

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus) (U 34/2016 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 21/2021 vp - U 34/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 15/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon, joka sisälsi ehdotuksen myös menettelydirektiivin muuttamiseksi.

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon liitteenä komissio antoi

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2022 vp

viisi lainsäädösehdotusta, joista yhdellä muutettiin komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta.

Jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa rajamenettelyä koskevia ehdotuksia sen mukaisesti, mitä uutta selvitystä ja tietoa komission ehdotuksista on käsittelyn kuluessa saatu.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen. Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuihin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp).

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksessa on edettävä, jotta unioniin saadaan kokonaisvaltaisesti toimiva lähestymistapa muuttoliikkeeseen. Sen osana on tärkeää kansainvälisen oikeuden velvoitteita noudattaen varmistaa, että suojelua tarjotaan nopeasti sitä tarvitseville ja erityistä huomiota kiinnitetään kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin.

Rajamenettely

Turvapaikkamenettelyiden on oltava asianmukaisia, sujuvia ja oikeusturvan kannalta laadukkaita. Näin voidaan taata se, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa.

Rajamenettely ja muut nopeutetut menettelyt ovat osa turvapaikkamenettelyitä, ja näin ollen niitä tarkastellaan edellä mainittujen kriteerien mukaisesti. Suomi on pitänyt rajamenettelyä EU-tasolla merkityksellisenä, kun pyritään perusteettomien turvapaikkahakemusten tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käsittelyyn heti ulkorajan ylityksen jälkeen ja saumattomaan palautusmenettelyyn kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla. Suomi on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista saadaan lisäselvitystä EU-tasolla. Erityisesti yhdenvertaisuuden osalta Suomi on pitänyt välttämättömänä saada selvitystä menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä, jotta voidaan 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.

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 riittäväällä tavalla. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet ja tarpeet sekä lapsen

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2022 vp

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.

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 muutoksenhaku aika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.

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.

Valtioneuvosto toteaa, että tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta. Rajamenettelyn tuoma lisäarvo riippuu olennaisesti paluiden sujuvuudesta.

Muut oikeussuojaan liittyvät seikat

Turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaissut valituksen. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottamat uusia hakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevat uudet poikkeukset pääsääntöön. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että mainittujenkin järjestelyjen kohdalla huolehditaan hakijan riittävästä oikeusturvasta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komissio antoi 6.4.2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon, joka sisälsi ehdotuksen myös menettelydirektiivin muuttamiseksi. Ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle U-kirjelmä U 34/2016 vp.

(2) Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon liitteenä komissio antoi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista yhdellä muutettiin komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta. Muutetusta ehdotuksesta on laadittu valtioneuvoston kirjelmä UJ 40/2020 vp.

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2022 vp

(3) Perustuslakivaliokunta on käsitellyt sanottua jatkokirjelmää lausunnossa PeVL 15/2021 vp. Nyt arvioitavassa jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa rajamenettelyä koskevia ehdotuksia sen mukaisesti, mitä uutta selvitystä ja tietoa komission ehdotuksista on käsittelyn kuluessa saatu. Valiokunta arvioi seuraavassa näitä seikkoja.

(4) Jatkokirjelmän mukaan (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. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin valtioneuvoston kantaan painottaen perus- ja ihmisoikeuksien asianmukaista turvaamista.

(5) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan aiempaa jatkokirjelmää korostanut kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvan riskinarvioinnin käyttöönottoa merkitsevässä sääntely-yhteydessä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä (PeVL 15/2021 vp, kappale 6, ks. myös siinä viitatus PeVL 29/2018 vp, s. 4—5, PeVL 2/2016 vp, s. 3, PeVL 18/2012 vp, s. 4/II). Valiokunta piti tuolloin välttämättömänä, että riittävistä oikeusturvatakeista huolehditaan ja menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä erityisesti yhdenvertaisuuden osalta saadaan asianmukainen selvitys eikä menettely millään tavoin vaaranna sen varmistamista, että kansainvälistä suojelua myönnetään näistekin maista tulleille, jos yksilöllisessä tutkinnassa päädytään siihen, että hakija on sen tarpeessa (ks. myös PeVL 4/2004 vp, s. 6/I, PeVL 2/2021 vp, kappale 13). Valiokunta toistaa arvionsa.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiempaa jatkokirjelmää arvioidessaan huomiota myös siihen, että jäsenvaltioiden on komission ehdotuksen mukaan rajattava rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen, ja että rajamenettelyn yhteydessä myös tuomioistuimen päätöksenteolle tulisi kansallisesti asettaa määräaika (PeVL 15/2021 vp, kappale 10). Rajamenettelylle säädetty aika jaetaan turvapaikkamenettelyn ja valitusvaiheen välillä, ja siihen tulee sisältyä myös valituksen tekemiselle annettava aika.

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan aiempaa jatkokirjelmää (PeVL 15/2021 vp, kappale 2) pitänyt järjestelmän tehokkuutta tärkeänä myös siltä kannalta, että suojelua voidaan sitä tarvitseville myöntää ripeästi. Valiokunta piti sinänsä tärkeänä myös, että lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (ks. myös esim. PeVL 16/2019 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3), mutta kiinnitti huomiota siihen, että arvioitavan kaltaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei kuitenkaan valiokunnan mukaan tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen (ks. myös PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18).

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2022 vp

(8) Perustuslakivaliokunta painotti (PeVL 15/2021 vp, kappale 11) tuolloin, että riittävä muutoksenhakuaja kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös 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, PeVL 2/2021 vp, kappale 20). Perustuslakivaliokunta viittasi kiinnittäneensä aikaisemmin huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaja ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp). Perustuslakivaliokunta toisti siten kantansa (PeVL 8/2018 vp, s. 5, PeVL 2/2021 vp, kappale 20) siitä, että muutoksenhakuaja on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiallisesti kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että muutoksenhaun rajoittaminen komission ehdotuksen mukaan tarkoittaisi käytännössä Suomessa valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (PeVL 15/2021 vp, kappale 12). Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL 59/2014 vp, s. 2—3, PeVL 4/2010 vp, s. 3 ja PeVL 24/2016 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat olleet oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (ks. myös PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Valiokunta korosti sanotun merkitystä ja suhtautui varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä.

(10) Nyt arvioitavan jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika, mitä perustellaan osin jäsenvaltioiden erilaisilla muutoksenhakua koskevilla järjestelmillä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan esillä on ollut ehdotusta tähän suuntaan kehittäviä kompromissiehdotuksia. Valiokunta pitää tällaisia sääntelymalleja perusteltuina ja korostaa tarvetta huolehtia oikeusturvan asianmukaisesta toteutumisesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 73/2022 vp

Helsingissä 1.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen