

MMO Montin Sanna(SM)

24.11.2021
JULKINEN

Asia

OSA; Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 34/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon liitteenä komissio antoi 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. Muutetusta ehdotuksesta on laadittu valtioneuvoston kirjelmä UJ 40/2020 vp.

Ehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 14.10.2020 neuvoston puheenjohtajamaa Saksan johdolla ja käsittelyä jatkettiin loppukeväällä 2021 puheenjohtajamaa Portugalin antaman kompromissiversion pohjalta. Kompromissiversiossa esitettiin teknisluonteisia ja täsmentäviä muutoksia pääasiassa turvapaikka- ja paluujärjestelyä koskeviin artikloihin Saksan kaudella turvapaikkatyöryhmässä keskustellun pohjalta. Komission alkuperäistä ehdotusta ei ole keskeisimmiltä osiltaan muutettu. Tässä jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa rajamenettelyä koskevia ehdotuksia sen mukaisesti, mitä uutta selvitystä ja tietoa komission ehdotuksista on käsittelyn kuluessa saatu.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuudesta on keskusteltu edellisten puheenjohtajamaiden Saksan ja Portugalin johdolla ministeri-, komitea- ja työryhmätasolla ja molemmat puheenjohtajat ovat laatineet kautensa päätteeksi keskustelujen pohjalta puheenjohtajan edistymisraportin. Läpimurtoa turvapaikkajärjestelmän uudistamisen kynnyskysymysten suhteen ei ole toistaiseksi saavutettu, vaan kannat eroavat edelleen siinä, millaisia velvoitteita jäsenmaille asetetaan ja miten niitä kompensoidaan yhteisvastuutoimin. Nykyinen puheenjohtajamaa Slovenia on suunnitellut jatkavansa menettelyasetusehdotuksen käsittelyä työryhmässä myöhemmin syksyllä kautensa loppupuolella.

Suomen kanta

Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen. Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja

turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin 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 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.

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.

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 lievenpien 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 uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevat uudet poikkeukset pääsääntöön. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että mainittujenkin järjestelyjen kohdalla huolehditaan hakijan riittävästä oikeusturvasta.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen tavoitteena on varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä. Muutosehdotuksen tarkoitus on ennen kaikkea tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Perusteettomien hakemusten tehokas tutkinta ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä tehokkaasti myöntää. Tällä on merkitystä myös luvattoman edelleen liikkumisen torjunnan kannalta.

Muutetun ehdotuksen artiklakohtainen käsittely aloitettiin neuvoston turvapaikkatyöryhmässä syksyllä 2020 Saksan puheenjohtajuuskaudella. Käsittelyä jatkettiin Portugalin kaudella keväällä 2021 puheenjohtajan laatiman kompromissiehdotuksen (7890/21) pohjalta. Suomi pyysi järjestelmällisesti sekä OSA-neuvostossa että työryhmätasolla neuvoston oikeuspalveluilta selvitystä rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista. Pyyntöä tuki myös muutama muu jäsenvaltio. Käsittelyn kuluessa Suomi on saanut selvennystä esittämiinsä kysymyksiin esimerkiksi komission ehdotusten suhteesta EU:n perusoikeuskirjaan. Näin ollen voidaan katsoa, että riittävä ennakollinen selvitys rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista on käsittelyn kuluessa saatu.

Rajamenettely

Rajamenettelyssä voidaan tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Tätä menettelydirektiivissä voimassa olevaa rajamenettelyn lähtökohtaa komissio ei ole ehdotuksessaan muuttanut. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ei ole merkittävästi muutettu komission rajamenettelyn sisällöstä ehdottamaa, vaan sisältö on teknisin keinoin pyritty esittämään ymmärrettävämmiin. Suurin muutos on se, että artiklatekstiin on yritetty tarkentaa, mitä tarkoitetaan sillä, että hakijaa ei päästetä jäsenvaltion alueelle rajamenettelyn aikana.

Komissio ehdottaa uutena asiana, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus tutkia hakemus rajamenettelyssä mm. silloin, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyväälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosenttia tapauksista. Hyväksymisprosentti laskettaisiin EU-jäsenvaltioiden myöntämien kansainvälistä suojelua koskevien päätösten keskiarvosta ja se saataisiin vuosittaisista Eurostatin tilastoista. Ehdotuksessa otetaan huomioon myös tilanteet, joissa kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen tai joissa hakija kuuluu sellaiseen henkilöryhmään, jonka osalta enintään 20 prosentin osuuden ei voida katsoa edustavan kyseiseen ryhmään kuuluvien suojelutarpeita. Näissä tapauksissa hakemusta ei voitaisi käsitellä nopeutetussa menettelyssä eikä näin ollen myöskään rajamenettelyssä.

Suomi on hakijan alkuperämaahan perustuvan rajamenettelyyn ohjautumisen osalta esittänyt huolensa siitä, onko menettely tältä osin yhdenvertaisuussääntelyn mukainen ja voiko hakijan alkuperämaa näissä tilanteissa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Neuvottelujen kuluessa saadun selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on ohjata hakemus oikeaan menettelyyn eikä määritellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve vai ei. Hakemuksen tutkimisen osalta rajamenettelyssä pätevät samat säännöt kuin normaalissakin menettelyssä. Hakijalle taataan myös samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja palauttamiskielto otetaan huomioon. Myös mahdollisuus muutoksenhakuun taataan, mutta ainoastaan ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Menettelyn muoto ei siis kuitenkaan hallinnollisen vaiheen osalta muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Niin kauan kuin kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu ulottuu vain menettelyn valintaan eikä hakemuksen sisällölliseen tutkintaan, ei ehdotettua säännöstä pidetä riskinä yhdenvertaisuuden tai muiden perusoikeuksien osalta.

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan ja hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijaa ei päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan maassa vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalle tai sen läheisyyteen. Komissio ei ole ehdottanut menettelyasetuksessa säädettäväksi, miten hakijat käytännössä pidetään rajalla tai sen läheisyydessä. Komission mukaan hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Puheenjohtaja on kompromissiehdotuksessaan ehdottanut tähän liittyen useita tarkennuksia artikloihin. Jäsenvaltioiden tulisi puheenjohtajan ehdotuksen mukaan mm. estää kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin luvaton saapuminen alueelleen. Ehdotuksessa tarkennetaan myös se, mitä ei katsota luvaksi saapua maahan, kuten hakijan kuljettaminen majoituspaikastaan viranomaiseen tai tuomioistuimeen.

Komissio on painottanut, että vaikka rajamenettelyn tarkoitus on estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, kyse ei ole kuitenkaan systemaattisesta säilöönnotosta. Säilöönnoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa pyritään selventämään tätä mm. täsmentämällä sanamuotoja. Ehdotukseen on lisäksi tehty viittaus vastaanottodirektiivin 7 artiklaan, jossa säädetään hakijoiden asuinpaikasta ja liikkumisvapaudesta sekä 8 artiklaan, jossa säädetään säilöönnotosta. Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen mukaan vaatia,

että hakijat, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, majoittuvat rajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella. Ehdotus huomioi myös jäsenvaltioiden maantieteelliset olosuhteet sekä erilaiset tilanteet tuoden joustoa majoituspaikkoihin.

Kompromissiehdotuksessa ei ole tehty muutoksia siihen, milloin rajamenettelyä ei sovelleta. Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltaminen tulee lopettaa välittömästi ja päästää hakija maahan, jos esimerkiksi määrittävä viranomainen toteaa, että hakemusta ei voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä, hakijalla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita eikä niitä voida taata siellä, missä rajamenettelyä sovelletaan ja hakijoita majoitetaan tai hakijalla on lääketieteellisiä syitä, joiden vuoksi menettelyä ei voida soveltaa. Yksintulleiden alaikäisten tai alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä osalta rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Neuvostokäsittelyn yhteydessä keskustelua ja eriäviä mielipiteitä on herättänyt erityisesti rajamenettelyn soveltaminen alaikäisiin. Moni jäsenvaltio pitää alaikäisten rajaamista rajamenettelyn ulkopuolelle ongelmallisena siitä syystä, että katsoo sen kannustavan ottamaan pieniä lapsia mukaan vaaralliselle matkalle. Suomi on neuvotteluissa pitänyt esillä lapsen edun periaatetta, jota on sovellettava kaikissa tilanteissa riippumatta menettelyn valinnasta.

Lähtökohta rajamenettelyn kestolle on kompromissiehdotuksessakin komission esittämä 12 viikkoa. Tämä sisältää myös valitusvaiheen. Puheenjohtaja on kompromissiehdotuksessaan esittänyt mahdollisuutta pidentää 12 viikkoa 16 viikkoon tietyissä, joko hakijan omaan käyttäytymiseen tai hakemuksen taikka valituksen monimutkaisuuteen liittyvissä tilanteissa. Tämän jälkeen hakija tulisi päästää maahan, ellei voida soveltaa paluurajamenettelyä. Jos hakemusta ei ole ehditty tutkia rajamenettelyssä määräajassa, sen tutkintaa olisi jatkettava normaalissa menettelyssä. Hakijan hakemus tutkitaan siis joka tapauksessa riippumatta menettelystä.

Kuten komission ehdotuksen, myös puheenjohtajan kompromissiehdotuksen lähtökohtana rajamenettelylle on se, että menettelyssä suoritetaan hakemuksen täydellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti.

Oikeussuojakeinot

Komission ehdotuksessa valituksen tekemiselle määriteltiin kaksi eri liukuvaa määräaikaa, joiden pohjalta jäsenvaltiot säätävät määräajoista kansallisesti. Toinen määräaika koski päätöstä, jonka perusteella hakemus jätetään tutkimatta, katsotaan peruutetuksi tai hylätään nopeutetussa menettelyssä ja toinen kaikkia muita päätöksiä. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa periaate on sama, mutta määräaikoja on neuvostossa käytyjen keskustelujen perusteella lyhennetty. Jos hakemus jätetään tutkimatta, katsotaan peruutetuksi tai hylätään nopeutetussa menettelyssä, tulisi valituksen tekemiselle antaa vähintään viisi päivää mutta enintään 10 päivää. Muissa tapauksissa muutoksenhauille tulisi antaa vähintään kaksi viikkoa mutta enintään kuukausi aikaa. Ehdotus on tältä osin elänyt komission alkuperäisen menettelyasetusta koskevan ehdotuksen käsittelyn alusta, vuodesta 2016 saakka. Myös uutta kompromissiehdotusta kannatettiin ja vastustettiin. Suomi on pitänyt puheenjohtajan nyt esittämää määräaikaa liian lyhyenä ja on neuvotteluissa tuonut esille riittävän muutoksenhakuajan vaikutusta mm. valituksen sujuvampaan käsittelyyn tuomioistuimessa valituksen ollessa näin todennäköisesti laadukkaampi ja kattavampi. Tämän lisäksi Suomi on tuonut esiin, että muutoksenhakuajan on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiasa kykenevän sen puitteissa

esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

Rajamenettelyn osalta puheenjohtaja ei ole ehdottanut muutoksia oikeussuojakeinojen käyttämiseen. Hakijan valitusmahdollisuus rajataan edelleen vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen, jos hakemus on tutkittu rajamenettelyssä. Tätä on perusteltu sillä, että rajamenettely menettäisi merkityksensä, jos muutoksenhaku veisi 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 väliputoajaa ja että oikeus suojeluun taataan. Neuvoston keskusteluissa ehdotusta jatkomuutoksenhaun rajoittamisesta on sekä kannatettu että vastustettu.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ei ole ehdotettu muutosta siihen, mikä vaikutus muutoksenhaulla on kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Lähtökohta on edelleen se, että muutoksenhaku lykkää täytäntöönpanoa. Tähän pääsääntöön tehdään jo voimassa olevassa menettelydirektiivissä määrätyissä tapauksissa poikkeuksia, kuten jos hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä tai se on jätetty tutkimatta.

Komissio ehdottaa voimassa olevan sääntelyn lisäksi uusintahakemusten osalta, että hakijalla ei olisi missään tilanteessa automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta. Komissio ehdottaa lisäksi uutena asiana, että tietyissä suojeluaseman poistamisen tilanteissa (henkilöllä on ollut suojelua, mutta sen tarve on arvioitu uudelleen) muutoksenhaulla ei olisi automaattista lykkäävää vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon. Nämä tilanteet liittyisivät joko suojeluaseman poissuljentaan (henkilö on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, jonka perusteella hänen ei katsota ansaitsevan suojelua) tai siihen, että henkilön katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai hänet on tuomittu erityisen vakavasta rikoksesta.

Hakijalle on kuitenkin ehdotuksen mukaan edelleen taattava oikeus hakea tuomioistuimelta täytäntöönpanon lykkäystä, jos automaattista oikeutta jäädä maahan ei ole. Aikaa pyynnön esittämiseen on oltava vähintään viisi päivää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta, suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä päätöksentekomenettely

Asiaa on käsitelty U-jatkokirjelmässä UJ 40/2020 vp.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on käsitelty ehdotuksesta annetussa U-jatkokirjelmässä UJ 40/2020 vp, josta perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon 15/2021 vp.

Perustuslakivaliokunta on rajamenettelyn osalta ottanut kantaa menettelyn velvoittavuuteen erityisesti sen osalta, kun rajamenettelyssä olisi käsiteltävä ne hakemukset, joissa hakija tulee alkuperämaasta, josta tullee myönnetään EU:ssa kansainvälistä suojelua keskimäärin alle 20 % tapauksista. Valiokunnan mukaan ehdotettu puhtaasti tilastollinen sääntely merkitsisi hakijoiden erilaista kohtelua kansalaisuuden tai asuinmaan perusteella. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että rajamenettelyssä huolehditaan riittävistä oikeusturvatakeista, ja että menettelyn

oikeudellisesta hyväksyttävyydestä erityisesti yhdenvertaisuuden osalta saada asianmukainen selvitys.

Suojelun tarjoaminen sitä tarvitseville on EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän keskeinen tavoite. Ehdotetulla yksityiskohtaisemmin säädetyllä ja velvoittavalla rajamenettelyllä pyritään tehostamaan sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada suojelua on vähäinen. Tällaisten hakemusten määrä on kasvanut viime vuosina selvästi. Perusteettomien hakemusten sujuva tutkinta ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluumenettelyyn mahdollistaa sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myös nopeasti myöntää. Komission mukaan nyt rajamenettelystä ehdotettu on hyväksyttävää tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Ehdotettu hakijan alkuperämaahan liittyvä sääntely ei ole täysin uutta EU:n turvapaikkalainsäädännössä. Nyt voimassa olevan turvapaikkamenettelydirektiivin mukaan jäsenvaltio voi tutkia hakemuksen nopeutetussa menettelyssä, jos hakija tulee sellaisesta alkuperämaasta, jota voidaan pitää turvallisena. Tällöin hakemuksen tutkinnassa lähdetään olettamasta, jonka mukaan maa on hakijalle turvallinen. Hakijalla on mahdollisuus kumota olettaja esittämällä vakavia perusteita sille, että maa ei ole hänelle turvallinen. Suomi on ottanut turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamisen osaksi lainsäädäntöään ulkomaalaislakiin.

Ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä on taattava hakemusten perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkiminen. Hakijan kannalta on ratkaisevaa, ettei rajamenettelyn soveltamisella evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltyä. Komission mukaan kyse on nimenomaan menettelystä ja nyt ehdotettujen säännösten tarkoituksena on ohjata oikeaan menettelyyn eikä määritellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve vai ei. Rajamenettelyssä on noudatettava kaikkia asetuksessa säädettyjä perusperiaatteita ja menettelyllisiä takeita. Menettelyn muoto ei siis muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti, huolellisesti ja yksilöllisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Kansalaisuudella on siis merkitystä menettelyn valintaan, mutta ei hakemuksen sisällölliseen tutkintaan. Ehdotuksen mukaan menettelyn soveltaminen on lopetettava välittömästi, jos viranomainen huomaa, että hakemusta ei voida käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta. Tällöin hakija on päästettävä maahan ja hänen hakemuksensa tutkintaa jatketaan turvapaikkamenettelyssä. Komissio on neuvotteluissa korostanut sen tärkeyttä, että määrittävä viranomainen, joka Suomessa on Maahanmuuttovirasto, on mukana hakemuksen käsittelyn alusta saakka. Näin voidaan varmistaa hakemuksen perusteiden tutkimuksen alkaminen mahdollisimman pian hakemuksen tekemisen jälkeen. Päätöksen lopputulokseen kansalaisuudella ei ole siis suoraan vaikutusta. Jos hakijalla on perusteet kansainväliselle suojelulle, hänelle myönnetään sitä, vaikka hänen hakemuksensa olisi alussa ohjautunut rajamenettelyssä tutkittavaksi.

Ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tehtyyn kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta, mutta muutoksenhaku on rajattu vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Perustuslakivaliokunta suhtautuu muutoksenhaun rajaamiseen varauksella ja korostaa sitä, että jatkovalituskiellon 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. 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.

Komissio on perustellut muutoksenhaun rajoittamista rajamenettelyn osalta erityisesti ehdotetun menettelyn tavoitteella ja koko järjestelmän kestävyydellä: perusteettomien hakemusten sujuva tutkinta ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluumenettelyyn, jotta suojelua tarvitseville voidaan sitä myös tehokkaasti myöntää. Komissio viittaa unionin tuomioistuimen ratkaisussaan Samba Diouf, C-69/10 (EU:C:2011:524, 28.11.2011) toteamaan, että kyse on ennen kaikkea menettelyn luonteesta. Tehokkaan oikeussuojan periaate toteutuu turvapaikka-asioissa sillä, että hakijalla on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta ei useammassa oikeusasteessa. Komission mukaan ehdotus muutoksenhaun rajaamisesta on tarpeen menettelyjen yksinkertaistamiseksi ja niiden toimivuuden parantamiseksi. Tavoitteena on löytää oikea tasapaino riittävien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen sekä sen välillä, ettei turvapaikkajärjestelmää käytetä väärin. Käytössä ovat komission mukaan kuitenkin kaikki tarvittavat suojatoimet, joilla varmistetaan, ettei kenestäkään tule väliinputoajaa ja että oikeus turvapaikkaan taataan aina.

Suomessa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan saamisen edellytykset erityisesti kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa ovat tiukat ja lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Edellytykset ovat siis tiukemmat ulkomaalaislaissa kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Korkeamman kynnyksen tarkoituksena on korostaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennen muuta oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä oikeusasteena ulkomaalaisasioissa. Valituslupa voidaan myöntää muissa kuin ennakkopäätöstä vaativissa tilanteissa vain, jos käsillä on esimerkiksi palautuskiellon rikkomisen tai verraten selvä muu oikeudenloukkauksen vaara. Valituslupia myönnetään turvapaikka-asioissa käytännössä vain vähän, erityisesti kun on kyse nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista hakemuksista. Esimerkiksi vuonna 2019 korkein hallinto-oikeus teki turvapaikka-asioissa yhteensä 2 356 ratkaisua, joista nopeutetussa menettelyssä Maahanmuuttovirastossa ratkaistuja oli 670. Näistä 670 tapauksesta korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan 59 tapauksessa, joista 24 tapauksessa päätös kumottiin ja palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen ratkaistavaksi. Valituslupa myönnettiin siis 9 prosentissa tapauksista ja yhteensä 4 prosenttia tapauksista kumottiin ja palautettiin takaisin Maahanmuuttovirastolle. Normaalisissa turvapaikkamenettelyissä ratkaistuissa tapauksissa korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan 18 prosentissa tapauksista ja kumosi ja palautti takaisin Maahanmuuttovirastolle 12 prosenttia tapauksista.

Koska jäsenvaltioissa on hyvin erilaiset muutoksenhakua koskevat järjestelmät, jotka eivät välttämättä ole suoraan verrattavissa, valtioneuvosto tulee jatkoneuvotteluissa pyrkimään sellaiseen ratkaisuun, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Jos komission ehdottama jatkemuutoksenhaun rajoittaminen rajamenettelyssä kuitenkin neuvottelujen perusteella asetukseen sisällytetään, tulee hakijan oikeusturvan varmistavan säännöskokonaisuuden, kuten muutoksenhakuajan sekä oikeusavun ja tulkkauksen saamisen, olla kokonaisuudessaan sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta.

Hakija pidetään ehdotuksen mukaan rajamenettelyn ajan rajalla tai sen läheisyydessä, mutta komissio ei ehdota säädettävän asiasta tarkemmin. Hakija voidaan ehdotuksen

mukaan ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä on välttämätöntä eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voida soveltaa tehokkaasti. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että sääntelyn asianmukaisuutta tulee tämän osalta tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota siihen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti.

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. Tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat ulkomaalaisten pitämistä lentokenttien tai raja-alueiden kauttakulkualueilla. Näissä 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 laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Mielivallan kielto edellyttää näissä tilanteissa, että vapaudenriisto on tehty vilpittömässä mielessä, se on tiiviissä yhteydessä tarkoitukseen estää laitonta maahantuloa, säilöönoton kesto ja olosuhteet ovat asianmukaiset ottaen huomioon, että toimenpidettä ei sovelleta rikollisiin vaan ulkomaalaisiin, jotka ovat paenneet kotimaastaan usein peläten henkensä puolesta, ja että vapaudenriisto ei jatku pidempään kuin mitä olisi kohtuullista säilöönoton tarkoitukseen nähden (*Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta* 13229/03, k. 74). 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 Röszen 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. Lisäksi tulee huomioida valtioiden oikeus valvoa rajojaan sekä estää maahantulosäännösten kiertäminen. Unkarin rajalla oli käynnissä tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Tuomioistuin arvioi vapaudenriistoa neljän kriteerin perusteella: i) valittajien yksilöllinen tilanne ja heidän valintansa; ii) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; iii) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja valittajien nauttima menettelyllinen suoja; sekä iv) valittajien kokemien tai heille asetettujen tosiasiallisten

rajoitusten laatu ja määrä. Tuomioistuimien katsoi, että valittajat olivat saapuneet raja-alueelle oma-aloitteisesti ja heillä oli realistinen mahdollisuus palata Serbiaan ilman suoraa uhkaa heidän hengelleen tai terveydelleen, eikä näin ollen ollut tosiasiallisesti kyse 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta.

Viimeisen tapauksen osalta on huomioitava, että tuomioistuin otti asiaan kantaa ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvelvoitteiden noudattamisen osalta. EU:n lainsäädännön osalta asian arviointi kuuluu Euroopan unionin tuomioistuimelle, joka totesi 14.5.2020 antamassaan ratkaisussa yhdistetyissä asioissa C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020), että turvapaikanhakijoiden tai kolmansien maiden kansalaisten, joista on tehty palauttamispäätös, sijoittamisessa edellä mainitulle Röszken kauttakulkuvyöhykkeelle Serbian ja Unkarin rajalla oli käytännössä kyse säilöönnotosta.

Komissio on todennut, että vaikka rajamenettelyn tarkoituksena on estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella, kyse ei ole kuitenkaan systemaattisesta säilöönnotosta. Hakijoita voidaan ottaa myös säilöön rajamenettelyn ajaksi, mutta tämän tulee kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella olla välttämätöntä eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voitaisi soveltaa tehokkaasti. Sekä säilöönnoton että muiden turvaamistoimien käytön on oltava vastaanottodirektiivissä säädetyn mukaista. Kunkin jäsenvaltion kansallisesti harkittavaksi jää, miten toteutetaan se, ettei hakijoita, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, päästetä vapaasti liikkumaan jäsenvaltion alueella. Toisissa jäsenvaltioissa tämä voi olla helposti järjestettävissä esimerkiksi maantieteellisten olosuhteiden avulla, kun taas toisissa jäsenvaltioissa saatetaan tarvita muita keinoja.

Vastaanottodirektiivissä säädetään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueella hakijoina. Näin ollen vastaanottodirektiivissä säädetty koskee myös hakijoita, joiden hakemus tutkitaan rajamenettelyssä. Jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua. Tämä tarkoittaa, että hakijoille tarjotaan riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Ehdotuksen mukaan rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltaminen on lopettava välittömästi, jos säilöönnottoa on päätetty yksittäistapauksessa käyttää, mutta vastaanottodirektiivissä säädetty säilöönnottoa koskevat takeet ja edellytykset eivät täyty eikä rajamenettelyä voida soveltaa asianomaiseen hakijaan ilman säilöönnottoa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja raportöörinä toimii Fabienne Keller (Renew). Mietintö muutetusta ehdotuksesta ei ole vielä valmistunut.

Elokuussa 2021 julkaistu Euroopan parlamentin vaikuttavuusarviointi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. (*European Parliamentary Research Service (EPRS), Ex-Ante Impact Assessment Unit: The European*

Kansallinen valmistelu

EU ministerivaliokunta 24.11.2021.
EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 27.-30.9.2021.

Eduskuntakäsittely

U 34/2016 vp ja tätä koskeva lausunto HaVL 35/2016 vp.
UJ 6/2018 vp ja tätä koskeva lausunto HaVL 9/2018 vp.
UJ 40/2020 ja tätä koskevat lausunnot HaVL 5/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asiaa on käsitelty U-jatkokirjelmässä UJ 40/2020 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen vaikutuksia sekä EU:n että kansalliseen talousarvioon on käsitelty U-jatkokirjelmässä UJ 40/2020 vp.

Ehdotetun pakollisen rajamenettelyn vaikutukset kansalliseen talousarvioon mahdollisten henkilöresurssien sekä kapasiteetin lisäysten myötä ovat monessa suhteessa suoraan liitännäisiä sekä hakijoiden että erityisesti pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuvien hakemusten määriin. Tämän hetken tilanteen perusteella arvio on, että pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuisi Suomessa korkeintaan muutamia kymmeniä hakijoita vuodessa. Aiemmin valmistelussa on katsottu, että rajan läheisyydessä jo olemassa olevat vastaanottotilat olisivat riittävän lähellä rajaa ja niitä voitaisiin hyödyntää. Viranomaisten ja erityisesti tuomioistuimen henkilöstöresursseihin mahdollisesti aiheutuvien lisäyaspaineiden arviointia jatketaan valmistelun kuluessa ja ehdotusten täsmentyessä. Kansallisesta rahoituksesta päätetään normaaliin tapaan julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Asiakirjat

COM(2020) 611 final 23.9.2020
KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016
7890/21 (LIMITE), 15.4.2021

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sanna Montin, SM/MMO, p. 0295 488314
Elina Nyholm, OM/DJO, p. 0295 150807

EUTORI-tunnus

EU/2016/1294

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, turvapaikanhakijat, turvapaikka, muuttoliike SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
