Asiantuntijalausunto
Erityisasiantuntija Sanna Montin
28.11.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Viite U 34/2016 vp

Asia OSA; perustuslakivaliokunnan kuuleminen 29.11.2022 klo 9.30; U 34/2016 Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

> **UJ 21/2021 vp. Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (muutettu menettelyasetus)**
>
> **Euroopan komissio antoi 23.9.2020 antamansa kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan tiedonannon liitteenä muutetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus) (COM(2020) 611 final 23.9.2020), jolla muutettiin komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta (KOM(2016) 467 lopullinen).**
>
> **Nyt käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa rajamenettelyä koskevia ehdotuksia sen mukaisesti, mitä uutta selvitystä ja tietoa komission ehdotuksista on käsittelyn kuluessa saatu.**

Yleistä

Suomi on pyytänyt järjestelmällisesti sekä OSA-neuvostossa että työryhmätasolla neuvoston oikeuspalveluilta selvitystä rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista. Käsittelyn kuluessa Suomi on saanut selvennystä esittämiinsä kysymyksiin esimerkiksi komission ehdotusten suhteesta EU:n perusoikeuskirjaan. Valtioneuvosto on pitänyt saatua selvitystä riittävänä ja tarkentanut kantaansa näiden perusteella.

Yhdenvertaisuus

Rajamenettelyn osalta hakijan kannalta ratkaisevaa on, ettei rajamenettelyn soveltamisella evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltyä. Ehdotetussa säännöksessä on kyse menettelystä ja sen tarkoituksena on ohjata hakija oikeaan menettelyyn eikä määritellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve vai ei. Komissio on neuvotteluissa korostanut sen tärkeyttä, että määrittävä viranomainen, joka Suomessa on Maahanmuuttovirasto, on mukana heti hakemuksen käsittelyn alkuvaiheessa, jotta hakemuksen perusteiden arviointi voidaan aloittaa mahdollisimman pian hakemuksen tekemisen jälkeen. Näin ollen oikean menettelyn arviointiin osallistuu toimivaltainen viranomainen heti menettelyn alussa ja esimerkiksi todennäköisesti suojelua saavat voidaan ohjata ns. normaaliin menettelyyn riippumatta kansalaisuudesta. Myöskään päätöksen lopputulokseen kansalaisuudella ei ole suoraan vaikutusta. Esimerkiksi voimassa olevan EU:n menettelydirektiiviin perustuvaa turvallista alkuperämaata koskevaa menettelyä sovellettaessa hakijalla on mahdollisuus kumota olettama maan turvallisuudesta esittämällä vakavia perusteita sille, että maa ei ole hänelle turvallinen.

Kirkkokatu 12, Helsinki

PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@govsec.fi | www.intermin.fi

Perusteellinen, huolellinen ja yksilöllinen tutkinta

Hakemuksen tutkimisen osalta rajamenettelyssä sovelletaan samoja säännöksiä kuin ns. normaalimenettelyssäkin. Hakijalle taataan samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen ja tulkkaus. Myös haavoittuvien ryhmien tilanteet ja palautuskielto otetaan aina huomioon. Mahdollisuus muutoksenhakuun taataan, mutta komission ehdotuksen mukaan ainoastaan ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Menettelyn muoto (rajamenettely) ei siis hallinnollisen vaiheen osalta muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Neuvotteluissa on korostettu sitä, että jos tutkinnan kuluessa näyttää siltä, että hakemusta ei voida perusteiden takia käsitellä nopeutetusti tai jos selviää, että hakijalla on suojelun perusteita, hänet päästetään maahan ja tutkintaa jatketaan normaalimenettelyssä.

Oikeusturva rajamenettelyssä

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tehtyyn kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta, mutta muutoksenhaku on rajattu vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Jatkomuutoksenhaun kieltämisen hyväksyttävyyttä arvioitaessa merkitystä on muun muassa kiellon kohdistumisella säännöksessä tarkasti rajattuihin asioihin ja sillä, ettei kielto asioiden laatu huomioon ottaen ole kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi. Periaatteellista estettä jatkomuutoksenhaun rajaamiseen ei kuitenkaan ole.

Sekä komissio että neuvoston oikeuspalvelu ovat perustelleet jatkomuutoksenhakua koskevaa ehdotusta erityisesti sillä, että hakijalla joka tapauksessa myös rajamenettelyssä oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka muutoksenhakuasteita olisi vähemmän. Tämä on myös EU-tuomioistuimen hyväksymä linja nopeutetun turvapaikkamenettelyn osalta, mitä neuvotteluissa on korostettu. Rajamenettelyn katsotaan menettävän merkitystään, jos muutoksenhaku voisi viedä jopa vuosia, kuten monissa maissa toisen asteen muutoksenhaku pahimmillaan vie. Koska rajamenettelyssä on kyse sellaisista hakemuksista, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen, tulee komission mukaan löytää oikea tasapaino sen välillä, että menettelyn tarkoitus toteutuu, ja että käytössä on kuitenkin kaikki tarvittavat suojatoimet, joilla varmistetaan, ettei kenestäkään tule välinputoajaa ja että oikeus suojeluun taataan.

Ehdotus muutoksenhaun rajaamisesta on rajattu vain rajamenettelyssä tutkittuihin hakemuksiin. Rajamenettelyssä voidaan tutkia ainoastaan hakemuksia, joiden perusteella kansainvälisen suojelun saaminen on epätodennäköistä eli hakemuksia, jotka voidaan tutkia nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta. Suomessa valitusluvan saamisen edellytykset erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ovat tiukat, tiukemmat ulkomaalaislaissa kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Valituslupia myönnetään turvapaikka-asioissa käytännössä vain vähän, erityisesti kun on kyse nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista hakemuksista.

Suhtautuminen jatkomuutoksenhaun kieltämiseen on jakanut jäsenvaltioita ja Suomen lisäksi myös muutamia muita jäsenvaltiota on suhtautunut ehdotukseen varauksella. Jatkoneuvotteluissa Suomen on tärkeää huolehtia siitä, että hakijan oikeusturvan varmistava säännösko-

konaisuus, ml. muutoksenhakuaika sekä oikeusavun ja tulkkauksen saaminen, on kokonaisuudessaan sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta erityisesti siinä tilanteessa, että komission ehdottama jatkomuutoksenhaun rajoittaminen rajamenettelyssä neuvottelujen jälkeen asetukseen sisällytetään.

Hakijoiden pitäminen rajan läheisyydessä

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan ja hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että häntä ei päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan jäsenvaltiossa vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalle tai sen läheisyyteen. Vaikka rajamenettelyn tarkoitus on estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, kyse ei komission mukaan ole kuitenkaan systemaattisesta säilöönotosta. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään ottanut kantaa turvapaikanhakijoiden pitämiseen kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan arvioiden näitä tilanteita ja hakijoiden olosuhteita pääasiassa suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on lähtökohtaisesti oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tuomioistuin ei ole oikeuskäytännössään katsonut, että turvapaikanhakijoiden pitäminen kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan olisi itsessään sopimuksen vastaista, vaikka tietyissä tilanteissa sen on katsottu muodostavan sopimuksen 5 artiklan loukkauksen. Useissa ratkaisuissa on tehty tapauskohtaista rajanvetoa 5 artiklassa tarkoitetun vapaudenriiston ja neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetun liikkumisvapauden rajoittamisen välillä (esimerkiksi Amuur v. Ranska 19776/92; Nolan ja K v. Venäjä 2512/04; Riad ja Idiab v. Belgia 29787/03 ja 29810/03; Z.A. ja muut v. Venäjä 61411/15).

Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohtaan sisältyy nimenomainen mahdollisuus riistää henkilöltä vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen tai luovuttamisekseen. Tuomioistuimen mukaan vapaudenriiston tulee aina tapahtua lain määräämässä järjestyksessä ja sen tulisi myös olla sopusoinnussa 5 artiklan tarkoituksen kanssa, millä pyritään suojelemaan yksilöitä mielivallalta (esimerkiksi S., V. ja A. v. Tanska 35553/12, 36678/12, ja 36711/12, k 73 sekä McKay v. Yhdistynyt kuningaskunta 543/03, k. 30).

Tapauksessa Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15) tuomioistuin käsitteli ensimmäistä kertaa turvapaikanhakijoiden pitämistä kahden sopimusvaltion välisellä maarajalla. Valittajia pidettiin Unkarin ja Serbian rajalla olevalla Röszken kauttakulkualueella turvapaikkahakemusten käsittelyyn kuluneen ajan eli 23 päivää. Tuomioistuin katsoi, ettei kauttakulkualueella oleskelua voitu pitää EIS 5 artiklan tarkoittamana vapaudenriistona, vaikka valittajien pääsy Unkariin estettiin, koska heidän oli mahdollista poistua Serbian puolelle. Lisäksi valittajat olivat saapuneet alueelle oma-aloitteisesti. Tuomiossa todettiin, että arvioitaessa eroa liikkumisvapauden rajoituksen sekä vapaudenriiston välillä, tulee lähestymistavan olla käytännöllinen ja realistinen nykypäivän olosuhteet ja haasteet huomioon ottaen.

Neuvotteluissa on painotettu, että jokaisen jäsenvaltion on itse ratkaistava se, miten hakijat pysyvät rajalla tai sen läheisyydessä. Toisissa jäsenvaltioissa tämä voi olla helposti järjestettä-

vissä esimerkiksi maantieteellisten olosuhteiden avulla, kun taas toisissa jäsenvaltioissa saatetaan tarvita muita keinoja. Jäsenvaltioilla on kuitenkin komission mukaan velvollisuus estää kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin rajamenettelyssä olevien hakijoiden luvaton saapuminen alueelleen.

Vastaanottodirektiivissä säädetään jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista. Vastaanottodirektiivissä säädetty, ml. aineellisten vastaanotto-olosuhteiden vaatimukset, koskee näin ollen myös hakijoita, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä.

Valtioneuvoston tarkentunut kanta

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksen sisältöä on selkiytetty neuvotteluissa.

Saadun selvityksen perusteella valtioneuvosto voi hyväksyä pakollisen rajamenettelyn periaatteen osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän tasapainoista uudistamista. Valtioneuvosto pitää ehdotetun rajamenettelyn lopullisen hyväksymisen edellytyksenä kuitenkin sitä, ettei ehdotettu neuvotteluissa muutu siihen suuntaan, että kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitseville vaarantuu.

Suomi on suhtautunut varauksella ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä. Valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Myös jatkomuutoksenhaun osalta esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä on, että hakijan oikeusturvan varmistava säännöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhakuaika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.