Tuomas Ojanen

18.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

UJ 40/2020 vp liiteasiakirja (Perusmuistio 12.11.2020)

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Komission ehdotuksen tavoitteena on nopea ja tehokas menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin muutettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan suoraan sovellettavaksi asetukseksi. Menettelydirektiivi on aikanaan saatettu voimaan ulkomaalaislain muutoksilla Suomessa (HaVM 42/2014 vp — HE 218/2014 vp; HaVM 7/2016 vp — HE 64/2016 vp).
2. Ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jolla pyritään luomaan yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (Common European Asylum System; U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp).
3. Asetusehdotuksessa turvapaikkamenettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi muun muassa hakemusten jättämistä, käsittelyä ja muita menettelyitä koskevilla määräaikasäännöksillä sekä ns. turvallisia maita koskevien käsitteiden ja menettelyjen yhdenmukaistamisella ja yksinkertaistamisella. Ehdotus sisältää myös nykyistä direktiiviä selkeämpiä määräyksiä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista, minkä lisäksi ehdotuksessa painotetaan hakijan oikeusturvatakeita turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa turvapaikkapuhuttelun järjestämisestä hakemusvaiheessa aina muutoksenhakuvaiheisiin. Viittaan tarkemmin asetusehdotuksen sisällöstä ja suhteesta laajempaan kokonaisuuteen yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomisesta asetusehdotuksesta ja sitä koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä sekä jatkokirjelmästä (perusmuistio 20.11.2020) ilmenevään.
4. Komission asetusehdotus on alun perin annettu vuonna 2016, minkä jälkeen ehdotuksesta on neuvoteltu neuvostossa yhteisymmärrystä toistaiseksi saavuttamatta. Kuten käsillä olevasta perusmuistiosta ilmenee, komissio on nyt esittänyt muutoksia alkuperäisen asetusehdotuksensa säännöksiin rajamenettelystä (41 artikla), oikeussuojakeinoista (53 artikla) ja oikeudesta jäädä maahan muutoksenhakukäsittelyn ajaksi (54 artikla). Lisäksi komissio esittää uusia säännöksiä uusintahakemuksista (35 a artikla) ja paluupäätöksen tekemisestä (41 a artikla).
5. Perusmuistiossa 20.11.2020 on tehty selkoa valtioneuvoston kannasta asetusehdotukseen ottaen huomioon komission edellä selostetut

muutosehdotukset. Valtioneuvoston kannasta suhteessa komission alkuperäiseen asetusehdotukseen on taas tehty selkoa U-kirjelmässä UJ 40/2020 vp.

6. U-kirjelmässä on tehty verraten yleispiirteisesti selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin (ks. jakso 4). Perusmuistio 20.11.2020 on tässä suhteessa kuitenkin huomattavasti informatiivisempi ja parempi. Siinä on eritelty verraten seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja eurooppalaista oikeuskäytäntöä huomioiden asetusehdotuksen, sellaisena kuin se on komission ehdottamien muutosten jälkeen, suhdetta perustuslakiin ja kv. ihmisoikeussopimuksiin (s. 8-14). Perusmuistiossa on myös huomioitu EU:n perusoikeuskirja.
7. Perusmuistion ohella on syytä huomioida eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnot HaVL 35/2016 vp ja HaVL 5/2021 vp, jossa on huomioitu käsillä oleva jatkokirjelmä, samoin kuin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp ja sen kohteena olevat asetusehdotukset ja niitä koskevat valtioneuvoston kirjelmät, koska myös niissä on kysymys käsillä olevan asetusehdotuksen tavoin unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksesta, joka on merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Arvio

8. Turvapaikkamenettelysääntelyn säädöspohjan muutos direktiivistä SEUT 288.2 artiklassa tarkoitetun asetuksen muotoon on huomionarvoista myös perustuslain ja kv. ihmisoikeusvelvoitteiden sekä kansallisen liikkumavaran ihmisoikeusvaatimusten kannalta, koska SEUT 288.2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan ”sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Tällä tarkoitetaan EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä valtionsisäisiä voimaansaattamis- tai implementointitoimia (ns. asetusten *välitön sovellettavuus*). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.[1] Nähdäkseni turvapaikkasääntelyn antaminen asetuksen muodossa on kuitenkin yksi keskeinen edellytys yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiselle. Asetusmuoto kuitenkin tarkoittaa tarvetta varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien riittävä huomioiminen jo asetuksen säätämisvaiheessa ennen sen hyväksymistä ja voimaantuloa sellaisenaan kaikkialla unionissa.
9. Perusmuistiossa tuodaan esiin valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana ”perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa.” Perusmuistion mukaan tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Perusmuistiossa edelleen todetaan, että Suomen tavoitteena on

[1] Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta). Ks. asetusten välittömästä sovellettavuudesta ja muista ominaispiireistä tarkemmin Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2016, s. 41 ja 42.

perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa. Lisäksi perusmuistion mukaan erityisenä huomion kohteena ovat lapsen etu ja oikeudet, joiden ensisijaisuuden toteutumista Suomi muistion mukaan edistää kaikissa menettelyissä ja käsittelyn sen eri vaiheissa (s. 2).

10. Näitä valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtia voidaan pitää erittäin perusteluina perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta, varsinkin kun samalla huomioidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan ”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, kohta 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).
11. Koska kysymys on komission asetusehdotuksesta ja koska asetuksen soveltamisalalla sekä unionin toimielimet että jäsenvaltiot ovat sidottuja EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti, on syytä erityisesti korostaa tarvetta varmistaa unionin perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien asianmukainen huomioon ottaminen paitsi asetuksen säätämisessä myös sen mahdollisen soveltamisen kaikissa vaiheissa.
12. Pidän selvänä, että asetusehdotukselle ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen. On ilmeistä, ettei kestäviä ja tehokkaita ratkaisuja pakolais- ja muuttotilanteen hallitsemiseksi perus- ja ihmisoikeusvaatimukset riittävästi täyttävällä tavalla voida saavuttaa muutoin kuin unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän tasolla. Käsillä oleva asetusehdotus olisi yksi – mutta toisaalta vain yksi – tärkeä osa kipeästi tarvittavaa unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevaa oikeudellista sääntelykokonaisuutta.
13. Perusmuistiossa on tehty tarkemmin selkoa valtioneuvoston kannasta suhteessa asetusehdotuksen säännöksiin nopeutetusta menettelystä ja rajamenettelystä; oikeussuojasta; ja tiiviimmän yhteyden luomisesta turvapaikka- ja paluumenettelyn välille. Nähdäkseni valtioneuvoston kantoja näihin kysymyksiin voidaan pitää asianmukaisina ja perusteluina perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan näin ollen yhtyä valtioneuvoston kantaan korostaen kuitenkin osaltaan välttämättömyyttä huolehtia lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta täysimääräisesti, riittävistä oikeusturvatakeista ja siitä, että riittävä oikeus muutoksenhakuun toteutuu kaikissa eri menettelyissä.
14. Oikeusturvan ja hakemusten yksilöllisen sekä muutoinkin asianmukaisen käsittelyn kannalta asetusehdotus sisältää edelleen komission muutosehdotusten jälkeenkin seuraavia erityisiä ongelmia, joihin perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi erikseen syytä kiinnittää huomiota:

(i) *Tuomioistuinkäsittelyn määräajat*. Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tuomioistuinten päätöksenteolle olisi asetettava määräaika, so. että rajamenettely kokonaisuudessaan hakemuksen rekisteröimisestä tuomioistuimen päätöksentekoon saisi kestää yhteensä 12 viikkoa (ks. myös perusmuistio, s. 11-12). Kun kuitenkin huomioidaan turvapaikan

hakijan korostunut oikeusturvatarve (ks. PeVL 24/2016 vp ja PeVL 8/2018 vp) ja tuomioistuinten riippumattomuus perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisesti, nähdäkseni sitovien käsittelymääräaikojen asettamiseen on suhtauduttava torjuvasti perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n takia. Sitä vastoin ei ole estettä asettaa sellaisia tavoitteellisia tuomioistuinkäsittelyn määräaikasäännöksiä, joista tulee kuitenkin voida poiketa, jos hakijan oikeusturva ja asian asianmukainen käsittely sitä edellyttävät *in casu*. Käsittelymääräajoista poikkeamisen mahdollisuus oikeusturvan ja asian asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi olisi syytä turvata säännösperusteisesti asetuksessa.

(ii) *Tietyistä alkuperämaista tulevien ihmisten hakemusten nopeutettu käsittely*. Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä olisi käsiteltävä hakemukset, joissa hakija tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista. Tämä olisi ehdotuksen mukaan myös peruste nopeutetulle menettelylle.

Perusmuistiossa (s. 10-11) tuodaan aivan oikein esiin tarve tarkastella ehdotusta EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta, koska ehdotus tarkoittaisi ihmisen ohjaamista eri turvapaikkamenettelyyn kansalaisuuden tai alkuperän taikka entisen pysyvän asuinmaan perusteella.

Nähdäkseni ehdotuksen tarkoittamalle turvapaikanhakijoiden väliselle erottelulle ei ole esitettävissä perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyttävää perustetta, jota koskee myös oikeasuhtaisuuden vaatimus. Tässä yhteydessä on merkityksellinen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu asiassa *Timishev v. Venäjä* (13.12.2005), jossa tuomioistuin katsoi, että lainvalvonnassa sellainen erilainen kohtelu, joka perustuu yksinomaan tai ratkaisevilta osin ihmisen etniseen tai kansalliseen alkuperään ei ole objektiivisesti hyväksyttävissä nykypäivän demokraattisessa yhteiskunnassa, joka perustuu pluralismin ja erilaisten ihmisten kunnioituksen periaatteille (tuomion kohta 58). Tapauksessa oli kysymys ihmisten erottelusta alkuperän perusteella nimenomaan rajavalvonnassa. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että etninen ja kansallinen alkuperä, samoin kuin kansallisuus, ovat toisiinsa läheisesti liittyviä erotteluperusteita. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut etnisen alkuperän käsitettä siten, että se muodostaa laajan kokonaisuuden, joka perustuu sosiaalisen ryhmän erityispiirteisiin, joihin kuuluvat kansallisuus, heimotausta, uskonnollinen vakaumus, kieli, tai alkuperään ja kulttuuriperinteeseen liittyvät tavat ja perinteet.[2]

Jos komission edellä mainittu ehdotus kuitenkin hyväksytään, tulee välttämättömäksi varmistaa säännösperusteisesti se, että myös sellaiset hakemukset, joiden tekijä tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään unionissa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksia, tutkitaan *yksilöllisesti* ja muutenkin perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla *asianmukaisesti*. Tätä on erityisesti korostettava *alaikäisten hakijoiden* hakemusten suhteen, joiden käsittely tulee kaikissa tapauksissa olla yksilöllistä ja tapauskohtaista arviointia lapsen etu huomioon ottaen lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan tarkoittamalla tavalla. Viittaan tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön turvapaikkahakemusten yksilöllisen tutkimisen tarpeesta jo 1990-luvulta alkaen (ks. esim. PeVL 23/1998 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. uudemmasta käytännöstä esim. PeVL 8/2018 vp).

15. Kokonaisuutena arvioiden asetusehdotuksessa painottuvat komission muutosehdotusten jälkeenkin rajamenettelyn tehokkuutta ja joutuisuutta koskevat,

[2] Ks. tarkemmin perustuslain 6 §:n 2 momentissa ja EU:n perusoikeuskirjan 21.1 artiklassa kiellettyjen syrjintäperusteiden merkitysyhteyksistä kotimaisen ja eurooppalaisen oikeuskäytännön valossa Outi Anttila ja Tuomas Ojanen, Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma, Helsinki 2019, s. 110-188.

sinänsä tärkeät tavoitteet, jotka eivät kuitenkaan saa tarkoittaa tinkimistä ainakaan perus- ja ihmisoikeuksien asettamista vähimmäisvaatimuksista. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsillä olevasta asiasta olisikin muun ohella syytä toistaa aiemmassa lausuntokäytännössä esitetty kanta siitä, että ”perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä.” (ks. PeVL 8/2018 vp, ks. myös PeVL 24/2016 vp).

Helsingissä 18. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki