6.4.2021

Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Asia: U 34/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus), jatkokirjelmä

Perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi asiassa U 34/2016 vp.

Lausunnon kohteena oleva valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee Euroopan unionin (EU) komission muutettua ehdotusta niin kutsutuksi turvapaikkamenettelyasetukseksi eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta. Komission ehdotuksella muutetaan sen vuonna 2016 antamaa ehdotusta turvapaikkamenettelyasetukseksi (KOM(2016) 467 lopullinen) ja valtioneuvoston jatkokirjelmässä käsitellään komission ehdottamien muutosten keskeistä sisältöä.

Asian jatkovalmistelun yhteydessä on välttämätöntä, että valtioneuvosto arvioi turvapaikan hakemiseen liittyviä erilaisia menettelyjä koskevaa sääntelyä ja sen vaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan kattavasti osana komission 23.9.2020 antaman kokonaisvaltaisen tiedonannon (New Pact on Migration and Asylum) ja sen yhteydessä annettujen lainsäädäntöehdotusten muodostamaa kokonaisuutta. Keskeiseksi nousee turvapaikkamenettelyasetuksen suhde nk. seulonta-asetukseen (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta), nk. Dublin-asetuksen korvaavaan asetukseen sekä maasta poistamista koskevaan sääntelyyn. Nyt kokonaiskuva mainittujen sääntelyinstrumenttien suhteista toisiinsa ja yhteisvaikutuksista turvapaikanhakijoiden asemaan ei hahmotu.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä käsiteltävät ehdotukset ovat merkityksellistä monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Keskeisiksi nousevat oikeuden hakea turvapaikkaa (mm. EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla) lisäksi etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan ja perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä palautuskielto; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklaan ja perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvä oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja kielto riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti; perustuslain 9 §:n 1 momenttiin sisältyvä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeus vapaasti liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa; perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeus; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikloihin, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja perustuslain 21 §:n sisältyvät oikeusturvaan liittyvät oikeudet; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8

artiklaan sisältyvät perhe-elämän suoja; sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohtaan sisältyvä lapsen edun periaate (ks. esim. PeVL 34/2016 vp). Merkityksellisiä ovat myös sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, etenkin perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattu oikeus perusopetukseen.

Oikeudesta hakea turvapaikkaa ja palautuskiellon periaatteesta seuraa, että henkilön tekemä turvapaikkahakemus on voitava saattaa sisällöllisesti tutkittavaksi hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet täyttävässä menettelyssä. Hakemuksen tekemiseen ja käsittelyyn liittyvien menettelyjen aikana valtion lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle on varmistettava vähintäänkin välttämätön toimeentulo ja huolenpito ja oppivelvollisuusiässä oleville oikeus maksuttomaan perusopetukseen. On huomattava, että näiden oikeuksien näkökulmasta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, onko henkilön oleskelua maassa pidettävä luvallisena vai luvattomana. Lisäksi hakijoiden liikkumisvapaus sekä henkilökohtainen vapaus ja yksityisyys ja perhe-elämän suoja on turvattava asian käsittelyn aikana ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden edellyttämällä tavalla. Kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä erilaisissa päätöksentekomenettelyissä ja esimerkiksi menettelyjen aikaista majoitusta järjestettäessä on lisäksi varmistettava lapsen edun toteutuminen ja kiinnitettävä huomiota myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 2/2021 vp, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

Rajamenettely

Komission muutetulla ehdotuksella laajennettaisiin rajamenettelyjen käyttöalaa verrattuna vuoden 2016 asetusehdotukseen ja voimassa olevaan menettelydirektiiviin. Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä erillisistä rajamenettelyistä, joten ehdotettu sääntely merkitsisi huomattavaa muutosta nykytilaan verrattuna. Erilaiset rajalla toteutettavat menettelyt ovat luonteeltaan summaarisia ja niiden tavoitteena on käsittelyn tehostaminen siten, että kaikki asiat eivät ohjautuisi täysimittaiseen menettelyyn. Lisäksi rajamenettelyyn liittyy ajatus, että menettelyn aikana henkilö ei olisi vielä oikeudellisesti valtion alueella ja että hänen perusoikeuksiaan ei tämän vuoksi tarvitsisi suojata täysimääräisesti. Nämä lähtökohdat eivät ole ongelmattomia.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että turvapaikkamenettelyn kaltaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensäkin käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijat ovat usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä (PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Palauttamista koskevat velvoitteet, erityisesti palautuskiellon ehdottomuus, edellyttävät jokaisen hakijan tilanteen yksilöllistä

arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Nämä vaatimukset sopivat huonosti yhteen asian summaarisen käsittelyn kanssa.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, rajamenettelyyn ja muihin vastaaviin nopeutettuihin menettelyihin liittyy erityisiä kysymyksiä hyvän hallinnon oikeusturvatakeiden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaisesti sääntelyn jatkovalmistelun yhteydessä onkin varmistuttava, että sääntely sisältää riittävät takeet sille, että hakemuksen perusteet tutkitaan aina yksilöllisesti ja hakijan menettelyllisistä oikeuksista huolehditaan täysimääräisesti kaikissa tilanteissa. Valtioneuvoston näkemykseen voi yhtyä myös siltä osin, että rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan vielä lisäselvitystä EU-tasolla.

Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, joista tuleville hakijoille myönnetään EU:ssa kansainvälistä suojelua keskimäärin alle 20 % tapauksista. Se, että hakijoiden kohdentaminen eri menettelyihin toteutettaisiin yksinomaan tai pääasiassa henkilön alkuperämaan mukaan, on ongelmallista perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuusperusoikeuden valossa, ellei erottelulle ole osoitettavissa hyväksyttäviä perusteita ja se ole muutoinkin oikeasuhtaista. Tämän lisäksi ongelmallisena voidaan pitää sitä, että kynnys rajamenettelyyn ohjautumiseen asetetaan säännöksessä varsin matalalle. Rajamenettelyyn ohjautuisi hakijoita maista, joista tulevista turvapaikanhakijoilla jopa lähes joka viidennen on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Sääntelyn ongelmallisuutta ei poista se, että menettelyä valittaessa huomioidaan merkittävät viimeaikaiset muutokset lähtömaan olosuhteissa ja se, kuuluuko hakija ryhmään, jonka jäsenillä voi olla erityisiä suojelutarpeita. Jo sen ratkaiseminen, kuuluuko hakija mainitunlaiseen ryhmään, edellyttää hänen tilanteensa perusteellista arviointia, mitä rajamenettely ei välttämättä mahdollista.

Ongelmatonta ei ole myöskään se, että hakemus ohjautuu rajamenettelyyn tapauksissa, joissa hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka jos hakija erehdyttää viranomaisia esimerkiksi esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä kertomatta olennaisen seikan. Mainitut seikat eivät ole relevantteja hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen taikka palauskiellon perusteiden kannalta. Siten ne eivät myöskään muodosta asianmukaisia perusteita hakemuksen summaariselle käsittelemiselle. Summaariseen käsittelyyn ohjautumisen kriteerien tulisikin kiinnittyä yksinomaan tekijöihin, jotka osoittavat, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Oikeussuoja

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että riittävä muutoksenhakuaika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytys sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhyet määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp). Muutoksenhakuaika onkin

mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin ja valmistelemaan näiden kanssa valituksen (PeVL 8/2018vp s. 5).

Ehdotuksen mukaan rajamenettely saa kestää enimmillään 12 viikkoa ja tämän tulee sisältää myös valitusvaihe. Kansallisesti tulee määritellä erilliset määräajat hallinnolliselle ja valitusvaiheelle niin, että 12 viikon määräaika kattaa kummankin vaiheen. Käsittelyaika on siis kokonaisuudessaan verraten lyhyt ja vielä pulmallisemmaksi sääntelyn tekee vaatimus määräajan asettamista tuomioistuinkäsittelylle (ks. myös PeVL 8/2018 vp). Kuten valtioneuvosto korostaa, jatkovalmistelun yhteydessä tuleekin varmistaa, että valitusten käsittelylle asetettavat määräajat tai rajoitukset eivät vaaranna valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa ja että ne voitaisiin ylittää perustellusta syystä. Kuten valtioneuvosto tuo kirjelmässään esiin, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden valossa voidaan pitää ongelmallisena myös sitä, että muutoksenhaku voitaisiin ehdotuksen mukaan rajata rajamenettelyssä vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen.

Maasta poistamisen täytäntöönpano

Kuten valtioneuvosto toteaa, turvapaikkamenettelyssä on lähtökohtana hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaissut valituksen ja siis että muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Tämä on omaksuttu pääsäännöksi myös nyt tarkasteltavassa ehdotuksessa. Ehdotus sisältää kuitenkin useita poikkeuksia tähän pääsääntöön. Näissä poikkeustilanteissa muutoksenhaulla ei olisi automaattisesti täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, vaan täytäntöönpanon lykkäystä tulisi erikseen hakea tuomioistuimelta. Ehdotuksen mukaan hakijalle olisi tällöin pääsääntöisesti taattava oikeus hakea tuomioistuimelta täytäntöönpanon lykkäystä ja tähän olisi varattava aikaa vähintään viisi päivää. Tämän poikkeuksen piiriin kuuluisivat muun muassa rajamenettelyssä käsiteltävät päätökset. Tämä ei ole ongelmatonta, kun otetaan huomioon ne perusteet, joiden nojalla hakemus voi ohjautua rajamenettelyyn. Kuten edellä toin esiin, rajamenettelyyn ohjautuisivat hakijat alkuperämaista, joiden kansalaisten kohdalla hyväksymisprosentti olisi alle 20 %. Tämä kattaa maita, joista tulevista hakijoista lähes viidesosan on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa – mikä puoltaa jokaisen hakemuksen perusteellista käsittelyä ja sitä, että muutoksenhaulla olisi täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Myös sitä voidaan pitää ongelmallisena, että uusintahakemuksiin annetuista päätöksistä ja eräistä pakolaisaseman poissuljentapäätöksistä (esim. hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle) tehtäviin valituksiin ei liittyisi täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Etenkin jälkimmäisissä tilanteissa – siis tilanteissa, joissa henkilön on jo katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa – korostuu tarve varmistaa, että palautuskielto ei muodosta estettä palauttamiselle. Se, että muutoksenhaku ei automaattisesti lykkäisi maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa, sopii huonosti yhteen tämän vaatimuksen kanssa.

Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, että asetus antaisi jäsenvaltiolle mahdollisuuden säätää kansallisessa lainsäädännössään, että uusintahakemuksen tehneellä hakijalla ei olisi eräissä tilanteissa oikeutta jäädä maahan odottamaan edes täytäntöönpanokiellon tekemiselle annetun määräajan kulumista tai tuomioistuimen päätöstä tähän pyyntöön. Näissä tilanteissa maasta poistamista koskeva päätös voitaisiin siis panna täytäntöön välittömästi.

Hakijan oikeudellinen asema rajamenettelyn aikana

Ehdotuksen mukaan hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltioiden alueelle oikeudellisessa merkityksessä, vaikka he fyysisesti ovatkin jo siellä. Komission ehdotukseen ei sisälly säännöksiä hakijan oikeusasemasta rajamenettelyn aikana eikä toisaalta siitä, miten varmistetaan, että hakijat pysyvät rajalla tai rajan läheisyydessä. Käytännössä asetuksen soveltaminen – hakijoiden velvoittaminen pysymään rajalla tai rajan läheisyydessä – johtaa heidän liikkumisvapautensa rajoittamiseen merkittävällä tavalla ja mahdollisesti melko pitkäkestoisesti. Ehdotuksen lähtökohtana kuitenkin on, että sen tarkoittama liikkumisvapauden rajoittamien ei rinnastu vaikutuksiltaan säilöönottoon, vaan säilöönotosta säädetään erikseen erillisissä instrumenteissa.

Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 7 §:n sekä perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan turvaaman henkilökohtaisen vapauden ja perustuslain 9 §:n turvaaman liikkumisvapauden kannalta (ks. esim. PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot). Onkin tärkeää, että jatkovalmistelun yhteydessä turvapaikanhakijoiden kohtelua rajamenettelyn aikana koskevaa sääntelyä tarkastellaan vielä mainittujen oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi esimerkiksi tapauksessa J.R. ja muut v. Kreikka (hakemus no. 22696/16, 25.1.2018) Kreikan loukanneen ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa turvattua oikeutta vapauteen, kun valittajat oli sijoitettu heidän henkilöllisyytensä selvittämistä ja rekisteröintiään varten niin kutsuttuun hotspot-keskukseen, jonka alueelta heillä ei ollut lainkaan oikeutta poistua. Tilanteessa oli tuomioistuimen arvion mukaan kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan sinällään mahdollistamasta henkilön vapauden riistämisestä hänen laittoman maahantulonsa estämiseksi. Artiklassa vapaudenriistolle asetetut edellytykset ja oikeusturvan takeet (mm. yksilöllinen päätös ja oikeus muutoksenhakuun) eivät tuomioistuimen mukaan toteutuneet tarkasteltavassa tapauksessa. Toisaalta siltä osin kun hakijoilla oli mahdollisuus poistua hotspot-keskuksesta päiväsaikaan ja velvollisuus viettää siellä vain yönsä, ei hakijoiden kohtelussa ollut tuomioistuimen mukaan kyse 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta vaan sen sijaan heidän vapautensa rajoittamisesta, mikä oli mahdollista toteuttaa kevyemmin edellytyksin.

On selvää, että rajamenettelynkin aikana hakijoille kuuluu perustuslain 19 §:n 1 momentissa tunnustettu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (ks. myös PeVL 34/2016 vp) ja perustuslain 16 §:n 1 momentissa tunnustettu oikeus perusopetukseen. Näiden oikeuksien turvaaminen tulisi varmistaa säädösperusteisesti (ks. esim. PeVL 18/2001 vp s. 3/I-4/II, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Henkilön oikeusaseman sisällön kannalta merkitystä on sillä, että hänen oleskelunsa raja-alueella voi seulontamenettelyn (maks. 10 pv), rajamenettelyn (maks. 12 vk) ja paluurajamenettelyn (maks. 12 vk) yhteisvaikutuksesta muodostua tosiasiassa jopa useiden kuukausien pituiseksi.

OTT Eeva Nykänen