

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 40/2020 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori, yliopistonlehtori Maija Dahlberg
- oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission vuonna 2016 antamassa menettelyasetusehdotuksessa asetettu alkuperäinen tarkoitus varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi ei ole muuttunut. Komissio pyrkii nyt antamallaan muutosehdotuksella korostamaan menettelyiden tehokkuuden tärkeyttä. Tavoitteena ovat edelleen entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Muutosehdotuksella korvataan alkuperäisen vuoden 2016 komission ehdotuksen kolme artiklaa:

- 1) 41 artikla rajamenettelystä
- 2) 53 artikla oikeudesta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin sekä
- 3) 54 artikla muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta.

Lisäksi esitetään kahta uutta artiklaa:

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

- 1) 35a artikla hakemuksen hylkäämisestä ja paluupäätöksen tekemisestä ja
- 2) 41a artikla rajamenettelystä paluun suorittamiseksi.

Muutoksia ehdotetaan myös nopeutettua tutkintamenettelyä koskevaan 40 artiklaan sekä poikkeamiseen oikeudesta jäädä alueelle myöhempien hakemusten yhteydessä koskevaan 43 artiklaan.

Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikkeen ja kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteissa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kananmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa.

Menettelyasetuksen uudistaminen on yhteisen järjestelmän toiminnan kannalta keskeistä, sillä jäsenvaltioihin tarvitaan yhdenmukaisemmat menettelyt turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien takaavat, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. (E 125/2020 vp.) Hakemusten tehokas tutkinta, perusteettomien hakemusten ehkäiseminen ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa myös sen, että suojelua voidaan sitä tarvitseville nopeasti myöntää.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission ehdotuskokonaisuudessa ei ole esityksiä, jotka kohdistuvat turvapaikanhakijan oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Suomi edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. (E 125/2020 vp.) Olennaista on huomioida lapsen etu ja turvata lapsen edustaminen kaikissa menettelyissä ja käsittelyn eri vaiheissa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Valtioneuvosto tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajia koskevien säännösten tarkentamista ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamista. Menettelyn yksityiskohtien sääntely tulisi ensisijaisesti jättää kansallisten oikeusjärjestysten varaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

Nopeutetut menettelyt ja rajamenettely

Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. (E 125/2020 vp.) Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoille annettavista menettelyllisistä takeista ja oikeuksista huolehditaan täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa.

Valtioneuvosto toteaa, että rajamenettely nähdään EU-tasolla merkityksellisenä, kun pyritään perusteettomien turvapaikkahakemusten tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käsittelyyn heti ulkorajan ylityksen jälkeen ja saumattomaan palautusmenettelyyn kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla. Rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla. On varmistettava, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan. Komission ehdottamin tavoin hakemus on siirrettävä normaalissa turvapaikkamenettelyssä käsiteltäväksi ja hakija päästettävä maahan, jos edellytykset hakemuksen tutkinnalle rajamenettelyssä eivät täyty.

Valtioneuvosto painottaa, 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.

Rajamenettelyä tarkasteltaessa valtioneuvosto pitää tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti ja heidän menettelyllisistä tarpeistaan sekä lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta huolehditaan täysimääräisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää vakavaa huomiota siihen, voiko hakemuksen tutkiminen nopeutetussa menettelyssä tai sen ohjautuminen rajamenettelyyn hakijan alkuperämaan perusteella muodostaa riskin, että hakijan alkuperämaa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan ja menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä erityisesti yhdenvertaisuuden osalta saadaan asianmukainen selvitys eikä menettely millään tavoin vaaranna sen varmistamista, että kansainvälistä suojelua myönnetään näistäkin maista tulleille, jos yksilöllisessä tutkinnassa päädytään siihen, että hakija on sen tarpeessa. Jatkokesittelyssä valtioneuvosto tarkastelee asiaa huolellisesti kaiken saamansa selvityksen pohjalta.

Oikeussuoja

Suomelle on tärkeää, että oikeudenmukaisen menettelyn lisäksi riittävä oikeus muutoksenhaakuun takaa oikeusturvan toteutumisen kaikissa eri menettelyissä. (E 125/2020 vp.) Muutoksen-

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

hakumenettelyiden tulee muodostaa mahdollisimman yksinkertainen, johdonmukainen ja asian käsittelyn kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Valtioneuvosto tukee valituksen tekemiselle säädettyjen määräaikojen osalta komission ehdotusta, joka jättää määräajat kansallisesti säädettäviksi joustavien aikarajojen puitteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että määräajat turvaavat asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valtioneuvosto korostaa, että valitusten käsittelylle mahdollisesti asetettavat määräajat tai rajoitukset eivät saa vaarantaa valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa ja ne tulisi tarvittaessa voida ylittää erityisestä syystä.

Erityisesti rajamenettelyssä hakijoille annettava yksilöllinen oikeusapu on tärkeää, ja valtioneuvosto suhtautuukin myönteisesti komission ehdottamaan ilmaisen oikeusavun laajentamiseen koskemaan koko turvapaikkaprosessia.

Valtioneuvosto pitää ensisijaisena vaihtoehtona ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomiodien rajamenettelylle säädetty määräaika. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä ja jatkaa vielä ehdotuksen tutkimista sen osalta.

Valtioneuvosto toteaa, että turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaisut valituksen. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti komission ehdottamia uusia uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevia poikkeuksia pääsääntöön. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti myös komission ehdotusta poiketa pääsäännöstä sellaisissa tapauksissa, joissa hakijan katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Valtioneuvosto edellyttää, että mainittujenkin järjestelyn kohdalla on huolehdittava hakijan riittävästä oikeusturvasta.

Valtioneuvosto kannattaa turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttämistä ja pyrkimystä niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen EU:ssa.

Tiiviimmän yhteyden luominen turvapaikka- ja paluumenettelyn välille

Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta. (E 125/2020 vp.) Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission ehdotusta siitä, että paluupäätös tehdään samassa päätöksessä kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa tai ainakin samaan aikaan ja myös muutoksenhakumenettely on sama. Tämä on osoittautunut kansallisella tasolla tehokkaaksi toimintatavaksi, ja sen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa sujuvoittaisi menettelyitä merkittävästi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee muutettua ehdotusta ns. menettelyasetukseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta). Ehdotuksella muutetaan komission

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

vuonna 2016 antamaa ehdotusta. Ehdotus liittyy komission syyskuussa 2020 antamaan tiedonantoon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kolmea asetusehdotusta, jotka muodostavat osan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksesta (PeVL 2/2021 vp; U 60—62/2020 vp). Valiokunta on todennut, että kirjelmässä U 61/2020 vp käsitellyllä ehdotuksella asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa on tiivis liittymä menettelyasetukseen (PeVL 2/2021 vp, kappale 12). Kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevassa asetuksessa ehdotetaan mahdollisuutta tilapäisiin poikkeuksiin tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä.

(2) Menettelyasetuksen uudistaminen on valtioneuvoston kannan mukaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnan kannalta keskeistä, sillä jäsenvaltioihin tarvitaan yhdenmukaisemmat menettelyt turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt takaavat valtioneuvoston mukaan, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. Perustuslakivaliokunta pitää järjestelmän tehokkuutta tärkeänä myös siltä kannalta, että suojelua voidaan sitä tarvitseville myöntää ripeästi. Valiokunta on pitänyt sinänsä tärkeänä myös, että lainsäädännössä kiinnitetään huomiota tuomioistuinten mahdollisuuksiin toimia perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä (ks. esim. PeVL 16/2019 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3). Nyt arvioitavan kaltaisessa perus- ja ihmisoikeusherässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei kuitenkaan valiokunnan mukaan tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen (PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18).

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistus on merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 6). Sekä yksittäisissä asetusehdotuksissa että ehdotuksista muodostuvassa sääntelykokonaisuudessa tulee valiokunnan mukaan turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä (PeVL 2/2021 vp, kappale 3). Valiokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5). Valiokunta pitää tältä kannalta tärkeänä, että valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana on jatkokirjelmän mukaan myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa, mikä asetetaan myös välttämättömäksi ehdoksi asetuksen hyväksymiselle, ja että Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

(4) Valtioneuvoston kirjelmässä tehdään selkoa ns. rajamenettelystä. Rajamenettelyssä voidaan tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn tulisi olla mahdollisimman lyhyt kestoaltaan.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

(5) Jäsenvaltioiden tulee ehdotuksen mukaan tutkia hakemus rajamenettelyssä muun muassa, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyväälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 %:ssa tapauksista. Ehdotettu puhtaasti tilastollinen sääntely merkitsisi hakijoiden erilaista kohtelua kansalaisuuden tai asuinmaan perusteella. Jatkokirjelmästä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan käy selvästi ilmi sellaista hyväksyttävää perustetta, jonka perusteella hakijat voitaisiin asettaa tällä tavoin eri asemaan.

(6) Perustuslakivaliokunta on korostanut kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvaa riskinarvioinnin käyttöönottoa merkitsevässä sääntely-yhteydessä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjäntäkieltonormiston merkitystä, mikä on tarkoittanut ainakin etnisen profiloinnin kieltoa eli kieltoa kohdistaa esimerkiksi tarkastuksia kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella (PeVL 29/2018 vp, s. 4–5, ks. myös PeVL 2/2016 vp, s. 3, PeVL 18/2012 vp, s. 4/II). Valiokunta pitää siten valtioneuvoston tavoin välttämättömänä, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan ja menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä erityisesti yhdenvertaisuuden osalta saadaan asianmukainen selvitys eikä menettely millään tavoin vaaranna sen varmistamista, että kansainvälistä suojelua myönnetään näistäkin maista tulleeille, 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).

(7) Ehdotuksen mukaan hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakija pidetään ehdotuksen mukaan rajalla tai sen läheisyydessä menettelyn ajan, mutta komissio ei ehdota säädettäväksi asiasta tarkemmin. Jatkokirjelmässä esitetyn valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä ja vapaudenmenetykseenkin sovelletaan siksi relevantteja kansallisia säännöksiä. Menettelyä koskeva sääntely on tältä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta (ks. esim. PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta painottaa, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 18/2001 vp, s. 4, ks. myös PeVL 2/2021 vp, kappale 7).

(8) Jäsenvaltioiden on komission ehdotuksen mukaan 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.

(9) Valtioneuvosto pitää jatkokirjelmän mukaan ensisijaisena vaihtoehtona ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä ja jatkaa vielä ehdotuksen tutkimista sen osalta

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

(10) 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 on aikaisemmin myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määrääajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaja ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp). Perustuslakivaliokunta toistaa kantansa (PeVL 8/2018 vp, s. 5, PeVL 2/2021 vp, kappale 20) siitä, että muutoksenhakuaja on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiaa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaika valitusasian ratkaisemiselle (ks. myös PeVL 8/2018 vp, s. 5, PeVL 2/2021 vp, kappale 22). Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 12).

(12) Muutoksenhaun rajoittaminen komission ehdotuksen mukaan tarkoittaisi käytännössä Suomessa valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaun rajoittamista on tarkasteltu jatkokirjelmässä perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Jatkovalituskiellon hyväksyttävyyttä arvioitaessa merkitystä on ollut muun muassa kiellon kohdistumisella säännöksessä tarkasti rajattuihin asioihin ja sillä, ettei kiellon asioiden laatu huomioon ottaen ole kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi (ks. esim. PeVL 23/2013 vp, s. 5/I). 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 (PeVL 34/2016 vp, s. 3–4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Valiokunta korostaa sanotun merkitystä ja suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä.

(13) Perustuslakivaliokunta korostaa rajamenettelyssä hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, perhe-elämän suojan toteutumista ja erityisesti lapsen edun asianmukaista huomioon ottamista (PeVL 4/2004 vp, s. 6/I, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään.

(14) Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut,

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2021 vp

että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

(15) Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi, joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 6).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 28.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala