Olli Mäenpää
29.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

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

Menettelyasetuksen laatimista koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2021 vp kohteena oli lähinnä valtioneuvoston jatkokirjelmä UJ 40/2020 vp. Tämän jälkeen eduskunnalle on toimitettu jatkokirjelmä UJ 21/2021 vp, jossa tehdään selkoa menettelyasetuksen käsittelystä edellisen jatkokirjelmän jälkeen lähinnä puheenjohtajamaa Portugalin laatiman kompromissiehdotuksen pohjalta. Tässä jatkokirjelmässä (24.11.2021) käsitellään myös EU-neuvotteluista saadun lisäselvityksen pohjalta tarkentunutta valtioneuvoston kantaa asetusehdotukseen sisältyvään ns. rajamenettelyyn.

***Rajamenettelyn suhde normaaliin turvapaikkamenettelyyn***

Jatkokirjelmästä käy ilmi, että puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ei ole merkittävästi muutettu komission rajamenettelyn sisällöstä ehdottamaa, vaan sisältö on teknisin keinoin pyritty esittämään ymmärrettävämmin. Suurin muutos on se, että artiklatekstissä on yritetty tarkentaa, mitä tarkoitetaan sillä, että hakijaa ei päästetä jäsenvaltion alueelle rajamenettelyn aikana.

Neuvottelujen kuluessa saadun selvityksen mukaan rajamenettelyä koskevan säännöksen tarkoituksena on ohjata hakemus oikeaan menettelyyn eikä määritellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve vai ei. Hakemuksen tutkimiseen rajamenettelyssä sovellettaisiin samoja sääntöjä kuin normaalissa menettelyssä. Hakijalle taattaisiin myös samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen ja tulkkaus. Myös palauttamiskielto otetaan huomioon. Menettelyn muoto ei hallinnollisen vaiheen osalta muuttaisi esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä.

Rajamenettelyn enimmäiskesto olisi edelleen komission esittämä 12 viikkoa, joskin kompromissiehdotuksen mukaan sitä voitaisiin erityisen monimutkaisissa tilanteissa pidentää 16 viikkoon. Näitä määräaikoja voidaan pitää melko lyhyinä ja kaavamaisina. Niiden ongelmallisuutta kuitenkin vähentää olennaisesti se, että hakemuksen tutkimista olisi jatkettava normaalissa menettelyssä, jos sitä ei ole ehditty tutkia rajamenettelyn määräajassa.

Valtioneuvosto voi näiltä osin jatkokirjelmän mukaan 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 pitää lähtökohtana sitä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoiden oikeusturvatakeista sekä muista oikeuksista huolehditaan riittävällä tavalla. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet ja tarpeet sekä lapsen etu ja oikeudet tulee huomioida täysimääräisesti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä sitä, että hakemus siirretään välittömästi normaalissa turvapaikkamenettelyssä käsiteltäväksi ja hakija päästetään maahan, jos edellytykset hakemuksen tutkinnalle rajamenettelyssä eivät täyty.

Näitä tavoitteita voidaan pitää hyvin aiheellisina. Mikäli nämä selvityksessä esitetyt lähtökohdat kirjataan myös asetukseen, ne ovat toteutuessaan omiaan vähentämään riskiä, että rajamenettely ja siihen ohjautumisen perusteet johtaisivat hakijoiden erilaiseen kohteluun kansalaisuuden tai asuinmaan perusteella (ks. tältä osin myös PeVL 15/2021, kappaleet 5-6). Toisaalta järjestelmän tehokkuus on tärkeää myös siltä kannalta, että suojelua voidaan sitä tarvitseville myöntää ripeästi (kappale 2).

***Hakijoiden pitäminen rajalla tai sen läheisyydessä***

Jatkokirjelmän mukaan kompromissiehdotus sisältää useita tarkennuksia artikloihin, jotka määrittelevät, miten hakijat käytännössä pidetään rajalla tai sen läheisyydessä. Jäsenvaltioiden tulisi puheenjohtajan ehdotuksen mukaan mm. estää kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin luvaton saapuminen alueelleen. Lupana saapua maahan ei pidettäisi mm. hakijan kuljettamista majoituspaikastaan viranomaiseen tai tuomioistuimeen. Kompromissiehdotuksessa täsmennetään myös sääntelyä, jonka mukaan hakijoita voitaisiin ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti.

Jatkokirjelmän mukaan ehdotukseen on lisätty viittaus vastaanottodirektiivin 7 artiklaan, jossa säädetään hakijoiden asuinpaikasta ja liikkumisvapaudesta sekä 8 artiklaan, jossa säädetään säilöönotosta. Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen mukaan vaatia, että hakijat, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, majoittuvat rajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella. Siten kunkin jäsenvaltion kansallisesti harkittavaksi jää, miten toteutetaan se, ettei hakijoita, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, päästetä vapaasti liikkumaan jäsenvaltion alueella. Lisäksi vastaanottodirektiivissä säädetään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista

Tältä osin perustuslakivaliokunta on korostanut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioon ottamista. Jatkokirjelmässä tehdään

tältä osin selkoa ratkaisukäytännöstä, jossa turvapaikanhakijoiden pitämistä kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan ei ole sellaisenaan pidetty sopimuksen vastaista. Etenkin mielivaltaan perustuvissa tapauksissa sen on kuitenkin katsottu muodostavan sopimuksen 5 artiklan loukkauksen.

Valtioneuvosto painottaa tältä osin aiheellisesti, että säilöön ottaminen tai muiden turvaamistoimien käyttäminen edellyttää rajamenettelyn yhteydessäkin, että se on välttämätöntä tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että erityisesti lapsen kohdalla säilöönottoon turvaudutaan jatkossakin vain viimesijaisena ja välttämättömänä keinona. Säilöönottoa lievempien turvaamistoimien jatkuva kehittäminen on myös rajamenettelyn toimivuuden kannalta tärkeää.

**Oikeusturva**

Jatkokirjelmästä käy ilmi, että valituksen tekemiselle määriteltyjä määräaikoja on neuvostossa käytyjen keskustelujen perusteella lyhennetty. Jos hakemus jätetään tutkimatta, katsotaan peruutetuksi tai hylätään nopeutetussa menettelyssä, valitusaika olisi vähintään viisi päivää mutta enintään 10 päivää. Muissa tapauksissa muutoksenhakuaika olisi vähintään kaksi viikkoa mutta enintään kuukausi aikaa.

Jatkokirjelmän mukaan Suomi on pitänyt lyhennettyä määräaikaa liian lyhyenä ja on neuvotteluissa tuonut esille riittävän muutoksenhakuajan vaikutusta mm. valituksen sujuvampaan käsittelyyn tuomioistuimessa, koska valitus on näin todennäköisesti laadukkaampi ja kattavampi. Suomi on lisäksi tuonut esiin, että muutoksenhakuaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän sen puitteissa esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen. Nämä näkökohdat vastaavat asiallisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään tärkeinä pitämiä vaatimuksia (PeVL 15/2021 vp, kappale 10).

Jatkokirjelmän mukaan hakijan valitusmahdollisuus rajattaisiin edelleen vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen, jos hakemus on tutkittu rajamenettelyssä. Valtioneuvosto tulee jatkoneuvotteluissa pyrkimään ratkaisuun, 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.

Myös näitä tavoitteita voidaan pitää perusteltuina. Tältä osin on edelleen perusteltua suhtautua varauksellisesti ehdotukseen rajata muutoksenhaku rajamenettelyssä kategorisesti vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen (PeVL 15/2021 vp, kappale 12). Jatkovalituksen luvanvaraisuus myös näissä asioissa sopeutuu sen sijaan hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän perusteisiin (esim. PeVL 50/2018 vp).