Tuomas Ojanen

9.12.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 62/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus)

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys. Kehys pohjautuisi kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden, yhtenäiseen poliittiseen lähestymistapaan sekä yhteisvastuun (solidaarisuus) ja oikeudenmukaisen vastuunjaon periaatteisiin ja kolmansien valtioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön paluuta ja takaisinottoa koskevissa kysymyksissä.

Ehdotuksella parannettaisiin mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti ja nopeasti yksi jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelystä ja selkiytetään hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia prosessissa. Tavoitteena on taata entistä nopeampi pääsy turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä väärinkäytöksiä ja hakijoiden luvatonta liikkumista EU:n alueella.

Ehdotuksella luotaisiin etsintä- ja pelastustilanteiden jälkeisiä rantautumistilanteita sekä muuttoliikkeen painetilanteita varten uusi yhteisvastuumekanismi (solidaarisuusmekanismi), jonka puitteissa rantautumisvaltiolle sekä paineen alla olevalle jäsenvaltiolle annettaisiin sen tarvitsema tuki (sisäiset siirrot, paluun tukijärjestelyt ja muut toimet, joiden tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden valmiuksia muuttoliikkeen hallitsemiseksi käytännössä).

Valtioneuvoston kirjelmässä on jaksossa 6 tehty asianmukaisesti selkoa ehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin huomioiden paitsi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tarkastelua on muuallakin kirjelmässä. Viittaan jaksossa 3, alajaksossa ”Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen” esitettyyn varsinkin siltä osin kuin siinä tarkastellaan ehdotusta lapsen edun kannalta.

Arvio

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviin kantoihin perus- ja ihmisoikeuksien osalta.

Selvää on, että kannanmuodostuksen lähtökohtana on oltava perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa, ja että tämä on oltava ehtona myös asetuksen hyväksymiselle. Edelleen selvää on, että Suomen tavoitteena on oltava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen koko Euroopan Unionissa (ks. myös PeVL 4/2019 vp ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Valtioneuvoston kirjelmässä on jaksossa 6 tarkasteltu ehdotuksen suhdetta perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 8/2018 vp, jossa valiokunta totesi yhtyvänsä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle.

Nyt ehdotetun tavoitteellisen määräajan hyväksyminen ei valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn valtioneuvoston näkemyksen mukaan olisi viime kädessä ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa, kun otetaan huomioon kyseessä olevan siirtopäätökseen annettava ratkaisu eikä turvapaikkahakemuksen aineellinen tutkiminen, ja kun voidaan katsoa hakijan edun puoltavan siirtoa koskevan asian ratkaisemista ilman aiheetonta viivästystä. Ehdotusta rajata tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia valitus vain tiettyjen seikkojen osalta tulee kirjelmän mukaan jatkoneuvotteluissa tarkastella perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 34/2016 vp ja 8/2018 todetun pohjalta. Näissä lausunnoissa valiokunta katsoi, että tällainen rajaus ei ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa.

Nähdäkseni valtioneuvoston käsillä olevaa ehdotusta koskeva kanta heijastaa perustuslakivaliokunnan aiempia linjauksia, koska valtioneuvosto pitää jatkovalmistelussa tärkeänä, että menettelyt ja muutoksenhakua koskevat säännökset takaavat riittävän oikeusturvan tason menettelyn kaikissa vaiheissa ja että muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän valmistelemaan valituksen. Valtioneuvosto myös suhtautuu edelleen varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida, ja pitää tavoiteltavana, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

Lopuksi on syytä painokkaasti korostaa, että valtioneuvoston kirjelmissä U 60-62/2020 vp esillä olevat asetusehdotukset muodostavat sellaisen unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksen, joka on mainituista valtioneuvoston kirjelmistä esille tulevista syistä huomattavan merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siten viime kädessä siitä, että kaikista asetusehdotuksista muodostuvan sääntelykokonaisuuden, eikä siis vain yksittäisten asetuksen erikseen ja kokonaisuudesta irrallaan arvioituna, on välttämätöntä kyetä riittävästi turvamaan perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturvan, toteutumista maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä koko Euroopan unionissa, jotta asetuspaketti voidaan hyväksyä.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki