Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto liittyen valtioneuvoston kirjelmiin eduskunnalle (UJ 40/2020 vp - U 34/2016 vp) Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (menettelyasetus). Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1 Aluksi

Valtioneuvoston jatkokirjelmä (UJ 40/2020 vp) koskee komission muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta. Komission ehdotuksella muutetaan komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta (KOM(2016) 467 lopullinen).

Käsittelen lausunnossani komission ehdotuksessa olevia kokonaisuuksia liittyen erityisesti rajamenettelyyn. Komission ehdottamassa rajamenettelyssä on useita kohtia, joita on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. On kuitenkin muistettava, että turvapaikkasääntelyssä perimmäisenä tarkoituksena on turvata hädän ja vainon alaisten ihmisten oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Kansainvälissä sopimuksissa turvattu oikeus hakea turvapaikkaa ja palauttamiskielto (*non-refoulement*) tarkoittaa käytännössä sitä, että valtiot selvittävät henkilön suojelun tarpeen.

2 Rajamenettely

2.1 Rajamenettely liikkumisvapauden, henkilökohtaisen vapauden ja riittävien elinolosuhteiden näkökulmista

Rajamenettely tarkoittaa, että turvapaikanhakijoita ei päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Hakijaa ei siis päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan maassa, vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalle tai sen välittömään läheisyyteen. Komission ehdotuksessa ei säännellä tarkemmin hakijoiden majoittamista. Käytännössä jäsenvaltioille jätetään kansallisesti päätettäväksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Komissio ei ehdota, että menettelyasetuksessa säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä olisi huomioitava, kun turvapaikanhakijoiden liikkuvuutta rajoitetaan pitämällä heidät rajamenettelyn ajan rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä.

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan kolmannen maan kansalaiselle asetettu velvollisuus pysyä jatkuvasti sellaisella rajoitetulla ja suljetulla alueella, jossa liikkumista rajoitetaan ja sitä valvotaan ja josta ei voi laillisesti lähteä omasta tahdosta, merkitsee sellaista vapaudenriistoa, joka rinnastuu vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä tarkoitettuun säilöönottoon (ks. esim. yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU *FMS ym.* 15.5.2020, suuri jaosto). Perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaan säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (PeVL 20/1998 vp, s. 5, PeVL 45/2014 vp, s. 2–3, PeVL 24/2016 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mukaan asumisvelvollisuutta

on pidettävä puolestaan perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena (PeVL 48/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että säilöönotto on joka tapauksessa viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Turvapaikanhakijoiden pitämistä rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä on tarkasteltava sekä liikkumisvapauden että vapaudenmenetyksen näkökulmista. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Lisäksi jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen on turvattu perustuslain 7 §:n 3 momentissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee liikkumisvapauden rajoittamisen lisäksi myös vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (PeVL 48/2016 vp, s. 3) *Kun turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta ja henkilökohtaista vapautta tosiasiallisesti rajoitetaan pitämällä heidät enintään 12 viikon ajan rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä, tulisi rajamenettelyn täyttää perustuslakivaliokunnan edellyttämät oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukset. Lisäksi menettelyasetuksessa tulisi säätää tarkemmin turvapaikanhakijoiden elinolosuhteiden turvaamisesta rajamenettelyn aikana.* Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut EIS 3 artiklan edellyttävän, että jäsenvaltioiden on turvattava turvapaikanhakijoiden riittävät elinolosuhteet (ks. esim. EIT *M.S.S.* v. *Belgia ja Kreikka,* 21.1.2011, suuri jaosto).

Turvapaikanhakijoiden sijoittaminen rajalle tai sen välittömään läheisyyteen on unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti rinnastettavissa henkilön ottamisesta säilöön. Lisäksi perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön mukaisesti, kun henkilöä kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta, tätä tilannetta on käsiteltävä vapauden riistona. Säilöönoton pitäisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olla viimesijainen toimenpide ja tulisi kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi. Komission ehdotuksen mukaan kaikki turvapaikanhakijat, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä, sijoitetaan rajalle tai sen välittömään läheisyyteen. Menettelyasetuksesta ei ilmene, kuinka henkilöiden pysyminen rajalla varmistetaan ja kuinka sitä valvotaan. Oletettavasti olosuhteet olisivat käytännössä sellaiset, että henkilöiden liikkumista rajoitetaan tietylle suljetulle alueelle ja liikkumista myös valvotaan, eikä raja-alueelta saa lähteä omasta tahdosta. Tämäntyyppisen tilanteen unionin tuomioistuin on rinnastanut vastaanotto- ja paluudirektiivissä tarkoitetuksi säilöönotoksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että säilöönotto on aina viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi. Komission ehdotuksessa hakijoiden *de facto* säilöönotto ei täytä viimesijaisuuden tai yksilöllisen arvioinnin vaatimuksia. *Komission ehdotus hakijoiden pitämisestä rajalla ei täytä perustuslain 7 §:n 3 momentin edellytyksiä säilöönoton viimesijaisuudesta tai yksilöllisestä harkinnasta. Edellytyksistä hakijoiden pitämisestä rajalla tai rajan välittömässä läheisyydessä ja siellä vallitsevista elinolosuhteista täytyisi säätää tarkemmin menettelyasetuksessa ottaen huomioon perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset.*

2.2 Rajamenettelyn pakollisuus ja alle 20 % -sääntö

Rajamenettelyn tarkoituksena on tutkia nopeasti ne hakemukset, joiden perusteella hakijalle ei todennäköisesti tulla myöntämään kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyn perusperiaate on

komission ehdotuksessa sama kuin voimassa olevassa menettelydirektiivissä ja vuoden 2016 asetusehdotuksessa. Tämän perusperiaatteen mukaan rajamenettelyssä voidaan tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Uutena asiana komission ehdotuksessa on, että rajamenettelyssä olisi käsiteltävä myös ne hakemukset, joissa hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksissa, hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai hakija erehdyttää viranomaisia esimerkiksi esittämällä väärää tietoa tai asiakirjoja taikka jättämällä kertomatta olennaisen seikan. Rajamenettely olisi näissä tapauksissa jäsenvaltioita velvoittava (ns. pakollinen rajamenettely).

Peruste käsitellä turvapaikkahakemus rajamenettelyssä silloin, kun hakija tulee maasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa suojelua alle 20 % tapauksissa on tarkasteltava yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteen näkökulmista (perustuslain 6 §, EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklat, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla). *Komission ehdotuksen mukaan turvapaikanhakijoita ohjataan eri menettelyyn pelkästään kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan perusteella.* Samassa tilanteessa olevia ihmisiä voidaan asettaa oikeutetusti eri asemaan, jos kohtelulle on esitettävissä hyväksyttävä tavoite. Lisäksi kohtelun tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista. Komission ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa kansainvälisen suojelun antamista niille, joilla on siihen perusteita ja toisaalta ohjata kielteisen päätöksen saaneet nopeasti paluuprosessiin. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä huomautetaan, on hakijan edun mukaista saada nopeasti tieto siitä, onko hänellä oikeus jäädä jäsenvaltioon. Huomionarvoista lisäksi on, että rajamenettelyssä keneltäkään ei evätä oikeutta hakea kansainvälistä suojelua ja saada hakemus käsiteltyä. Rajamenettelyssä on taattava hakemusten perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkiminen sekä noudatettava kaikkia asetuksessa säädettyjä perusperiaatteita ja menettelyllisiä takeita. Rajamenettelyn soveltaminen on lopetettava välittömästi, jos viranomainen huomaa, että hakemusta ei voida käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta. Lisäksi rajamenettely on lopetettava hakijan lääketieteellisten syiden tai erityisen tuentarpeen vuoksi. Erilaiselle kohtelulle on ymmärtääkseni olemassa hyväksyttävä tavoite. Kuitenkin suhteellisuusperiaate vaatii, että hyväksyttävää tavoitetta ei olisi mahdollista saavuttaa muilla lievemmillä keinoilla. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, että erilainen kohtelu määräytyy täysin sen mukaan, minkä maan kansalainen hakija on. Ns. 20 % -sääntöä sovelletaan ilman yksilöllistä harkintaa. *Komission ehdotus ohjata turvapaikanhakijat kategorisesti eri menettelyihin pelkästään kansalaisuuden perusteella ilman yksilöllistä harkintaa on suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista.* Esimerkiksi turvallisen alkuperämaan vaatimuksen kohdalla (ulkomaalaislain 100 §) on korostettu, että vaikka oletuksena olisi, että turvapaikanhakijan kotimaa täyttäisi turvallisen alkuperämaan vaatimukset, jokaisen hakijan osalta *asia on arvioitava aina yksilöllisesti*. Tällöin jokaisen hakijan kohdalta on ratkaistava yksilöllisesti, onko maa turvallinen alkuperämaa hakijan yksilölliseen tilanteeseen soveltaen. (Ks. Juha Similä, Kansainvälinen suojelu, s. 281–356 teoksessa Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2018, s. 348).

Ns. 20 % -säännön kohdalla huomio on kiinnitettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa olevaan kieltoon ulkomaalaisten joukkokarkotuksesta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla kieltää muun muassa sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kansalliseen alkuperään tai muuhun asemaan kohdistuvan syrjinnän, kun ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia sovelletaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt painavia perusteita, jos samassa tilanteessa olevia kohdellaan eri tavoin ainoastaan kansalaisuuden perusteella (ks. esim. EIT *Andrejeva* v. *Latvia*, 18.2.2009, suuri jaosto ja EIT *Ponomaryovi* v. *Bulgaria*, 21.6.2011). Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ihmisoikeussopimusmääräysten vastaiseksi sellaisen kansallisen lainsäädännön, joka asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan

pelkästään kansalaisuuden ja etnisen alkuperän perusteella (ks. esim. EIT *Biao* v. *Tanska*, 4.5.2016, suuri jaosto). *Tämän vuoksi ns. 20 % -sääntö, joka asettaa turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan pelkästään heidän kansalaisuutensa perusteella ilman yksilöllistä harkintaa, on ongelmallinen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmista.*

2.3 Rajamenettely ja 12 viikon määräaika

Rajamenettelyn tulisi ehdotuksen mukaan olla mahdollisimman lyhyt kestoltaan. Samanaikaisesti rajamenettelyssä suoritettavan tutkinnan tulee noudattaa kaikkia oikeudenmukaisen menettelyn sääntöjä ja takeita kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Turvapaikkahakemus ratkaistaan rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin normaalissakin menettelyssä eli hakemukset käsitellään yksilöllisesti, haavoittuvien ryhmien tilanteet huomioidaan, oikeusapu mahdollistetaan, sekä taataan tulkkaus, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus. *Komission ehdotuksen mukaan rajamenettely saisi kestää enimmillään 12 viikkoa ja tämän tulee sisältää myös valitusvaihe.* Tämän jälkeen hakija tulee päästää maahan, ellei voida soveltaa paluurajamenettelyä. Kansallisesti tulee määritellä erilliset määräajat hallinnolliselle ja valitusvaiheelle niin, että molemmat voidaan hoitaa 12 viikossa.

Rajamenettelyn yhteydessä tuomioistuimen päätöksenteolle tulisi kansallisesti asettaa määräaika. Rajamenettelylle säädetty 12 viikon määräaika jaettaisiin hallinnollisen turvapaikkamenettelyn ja tuomioistuimessa tapahtuvan valitusvaiheen välille. Aikaan tulee sisältyä myös valituksen tekemiselle annettava aika. Valtioneuvoston kirjelmässä Maahanmuuttovirasto arvioi, että rajamenettelyssä ratkaistavat turvapaikkahakemukset pystyttäisiin ratkaisemaan 4-6 viikon käsittelyajassa. Hallintotuomioistuimille jäisi tällöin 4-6 viikon käsittelyaika, jonka aikana olisi annettava perusteltu ratkaisu täyttäen kaikki oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavat vaatimukset. Turvapaikkahakemusten hallinnollinen käsittely 4-6 viikon määräajassa on ymmärtääkseni varsin kunnianhimoinen tehtävä. Turvapaikasta päätettäessä keskeisessä asemassa on turvapaikkatutkinta, jonka ensimmäisessä vaiheessa selvitetään muun muassa hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti. Lisäksi keskeisessä asemassa on tutkittavaksi ottamista koskeva suullinen puhuttelu. Ulkomaalaislaissa on toki jo nyt olemassa määräajat turvapaikkahakemusten käsittelylle. Ulkomaalaislain 98a §:n mukaan pääsääntönä on, että ensimmäinen päätös on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Ottaen huomioon turvapaikka-asioiden luonteen 4-6 viikon määräaika sekä hallintomenettelylle että tuomioistuinkäsittelylle on varsin tiukka, jolloin kaikkia perustuslain 21 §:n edellyttämiä hyvän hallinnon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia voi olla vaikea asianmukaisesti täyttää. Viranomaisella on esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluva velvollisuus selvittää asia asianmukaisesti ja riittävällä tavalla. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu olennaisena osana muun muassa tapauksen tosiseikkojen selvittäminen, asianomaisten oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.

Ulkomaalaisasiaan sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL, 808/2019) säädettyjä vaatimuksia esimerkiksi asian selvittämisestä ja päätöksen tekemisestä. Hallintotuomioistuimella on HOL 37 §:n mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi. Osa ulkomaalaisasioista on luonteeltaan sellaisia, että asiassa tulee järjestää suullinen käsittely asian selvittämiseksi joko valittajan pyynnöstä tai viran puolesta. Erityisesti turvapaikka-asioissa valittajan henkilökohtaisen uskottavuuden arviointi saattaa edellyttää suullisen käsittelyn toimittamista ja valittajan henkilökohtaista kuulemista (ks. esim. KHO 2017:148, KHO 2017:120, KHO 2017:63, KHO 2018:52. Ks. myös HE 32/2016 vp, s. 23 jonka mukaan hallinto-oikeusvaiheessa suullisia käsittelyjä järjestetään ulkomaalaisasioissa enemmän kuin useimmissa

muissa asiaryhmissä). Valituksen tutkiminen hallintotuomioistuimessa 4-6 viikon määräajassa voi asioiden luonteen vuoksi olla varsin haastavaa. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvataan tuomioistuinten riippumattomuus. *Tarkoista ja varsin kunnianhimoisista tuomioistuinkäsittelyn määräajoista säätäminen lain tasoisin säädöksin voi tosiasiassa vaikuttaa perustuslaissa turvattuun tuomioistuinten riippumattomuuteen ja vaikeuttaa perustuslain 21 §:n ja EIS 6 artiklan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien velvoitteiden täyttämistä.*

Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan, että turvapaikanhakijalla on korostunut oikeusturvan tarve, joten perustuslain 21 § huomioiden tuomioistuimelle ei tulisi lähtökohtaisesti asettaa määräaikaa valitusasian käsittelylle. Lisäksi jos tällaisia määräaikoja asetettaisiin, niiden tulisi hakijan oikeusturvan varmistamiseksi olla lähtökohtaisesti joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä syistä ne voidaan ylittää. Lisäksi lyhyiden määräaikojen kohdalla yksilöllisen ja laadukkaan oikeusavun merkitys korostuu sekä hallintomenettelyssä että valitusvaiheessa. *Olennaista on, että hakijoiden oikeusturva ei vaarannu asioiden käsittelyn joutuisuuden hinnalla. Ulkomaalaisasiat ovat usein luonteeltaan varsin monimutkaisia ja niihin liittyvät näyttökysymykset vaikeita, jolloin asian kokonaisvaltainen selvittäminen tai muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset eivät saa vaarantua käsittelylle annettujen määräaikojen takia.*

2.4 Rajamenettely ja lasten oikeudet

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa alaikäisiin tai alle 12-vuotiaisiin alaikäisiin ja heidän perheenjäseniinsä ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Valtioneuvosto kiinnittää jatkokirjelmässä huomiota viranomaisille jätettävän harkinnan laajuuteen, kun rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin ja heidän perheisiinsä päätetään (UJ 40/2020 vp, s. 10). Komission ehdotuksesta puuttuu lapsen edun huomioiminen, kun viranomainen tekee päätöksen rajamenettelyn soveltamisesta yksintuleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin tai alle 12-vuotiaisiin lapsiin ja heidän perheenjäseniinsä (lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla). Lisäksi lasten oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti, ja lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että lasten säilöönoton on oltava mahdollista vasta viimesijaisena keinona (PeVL 45/2014 vp, s. 4). *Kun päätetään rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin, viranomaisen harkintavaltaa olisi hyvä rajata niin, että päätöstä tehdessä olisi otettava huomioon lapsen etu. Komission ehdotus jättää nyt varsin laajan harkintavallan viranomaiselle, kun rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin päätetään.*

2.5 Rajamenettely ja valitusasteiden rajaaminen

Komissio ehdottaa, että rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus rajataan vain ensimmäiseen valitusasteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi Suomessa valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO).

Nykyisen ulkomaalaislain mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu ulkomaalaisasiassa tehty valitus saa hakea muutosta vain, jos KHO myöntää valitusluvan. Valituslupaperusteita muutettiin vuonna 2016 siten, että valituslupa myönnetään ulkomaalaisasioissa vain, jos kyse on muusta erityisen painavasta syystä. Sääntelyn tarkoituksena on ollut korostaa KHO:n asemaa ennen muuta oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä oikeusasteena ulkomaalaisasioissa (HE 32/2016 vp, s. 22–24). Ulkomaalaisasioissa muutoksenhakuoikeus

hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:oon on jo nyt varsin korkean kynnyksen takana (”muu erityisen painava syy”).

PeL 21 §:stä ei johdu estettä sille, että muutoksenhakuoikeudesta säädetään vähäisiä poikkeuksia (ks. HE 309/1993 vp, s. 74). Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esille, että turvapaikka-asiaa käsiteltäessä hakijalla on korostunut oikeusturvan tarve. Korostuneen oikeusturvan tarpeen lisäksi valtioneuvosto korostaa rajamenettelyn nopeaa luonnetta, jolloin korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä oikeussuojakeinoja ei välttämättä voida katsoa riittäviksi (UJ 40/2020 vp, s. 12). *Valtioneuvoston huoli on käsittääkseni aiheellinen ottaen huomioon edellä käsiteltyjen ehdotukseen liittyvien määräaikojen tuomat paineet hallintoprosessille. Lisäksi kirjelmän käsitys on linjassa perustuslain 22 §:ssä edellytetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuksien kanssa.*

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa turvataan jokaisen oikeus tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin. Säännöksen ei kuitenkaan ole tulkittu edellyttävän kaksivaiheista muutoksenhakujärjestelmää turvapaikka-asioissa (ks. esim. C-69/10 *Brahim Samba Diouf*, 8.10.2011 ja C-181/16 *Sadikou Gnandi*, 13.8.2018). EIS 6(1) artiklan menettelyllisiä vaatimuksia ei ole ainakaan toistaiseksi sovellettu kansalaisuusasioihin tai ulkomaalaisen maahantulo- ja maassaolo-oikeutta koskeviin kysymyksiin. Yleisesti EIT:n tulkintakäytännössä on katsottu, että yksivaiheinen muutoksenhakujärjestelmä on EIS 6(1) artiklan mukainen järjestely.

Rajamenettelyyn liittyvä valitusasteiden rajaaminen vain yhteen oikeusasteeseen on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden mukaista. Kuitenkin turvapaikanhakijoiden korostunut oikeusturvan tarve sekä nopea rajamenettely tiukkoine määräaikoineen voi puoltaa jatkovalitusmahdollisuuden säilyttämistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tätä tulkintaa tukisi myös perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite.

3 Johtopäätökset

Komission ehdotukset erityisesti rajamenettelyn velvoittavuuden ja yksityiskohtien osalta on Suomen perustuslain perusoikeussäännösten ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ongelmallisia. Komission ehdotusta täytyisi tarkentaa ja täsmentää siten, että rajamenettelyssä turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet tosiasiallisesti turvataan.

Kuopiossa, 6. huhtikuuta 2021

Maija Dahlberg
OTT, valtiosääntöoikeuden yliopistonlehtori