteisesti turvataan kaikissa tilanteissa.