Tuomas Ojanen

29.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Jatkokirjelmä UJ 21/2021 vp - U 34/2016 vp

Arvion kohde ja lähtökohdat

1. Komissio on 23.9.2020 antanut kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final). Tiedonannon yhteydessä annetuista viidestä lainsäädäntöehdotuksesta yksi on komission muutettu ehdotus ns. menettelyasetukseksi (COM(2020) 611 final, ks. myös jatkokirjelmä UJ 40/2020 vp), jolla korvataan komission alkuperäisen vuoden 2016 ehdotuksen (COM(2016) 467 final, ks. myös U 34/2016 vp) kolme artiklaa (41 artikla rajamenettelystä, 53 artikla oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä 54 artikla muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta) ja ehdotetaan kahta uutta artiklaa (35 a artikla hakemuksen hylkäämisestä ja paluupäätöksen tekemisestä sekä 41 a artikla rajamenettelystä paluun suorittamiseksi).
2. Perustuslakivaliokunta on antanut komission menettelyasetusehdotuksesta, sellaisena kuin vuoden 2016 alkuperäinen ehdotus on korvattu muutosehdotuksella (COM(2020) 611 final, ks. myös jatkokirjelmä UJ 40/2020 vp), lausunnon PeVL 15/2021 vp, jossa valiokunta käsitteli paitsi unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistusta myös erityisesti ehdotusta rajamenettelystä lausunnosta tarkemmin ilmenevin tavoin. Lisäksi perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kolmea asetusehdotusta, jotka muodostavat osan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksesta (PeVL 2/2021 vp; U 60—62/2020 vp).
3. Nyt arvioitavana olevassa, jo yli vuosi sitten kirjoitetussa jatkokirjelmässä UJ 21/2021 vp (24.11.2021) on tehty selkoa erityisesti EU-neuvotteluista saadun lisäselvityksen pohjalta tarkentuneesta valtioneuvoston kannasta asetusehdotukseen sisältyvään ns. rajamenettelyyn.
4. Jatkokirjelmästä ilmenevää voidaan nähdäkseni pääosin edelleen arvioida perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 15/2021 vp ilmenevistä lähtökohdista.
5. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2021 vp jälkeen eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp), jolla mahdollistettaisiin rajamenettelyn käyttöönotto lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Tätä esitystä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp tuo myös jonkin verran esiin käsillä olevan jatkokirjelmän ja yleensä unionin menettelyasetusehdotuksen

arvioinnin kannalta merkityksellisiä lähtökohtia varsinkin siltä osin kuin on kyse lapsista ja muista erityisen haavoittuvassa asemassa olevista (ks. PeVL 44/2022 vp, kohdat 41-47).

Arvio

6. Jatkokirjelmässä selostetut muutosehdotukset eivät ole muuttaneet rajamenettelyn perusperiaatetta, jonka mukaan rajamenettelyssä voidaan tutkia turvapaikkahakemus, jonka hakija on tehnyt EU:n ulkorajalla silloin, kun hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä.
7. Jatkokirjelmän mukaan (ks. s. 2) 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 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.
8. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä näihin valtioneuvoston käsityksiin. Samalla on kuitenkin syytä painottaa, että perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturvan, turvaaminen kaikissa tilanteissa on, ei ”lähtökohta”, vaan välttämättömän ehto asetuksen hyväksymiselle, ja että Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa (ks. myös PeVL 15/2021 vp, kohta 3).
9. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi edelleenkin velvollisuus tutkia hakemus rajamenettelyssä muun muassa silloin, kun hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa tapauksista. Kuten jatkokirjelmästä ilmenee, Suomi on kiinnittänyt neuvotteluissa tähän kriteeriin perustuvan rajamenettelyyn ohjautumisen osalta huomiota erityisesti siihen, onko menettely yhdenvertaisuussääntelyn mukainen ja voiko hakijan alkuperämaa näissä tilanteissa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti.
10. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä edelleen painottaa tarvetta varmistua siitä, että ohjautuminen rajamenettelyyn hakijan alkuperämaan perusteella ei muodosta riskiä siitä, että hakijan alkuperämaa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Toisin sanoen rajamenettely ei saa vaikuttaa hakijan suojelun tarpeen arviointiin heikentävästi, eikä menettely millään tavoin saa vaarantaa sen varmistamista, että kansainvälistä suojelua myönnetään komission

ehdotuksessa tarkoitetuista maista tulleille, jos yksilöllisessä tutkinnassa päädytään siihen, että hakija on sen tarpeessa (ks. myös PeVL 15/2021 vp, kohta 6).

11. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi rajattava rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Lisäksi rajamenettelyn yhteydessä myös tuomioistuimen päätöksenteolle tulisi kansallisesti asettaa määräaika. Rajamenettelylle säädetty 12 viikon aika jaettaisiin turvapaikkamenettelyn ja valitusvaiheen välillä. Aikaan tulisi sisältyä myös valituksen tekemiselle annettava aika.
12. Jatkokirjelmässä mukaan rajamenettelyn kokonaiskesto olisi edelleen lähtökohtaisesti komission esittämä 12 viikkoa. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on nyt kuitenkin esitetty mahdollisuutta tietyissä tilanteissa pidentää määräaikaa 16 viikkoon. 12-16 viikon kokonaismääräaikaan sisältyisi siis valitusvaihe.
13. Jatkokirjelmässä arvioidaan, että pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuisi Suomessa korkeintaan muutamia kymmeniä hakijoita vuodessa. Vuoden 2019 turvapaikanhakijamäärään (2 467 uutta hakemusta) perustuvan erillisen suuntaa-antavan arvion mukaan pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuisi itärajalla n. 50—80 ja lentokentillä 50—100 hakijaa vuosittain. Arviot ovat jännitteessä kansallista rajamenettelyä koskevan, eduskunnassa vireillä olevan hallituksen esityksen kanssa.
14. Jatkokirjelmässä ei tehdä tarkemmin selkoa sen paremmin siitä, millä edellytyksillä ja miten päätös kokonaisajan pidentämisestä 16 viikkoon tehtäisiin. Jatkokirjelmästä ei myöskään selviä, mihin menettelyyn hakija ohjautuu sellaisessa tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin on määrännyt täytäntöönpanokiellon, jonka jälkeen rajamenettelyä koskeva määräaika ylittyy. Jatkokirjelmän mukaan hakija tulee tällöin päästää maahan, ellei voida soveltaa paluurajamenettelyä, mutta epäselväksi jää, kuinka päätös mahdollisesta paluurajamenettelyn soveltamisesta tehtäisiin.
15. Kuten jatkokirjelmästä tulee esiin, Suomi on suhtautunut varauksella ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Myös jatkomuutoksenhaun osalta esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä on valtioneuvoston mukaan, että hakijan oikeusturvan varmistava säännöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhakuaika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.
16. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä korostaa kappaleessa 15 esitetyn merkitystä. Lisäksi tulee suhtautua edelleen varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä.
17. Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto painottaa edelleen, 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.

18. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä näihin valtioneuvoston kantoihin. Olisi kuitenkin syytä edelleen erityisesti painottaa, että lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti, ja että valtioneuvoston tulee edelleen pyrkiä jatkoneuvotteluissa tarkastelemaan rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta (ks. myös PeVL 44/2022 vp, kohdat 41-47 sekä niissä lapsen oikeuksista todettu). (Asetusehdotuksen mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa yksintulleisiin alaikäisiin tai alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä osalta ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.)