Oikeusneuvos Riitta Mutikainen
Oikeusneuvos Tuomas Kuokkanen
Oikeusneuvos Taina Pyysaari

14.2.2022 H 53/22

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON U-JATKOKIRJELMÄSTÄ UJ 21/2021 vp

Tausta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston U-jatkokirjelmästä UJ 21/2021 vp. Jatkokirjelmä koskee muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (*menettelyasetus*). Jatkokirjelmässä käsitellään pääasiassa niin sanottua rajamenettelyä koskevia ehdotuksia sen mukaisesti, mitä uutta selvitystä ja tietoa komission ehdotuksista on käsittelyn kuluessa saatu.

Rajamenettely sisältyy jo voimassa olevaan menettelydirektiiviin (2013/32/EU). Sen 43 artiklan mukaan jäsenvaltio voi tutkia rajamenettelyssä hakemuksen, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Suomi ei ole ottanut käyttöön direktiivissä tarkoitettua rajamenettelyä.

Komission vuoden 2016 asetusehdotuksessa rajamenettelyn perusperiaate on sama kuin menettelydirektiivissä. Uutena asiana komissio ehdottaa 23.9.2020 antamassaan tiedonannossa, että jäsenvaltioiden tulee tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyvälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa tapauksista, 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. Jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa soveltaa rajamenettelyä myös kaikissa muissa tilanteissa, joissa hakemus voidaan asetuksen perusteella jättää tutkimatta tai käyttää nopeutettua tutkintamenettelyä. 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. Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä.

Jatkokirjelmässä todetaan, että kompromissiehdotuksessa lähtökohta rajamenettelyn kokonaiskestolle olisi komission esittämä 12 viikkoa. Puheenjohtaja on omassa kompromissiehdotuksessaan esittänyt mahdollisuutta tietyissä tilanteissa pidentää määräaika 16 viikkoon.

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tehtyyn kielteiseen päätökseen voisi hakea muutosta, mutta muutoksenhaku olisi rajattu vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Valitusvaihe sisältyisi rajamenettelyn kestolle määriteltyyn kokonaisaikaan.

Jatkokirjelmän mukaan valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi niin, että voitaisiin ottaa huomioon rajamenettelylle säädetty määräaika. Kirjelmän mukaan esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä siltä osin kuin kysymys on jatkomuutoksenhausta, olisi se, että hakijan oikeusturvan varmistava säädöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhakuaika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen. Kirjelmässä on arvioitu, että rajamenettelyyn ohjautuisi joitakin kymmeniä hakijoita vuodessa.

Korkein hallinto-oikeus tuo esiin jatkokirjelmän osalta seuraavia oikeussuojaan ja muutoksenhakuun liittyviä näkökohtia.

Oikeussuoja ja muutoksenhaku

Yleistä

Korkein hallinto-oikeus toteaa aluksi, että suomalaisen oikeusturvajärjestelmän perusteisiin kuuluu jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa sekä hallintopäätösten yleinen valituskelpoisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja ja siten osaltaan valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta. Samalla annetaan oikeussuojaa yksittäisissä muutoksenhakuasioissa.

Ulkomaalaislain 196 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupa voidaan myöntää pykälän 4 momentin mukaan, 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. Pykälän 5 ja 6 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä tietyt asiat kiireellisinä.

Jatkokirjelmässä on esitetty luvut korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistuista kansainvälistä suojelua koskevista asioista vuodelta 2019. Tämän lausunnon liitteenä on esitetty vastaavat luvut vuosilta 2020 ja 2021.

Jatkokirjelmän mukaan rajamenettelyn kesto ja jatkomuutoksenhakumahdollisuus ovat vielä auki olevia kysymyksiä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että kokonaiskäsittelyaika ja jatkomuutoksenhaku liittyvät kiinteästi toisiinsa, minkä vuoksi myös niiden välistä suhdetta on tarpeen punnita.

Rajamenettelyn kokonaiskesto

Siinä tapauksessa, että rajamenettelyn kestolle asetetaan tietty kokonaisaika ja muutoksenhaku olisi rajattu ensimmäiseen tuomioistuinasteeseen, Suomessa hallinto-oikeudella olisi käytettävissä Maahanmuuttoviraston käsittelyn jälkeen oleva aika. Edelleen jos rajamenettelyssä olisi jatkomuutoksenhakumahdollisuus, korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi puolestaan käytettävissä kokonaisajasta hallinto-oikeuden käsittelyn jälkeen jäljellä oleva aika. Jos kokonaisaika olisi 12 viikkoa, jäljellä jäävä aika voisi muodostua tietyissä tilanteissa erittäin lyhyeksi korkeimman hallinto-oikeuden kannalta. Käsittelylle jäljellä oleva määräaika jouduttaisiin arvioimaan yksilöllisesti aina kunkin asian vireilletulon yhteydessä. Erityisen haastava tilanne olisi sellaisessa tilanteessa, jossa hakemuksiakin olisi enemmän kuin jatkokirjelmässä arvioitu muutamien kymmenien määrä vuodessa. Vaikka korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan vain prejudikaattiperusteella

tai erityisen painavasta syystä, jokainen valituslupahakemus jouduttaisiin arvioimaan kuitenkin siltä kannalta, että myönnetäänkö lupa vai ei.

Perustuslakivaliokunta on korostanut muutoksenhakuajan riittävyyttä ja kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Asia on merkityksellinen sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn että perustuslain 3 §:ssä turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Aiempien kokemusten perusteella korkein hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakuajalla on vaikutusta valitusten laatuun ja niiden sujuvaan käsittelyyn hallintotuomioistuimissa. Lyhyt valitusaika voi välillisesti pidentää käsittelyaikaa hallintotuomioistuimessa. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä jatkokirjelmässä esitettyä kantaa, että muutoksenhakuaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

Sitovat käsittelyajat ovat tuomioistuimen kannalta vaikeita periaatteellisten näkökohtien lisäksi myös käytännön näkökulmasta. Kunkin yksittäisen asian käsittelyaikaa joudutaan valvomaan, jotta rajamenettelyn sitovaa määräaikaa ei ylitetä. Lisäksi määräajan mahdollinen pidentäminen tai ylittäminen saattaa aiheuttaa uusia kysymyksiä.

Tässä yhteydessä korkein hallinto-oikeus lisäksi toteaa, ettei jatkokirjelmästä käy ilmi, miten päätös yksittäisessä asiassa mahdollisesta kokonaisajan pidentämisestä 16 viikkoon tehtäisiin. Jatkokirjelmästä ei myöskään käy selväksi, 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. Jatkokirjelmästä ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka päätös mahdollisesta paluurajamenettelyn soveltamisesta tehtäisiin.

Jatkomuutoksenhaku

Mikäli rajamenettelyyn liittyisi jatkomuutoksenhakumahdollisuus, korkeimman hallinto-oikeuden olisi periaatteessa mahdollisuus ylimpänä tuomioistuimena antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja sekä oikeussuojaa yksittäisissä asioissa erityisen painavista syistä. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomioita siihen, että rajamenettelyyn on jatkokirjelmän mukaan tarkoitus ohjata vain sellaisia tapauksia, joissa edellytykset kansainvälisen suojelun saamiseen on arvioitu vähäisiksi. Mikäli rajamenettelyyn ohjautuvien hakijoiden määrä olisi jatkokirjelmässä arvioitua huomattavasti suurempi, vaarana olisi tuomioistuimen ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pidentyminen. Siinä tilanteessa, että hakijoita olisi jatkokirjelmässä arvioitua huomattavasti enemmän, korkein hallinto-oikeus toteaa, että sen nykyisiä resursseja ei ole mitoitettu ja suunniteltu mahdollisesti runsaslukuistenkin valituslupahakemusten käsittelyyn.

Edellä lausuttuun nähden ehdotetut 12 viikon ja 16 viikon sitovat kokonaiskeston määräajat yhdistettynä siihen, että rajamenettelyyn sisällytetään jatkomuutoksenhakumahdollisuus, olisi haastavaa. Asiaa on tällöin punnittava hakijan oikeussuojatarpeen ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin kannalta.

Jatkokirjelmän mukaan neuvottelut rajamenettelyyn liittyvistä oikeusturvatakeista ovat vielä kesken. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ei voi sisällöllisesti ottaa kantaa takeiden riittävyyteen. Jos turvapaikanhakijoita koskevista riittävistä oikeussuojatakeista päästään yhteisymmärrykseen ja rajamenettelyn kokonaiskäsittelylle sovitaan ehdotettu sitova lyhyt määräaika, korkein hallinto-oikeus ei näe lähtökohtaisesti periaatteellista estettä muutoksenhaun rajaamiseen yhteen

asteeseen. Jatkovalituskiellon hyväksyttävyyttä jouduttaisiin perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan vielä arvioimaan muun muassa siltä kannalta, että kielto kohdistuisi vain tarkasti rajattuihin asioihin eikä olisi asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostuisi oikeusturvan kannalta suhteettomaksi.

Jos muutoksenhakumahdollisuus rajattaisiin ensimmäiseen tuomioistuinasteeseen, hallinto-oikeuden asema korostuisi ainoana tuomioistuimena. Muutoksenhaku olisi tällöin mahdollista joko keskittää yhteen hallinto-oikeuteen tai hajauttaa useampaan hallinto-oikeuteen. Keskittämistä puoltaisi se, että jatkomuutoksenhaun ollessa kielletty hallinto-oikeuden ratkaisut saisivat ainakin tosiasiallisesti hallintokäytäntöä ohjaavaa painoarvoa. Hajauttaminen osaltaan taas edesauttaisi asioiden joutuisaa käsittelyä tilanteessa, jossa maahantuloon, kansainvälisen suojelun hakemiseen ja rajamenettelyyn tulisi paljon hakemuksia. Korkein hallinto-oikeus lisäksi huomauttaa, että hallinto-oikeuksien (tai hallinto-oikeuden) riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siinä tapauksessa, että rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi jatkokirjelmässä arvioitua enemmän.

Liite

Korkeimman hallinto-oikeuden turvapaikkatilastot vuosina 2020-2021

2020	Ratkaistu vuoden aikana	Hakemus hylätty*	Asia palautettu	Ei tutkittu tai rauennut	Päätös kumottu tai muutettu	Ei muutettu	Ylimääräinen muutoksenhakemus hyväksytty	Valituslupa myönnetty yht.
Kansainvälinen suojelu	1191	1074	**62**	31	**18**	**2**	4	**82**
Kansainvälinen suojelu / nopeutettu käsittely	621	585	**15**	14	**6**	**-**	1	**21**
Kansainvälistä suojelua koskevat asiat yht.	1812	1659	**77**	45	**24**	**2**	5	**103**

2021**	Ratkaistu vuoden aikana	Hakemus hylätty*	Asia palautettu	Ei tutkittu tai rauennut	Päätös kumottu tai muutettu	Ei muutettu	Ylimääräinen muutoksenhakemus hyväksytty	Valituslupa myönnetty yht.
Kansainvälinen suojelu	546	419	**92**	24	**2**	**5**	4	**99**
Kansainvälinen suojelu / nopeutettu käsittely	376	321	**41**	11	**2**	**1**	-	**44**
Kansainvälistä suojelua koskevat asiat yht.	922	740	**133*** **	35	**4**	**6**	4	**143**

*** Valituslupahakemukset ja ylimääräiset muutoksenhakemukset**

**** Tilastot vahvistamattomia**

***** Lukuun sisältyy noin 80 afganistanilaista turvapaikanhakijaa, joille KHO myönsi valitusluvan, kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asiat Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi Afganistanin muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi.**