

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

-

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

-

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Hallinto-oikeus lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi siltä osin kuin sillä arvioidaan olevan eniten vaikutuksia hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuden huomiot keskittyvät muutoksenhakuun kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, sitä koskevan maksuttoman oikeusavun rajaamiseen hallintomenettelyssä sekä asianosaiselta salassa pidettävän tiedon antamiseen turvallisuusselvitetulle avustajalle. Lausunnossa keskitytään ulkomaalaislakiin ehdotettuihin muutoksiin ja erityisesti sellaisiin seikkoihin, joihin menettelyasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, myöhemmin menettelyasetus) jättää kansallista liikkumavaraa.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Maksuttoman oikeusavun rajaaminen hallintovaiheessa

Menettelyasetuksen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus hakijan pyynnöstä järjestää maksutonta oikeudellista neuvontaa hakemuksen rekisteröinnin jälkeen menettelyasetuksen III luvussa säädettyssä hallinnollisessa menettelyssä. Asetuksen 16 artiklassa säädetään maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta hallinnollisessa menettelyssä. Artiklan 2 kohdan mukaan hallinnollista menettelyä sovellettaessa maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan on kuuluttava hallinnollista menettelyä koskevien ohjeiden ja selitysten antaminen, mukaan lukien tiedot oikeuksista ja velvollisuuksista kyseisen menettelyn aikana sekä avustaminen hakemuksen jättämisessä sekä ohjeiden antaminen. Menettelyasetuksessa tai hallinto-asetuksessa ei edellytetä maksuttoman oikeusavun tai oikeudellisen edustuksen tarjoamista hallintovaiheessa, vaan tähän jää kansallista liikkumavaraa ja jäsenvaltiot voivat siten järjestää hallinnollisen vaiheen maksuttoman oikeudellisen neuvonnan, oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen tarjoamisen kansallisten järjestelmiensä mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että maksuttoman oikeusavun saamista rajoitettaisiin menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämisestä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinto-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevassa hallintomenettelyssä. Esityksen mukaan maksutonta oikeusapua voitaisiin hallinnollisessa menettelyssä antaa vain ilman huoltajaa oleville alaikäisille tai muuten erityisen painavasta syystä. Hallinto-oikeus arvioi, että maksuttoman oikeusavun rajaaminen vain edellä todettuihin tilanteisiin hallintovaiheessa vaikuttaisi heikentävästi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseen ja siirtäisi hallintovaiheeseen kuuluvaa asian selvittämisvastuuta hallintotuomioistuimille.

Kesäkuussa 2025 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (247/2025) poistettiin Maahanmuuttoviraston velvollisuus tarkastaa turvapaikkapuhuttelupöytäkirja yhdessä turvapaikanhakijan kanssa. Voimassa olevan ulkomaalaislain 97 a §:n 4 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä hakija saa pöytäkirjasta jäljennöksen heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen, ja hänelle annetaan kahden viikon määräaika toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Määräaika voi olla pidempi, jos asian laatu

sitä vaatii. Pöytäkirja voidaan tulkita hakijalle puhuttelun päätyttyä, jos Maahanmuuttovirasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Pykälää koskevaa lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 10/2025) todettiin säädöskohtaisissa perusteluissa muun ohella, että;

”Hakijalle annettava määräaika lisäysten ja korjausten toimittamiselle tarkoittaisi käytännössä sitä, että hän joko itsenäisesti tai yhdessä avustajansa tai muun henkilön kanssa voisi halutessaan käydä läpi puhuttelupöytäkirjan, minkä jälkeen mahdolliset täydennykset toimitettaisiin Maahanmuuttovirastolle. Hakija tai hänen avustajansa voisi vapaasti järjestää pöytäkirjan tarkastuksen haluamanaan ajankohtana haluamansa tulkin kanssa tai ilman, jos pöytäkirjan läpikäynti ilman tulkkiä on mahdollista. Tulkin ei tarvitse olla sama kuin puhuttelussa käytetty tulkki. Hakijalla tai hänen avustajallaan olisi vapaus myös järjestää tilaisuus etäyhteyksien avulla. Lisäksi, kuten yllä on mainittu, puhuttelusta tehtävä tallenne olisi hakijan sekä avustajan käytettävissä heidän niin halutessaan. Päämääränä on mahdollistaa lisäselvitysten toimittaminen ennen päätöksentekoa. Uuden menettelyn tarkoituksena ei siis olisi pöytäkirjan tarkastuksen siirtyminen muutoksenhakumenettelyssä tehtäväksi vain, koska siihen valituksessa vedottaisiin. ...”

Hallinto-oikeudet toivat esille jo tuolloin lausunnoissaan, että puhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto voisi lisätä merkittävästi hallinto-oikeuksien, mutta myös oikeusavustajien työmäärää. Lisäksi huoli turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantumisesta tuotiin ilmi. Itä-Suomen hallinto-oikeus arvioi viitaten sanottuun lainmuutokseen antamassaan lausunnossa esitettyyn, että maksuttoman oikeusavun rajaaminen pois hallintovaiheesta aiheuttaa vielä huomattavamman riskin turvapaikanhakijan oikeusturvan vaarantumiselle. Turvapaikanhakijat ovat lähes poikkeuksetta varattomia, joten suurimmalla osalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia avustajaa omalla kustannuksellaan. Kun lisäksi otetaan huomioon, että turvapaikkapuhuttelupöytäkirjat laaditaan suomen kielellä, on hakijoilla vähäiset tosiasialliset mahdollisuudet tarkistaa pöytäkirjaa itsenäisesti ilman oikeudellisen avustajan (ja tulkin) apua annetussa, lähtökohtaisesti kahden viikon määräajassa. Maksuttoman oikeusavun epääminen aiheuttaisikin hallinto-oikeuden arvion mukaan merkittävää työmäärän kasvua muutoksenhakutuomioistuimille pöytäkirjaan merkityn kertomuksen oikeellisuuden tarkastamisen siirtyessä käytännössä valitusvaiheeseen. Tämä taas johtaisi edelleen sekä hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen että kokonaiskäsittelyaikojen pitenemiseen puhuttelutallenteiden kuuntelemisen, suullisten käsittelyiden ja hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastolle palauttamien asiämäärien kasvun vuoksi. Asetuksessa jäsenvaltioille säädetyн velvollisuuden järjestää hakijan pyynnöstä maksutonta oikeudellista neuvontaa hakemuksen rekisteröinnin jälkeen menettelyasetuksen III luvussa säädetyssä hallinnollisessa menettelyssä ei voida katsoa korvaavan riittävällä tavalla nykyisen muotoista turvapaikanhakijoille tarjottavaa maksutonta oikeusapua.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Valitusajat

Menettelyasetuksen 67 artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa hakijat ja henkilöt, joilta on poistettu kansainvälinen

suojelu, voivat hakea muutosta. Jos hakemus hylätään tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi, valitusajan on oltava vähintään viisi tai enintään kymmenen päivää. Muissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valituksen tekemiselle on säädettävä vähintään kahden viikon ja enintään kuukauden määräaika.

Esityksessä ehdotetaan nopeille menettelyille seitsemän päivän määräaika, joka olisi sama kuin esitetty määräaika maassa oleskelun sallimista koskevan hakemuksen tekemiselle. Hallinto-oikeus toteaa, että nopeissa menettelyissä ratkaistaisiin myös esimerkiksi ilmeisen perusteettomat hakemukset, jotka on kuitenkin tutkittu sisällöllisesti. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan etenkin tällaisissa tilanteissa seitsemän päivän määräaika valituksen tekemiselle on äärimmäisen lyhyt. Tässä ajassa hakijan tulisi pystyä hankkimaan itselleen oikeudellinen avustaja, avustajan pitäisi tutustua asiaan ja laatia valitus. Seitsemän päivän määräaika johtaisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan niin kutsuttujen blanco-valitusten määrän lisääntymiseen, mikä on ongelmallista, kun otetaan huomioon myös hallinto-oikeuksille asian käsittelylle esitetyt määräajat. Blanco-valitukset johtavat usein täydennysmenettelyyn, joka sitoo resursseja sekä vähentää varsinaiselle ratkaisutoiminnalle jäävää aikaa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan hakijoiden oikeusturvan kannalta voisi olla perusteltua säätää valitusaika menettelyasetuksessa säädettyyn maksimiin eli kymmeneen päivään.

Muissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ehdotettua 30 päivän valitusaikaa hallinto-oikeus pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetty yleinen 30 päivän valitusaika sekä valittajien korostunut oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Määräaika maassa oleskelun sallimista koskevalle hakemukselle

Menettelyasetuksen 68 artiklan 4 kohdan mukaan edellä 3 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa tuomioistuimella on oltava valtuudet päättää hakijan tai henkilön, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu, pyynnöstä sekä tosiseikkoja että oikeudellisia seikkoja tutkittuaan, saako hakija tai henkilö, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu, jäädä jäsenvaltioiden alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Saman artiklan 5 kohdan mukaan hakijalla tai henkilöllä, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu, on oltava aikaa vähintään viisi päivää siitä päivästä, jona päätös on annettu hänelle tiedoksi, hakea lupaa jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

Esitetty seitsemän päivän määräajan pituus vastaa kokonaispituudeltaan voimassa olevan lain täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevalle hakemukselle säädettyä määräaika. Huomionarvoista on, että edellä esitetysti valitusajan lyheneminen voi johtaa siihen, että valitukset ja hakemukset ovat puutteellisempia, ja siten myös maassa oleskelun sallimista koskevia hakemuksia voidaan joutua ratkaisemaan hallinto-oikeudessa yhä puutteellisemmin tiedoin. Näissä tilanteissa oikeusturvan toteutuminen saattaa edellyttää, että hakemuksia hyväksytään epäselvissä tilanteissa valittajan eduksi. Koska estettä myös maassa oleskelun sallimista koskeville hakemuksille säädetyn määräajan asettamiselle seitsemän päivän sijaan 10 päivän pituiseksi ei ole, määräaika pitäisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säätää 10 päivän pituiseksi.

Toimivaltaisen tuomioistuimen toimivalta ratkaista asia viran puolesta

Esityksen menettelyasetusta koskevassa esittelyssä on todettu, että tuomioistuimella on mahdollisuus pyynnöstä tai viran puolesta sallia alueelle jääminen jatkomuutoksenhaun ajaksi tapauksissa, joissa vedotaan palauttamiskiellon periaatteeseen (68 artiklan 7 kohta). Menettelyasetuksen 68 artiklan 4 kohdassa todetaan, että toimivaltaisella tuomioistuimella on kansallisen lainsäädännön nojalla toimivalta ratkaista asia viran puolesta. Hallinto-oikeuden tarkastelun perusteella esitys ei näytä sisältävän ulkomaalaislakiin otettua nimenomaista kansallista säännöstä oleskelun sallimisesta koskeva asian ratkaisemisesta viran puolesta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Tulkintaongelmien välttämiseksi voisi olla tarpeen viitata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin hallinto-oikeuksien toimivallan selkeyttämiseksi niissä tilanteissa, joissa maassa oleskelun sallimisesta päätettäisiin viran puolesta tai vähintään voisi olla tarpeen todeta, että voimassa olevaa käytäntöä hallinto-oikeuksien toimivallasta antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ei ole tarkoitus muuttaa. Lisäksi tulkintaongelmia saattaa muodostua siitä, onko maassa oleskelun sallimista koskeva hakemus mahdollista tehdä lainkaan menettelyasetuksen perusteella säädettävän määräajan jälkeen, kuten voimassa olevan lainsäädännön aikana on tulkittu voitavan tehdä, kuitenkin ilman hallinto-oikeudelle asetettua käsittelyaikaa.

Määräaikojen laskeminen

Määräaikojen laskemisen osalta esityksessä on todettu ulkomaalaislain 190 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ja yleisesti muutoksia esittelevässä osiossa (s. 38), että poiketen menettelyasetuksessa yleisesti säädetyistä määräajoista, valitusajan ensimmäinen päivä olisi päivä, jolloin päätös annetaan tiedoksi (67 artikla 7 ja 8 kohta). Sama koskisi esityksen mukaan myös hakemusta maassa oleskelun sallimisesta ja olisi poikkeus asetuksen yleissääntöön (73 artikla a kohta), jonka mukaan tapahtumapäivän tai toiminnan toteuttamispäivän ei katsota sisältyvän määräaikaan, jollei asetuksessa toisin säädetä. Edellä kuvattu määräaikojen laskeminen poikkeaa siitä, miten määräajat yleisesti Suomessa lasketaan (laki määräaikain laskemisesta 2 §). Hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan menettelyasetuksen 67 artiklan 8 kohdassa ei ole säädetty toisin kuin yleissäännössä (73 artikla a kohta) vaan siinä on ainoastaan todettu, että määräaika lasketaan alkavaksi tiedoksiantopäivästä, jonka on tulkittava olevan sellainen 73 artiklan a kohdassa tarkoitettu tapahtumapäivä, jonka ei katsota sisältyvän määräaikaan. Sama koskisi hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan myös hakemusta maassa oleskelun sallimista koskevan hakemuksen määräaika. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan määräaikojen laskemisesta tulisi tulkita voimassa olevan kansallisen lainsäädännön kanssa yhtenäisellä tavalla, joka on myös menettelyasetuksen sanamuodon mukainen tulkinta.

Hallinto-oikeuksien käsittelyajat

Menettelyasetuksen 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin tutkii päätökset. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kolme eri määräaika käsittelylle riippuen siitä, minkälaisessa menettelyssä asiat on hallintovaiheessa ratkaistu.

Rajamenettelyn osalta asetuksessa säädetty kokonaiskesto on 12 viikkoa, josta ehdotuksessa esitetään hallinto-oikeuden käsittelyajaksi kuutta viikkoa, lisättynä sillä ajalla, joka on jäänyt yli hallintomenettelylle ja tiedoksiannolle varatusta ajasta. Hallinto-oikeus pitää muutoksenhaulle varattua aikaa perusteltuna, kun otetaan huomioon menettelyn kokonaiskestolle asetuksessa säädetty aika sekä se, että hallintomenettelylle varattua aikaa ei ole kohtuullista lyhentää.

Mikäli kyse on muusta sellaisesta nopeissa menettelyissä tehdyistä päätöksistä, joiden jälkeen hakijalla ei olisi automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi, hallinto-oikeuden olisi esityksen mukaan pyrittävä tutkimaan valitus kolmessa kuukaudessa. Esityksen mukaan hallinto-oikeus voisi kuitenkin pidentää valituksen käsittelyn määräaikaa kolmella kuukaudella, jos hakijan ei olisi hallinto-oikeuden päätöksellä sallittu jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta. Kaikissa muissa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista asioista hallinto-oikeuden olisi esityksen mukaan pyrittävä käsittelemään valitus kuudessa kuukaudessa.

Kolmen ja kuuden kuukauden käsittelyaikoja on nykyisten keskimääräisten käsittelyaikojen, hallinto-oikeuksien asianmäärien kehityksen ja tuomioistuinten resurssien näkökulmasta pidettävä liian tiukkoina. Jokainen asia on käsiteltävä yksilöllisesti ja asianmukaisesti, mitä tarpeettoman tiukat käsittelylle säädetty määräajat eivät tue. Hallinto-oikeuksien näkökulmasta saavutettavissa oleviin käsittelyaikoihin vaikuttavat lisäksi muut samanaikaiset uudistukset, kuten esitetty hallintovaiheen maksuttomasta oikeusavusta luopuminen ja jo aiemmin toteutettu hallintovaiheessa turvapaikkapuhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopuminen. Mikäli käsittelyajat olisivat kuusi ja yhdeksän kuukautta, käsittelyaikojen ylityksiä olisi odotettavissa vähemmän ja hallinto-oikeuksilla olisi paremmat lähtökohdat järjestää toimintansa uuden sääntelyn mukaisesti vaarantamatta kaikkien muiden hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asiaryhmien käsittelyä. Huomionarvoista on, että hallinto-oikeuksien nykyiset keskimääräiset käsittelyajat ovat keskiarvoja, joita muokkaa alaspäin esimerkiksi erityisen nopeasti ratkaistavat asiat, kuten valitusten peruutukset tai uuden selvityksen perusteella ilman tutkintaa Maahanmuuttovirastolle palautettavat asiat. Jatkossa kyse ei ole enää keskimääräisistä käsittelyajoista vaan jokaisen yksittäisen asian käsittelyn on pysyttävä säädettyissä määräajoissa, ellei jokin ehdotetuista poikkeamisperusteista sovellu. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että niiltä osin kuin tietyistä maista olevien hakijoiden maasta poistaminen ei ole tähän saakka onnistunut, ei hallinto-oikeuksien käsittelyajoilla ole suoraa vaikutusta tosiasiallisen maasta poistamisen nopeuteen.

Siltä osin kuin hallinto-oikeuksille ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus pidentää kolmen kuukauden käsittelyaikaansa toisella kolmella kuukaudella, jos hakijan ei olisi hallinto-oikeuden päätöksellä sallittu jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta, hallinto-oikeus toteaa, että sääntelyä voidaan pitää erikoisena. Tämänkaltaisen sääntelyn voidaan ajatella ohjaavan hallinto-oikeuksia olemaan sallimatta valittajan jäädä maahan valituksen käsittelyn ajaksi, jotta valitukset voitaisiin käsitellä kolmen kuukauden sijaan kuudessa kuukaudessa. Tällaista lähtökohtaa ei voida pitää valittajien oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna.

Asetuksen ja esityksen sanamuoto ”pyrittävä käsittelemään” sekä erikseen säädettäväksi ehdotetut poikkeukset käsittelyajoista poikkeamiselle jättävät hallinto-oikeuksille kuitenkin laajan, joskin tulkinnanvaraisen liikkumavaran sen osalta, millaisissa tilanteissa käsittelyajoista voidaan poiketa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esimerkiksi suullinen käsittely, blanco-valituksen täydennysmenettely tai päätöksen käännöstarve ovat hyväksyttäviä syitä käsittelyajasta poikkeamiselle. Yksittäisen tuomioistuimen ja tuomarin näkökulmasta määräaikojen lyhyehköllä ylittymisellä ei joka tapauksessa esityksen perusteella olisi muita seuraamuksia kuin oikeudenkäynnin viivästymistä koskevien vaatimusten lisääntyminen. Hallinto-oikeus arvioi, että

odotettavissa olevat käsittelyaikojen ylitykset olisivat joka tapauksessa mitattavissa ennemminkin kuukausissa kuin vuosissa. Käsittelyaikojen ylittämisen voidaan siten arvioida johtavan hyvitysmaksujen määräämiseen vain harvoin. Rajamenettelystä säädetyn käsittelyajan ylittämislle olisi kuitenkin tosiasiallisia vaikutuksia, koska hakija siirtyisi käsittelyajan kulumisen jälkeen nopeiden menettelyiden piiriin.

Turvallisuusselvitetyn avustajan oikeus saada tieto asianosaiselta salassa pidettävistä tiedoista

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos tietojen tai lähteiden paljastaminen vaarantaisi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden. Tällöin määrittävän viranomaisen on annettava tuomioistuimille mahdollisuus tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin muutoksenhakumenettelyssä ja varmistettava, että hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Hakijan puolustautumisoikeuksien varmistamiseksi jäsenvaltioiden on annettava oikeudellisen neuvonantajan, joka toimii hakijan oikeudellisenä edustajana ja josta on tehty turvallisuusselvitys, tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä.

Esityksessä todetaan, että soveltavan viranomaisen on tapauskohtaisesti katsottava, mitä hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä tietoja lausunnon asianosaisjulkiseen osaan voidaan sisällyttää, jotta asetuksessa säädettyä hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Asianosaiselle tai tarvittaessa hänen oikeudelliselle edustajalleen on ilmoitettava perusteiden keskeinen sisältö, joille hänen osaltaan tehty päätös perustuu (EUT C-159/21 kohta 51). Asianosaisjulkisuutta voidaan kuitenkin edelleen rajoittaa 18 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan mukaisissa tilanteissa Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUT) tuomion C-159/21 mukaisesti. Asetuksen täytäntöönpano ei edellytä tältä osin uutta sääntelyä.

Kuten esityksessäkin on todettu, tilanteissa, joissa hakijan katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta, perustuu kielteinen kansainvälistä suojelua koskeva päätös usein suojelupoliisin lausuntoon, jonka perusteluja ja niiden taustamateriaaleja koskeva osio on rajattu asianosaiselta salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 mom. 1 kohdan ja 24 §:n 1 momentin 9 kohdan nojalla. Nykyisessä tilanteessa hallintotuomioistuimien pääsy sanottuun tietoon on toteutettu järjestämällä asiassa suullinen käsittely, jossa tuomioistuin kuulee lausunnon perusteluista suojelupoliisin edustajia suljetuin ovin, ilman asianosaisen tai tämän avustajan läsnäoloa. Näin ollen lausunnon perusteluista tai niiden taustatiedoista ei ole saatavissa kirjallista selvitystä, joka voitaisiin merkityksellisin osin saattaa turvaselvitetyn avustajan tietoon. Hallinto-oikeus toteaa, että esityksestä ei ilmene, kuinka asetuksessa säädetyn hakijan turvallisuusselvitetyn avustajan oikeus saada tutustua asianosaiselta salassa pidettäviin tietoihin on tarkoitus käytännössä toteuttaa ja, vaatiiko sanotun oikeuden toteuttaminen käytännössä kansallista lainsäädäntöä.

Muut hallintopäätökset

Esitettyjen vastaanottopalveluita ja vastaanottorahaa koskevien seuraamusluontoisten hallintopäätösten ja liikkumisvapautta rajoittavien toimenpiteiden voidaan arvioida lisäävän jossain määrin hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusten määrää.

Yhteistyöpykälä ja forum-sääntely

Ehdotettu ulkomaalaislain 193 §:n 3 momentin säännös Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston yhteistyöstä on hyvä ja kannatettava. Ennakoitavuus on tärkeää asioiden jakaantumisessa eri hallinto-oikeuksiin, koska tuomioistuinlaitos ei voi yhtä joustavasti kuin viranomaisen uudelleen järjestellä organisaatiotaan yllättävien muutosten tilanteessa. Hallinto-oikeuden näkökulmasta asioiden ennakoidun tasainen jakautuminen on siten tärkeää tilanteessa, joissa hallinto-oikeuksille ei esitetä säädettäväksi mahdollisuutta tasata juttumääriään. Tämä on tärkeää erityisesti oikeusturvan kannalta, jotta valittajan oikeusturva toteutuisi yhtä laadukkaasti ja joutuisasti riippumatta siitä, missä hallinto-oikeudessa hänen asiansa käsitellään. Forum-sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti olla suoraan lainsäädännössä eikä viranomaisen sisäisillä määräyksillä muokattavissa.

Esityksen vaikutukset hallinto-oikeuksien toiminnalle ja taloudelle

Asetuksen mukainen käsittelyajoista säättäminen tulee johtamaan jonkinlaiseen toiminnan uudelleenjärjestelyyn ja määräaikoihin sidottujen asioiden käsittelyn priorisointiin hallinto-oikeuksissa.

Esitysluonnoksen mukaan uuden sääntelyn tehokkaalla toimeenpanolla olisi mahdollista saavuttaa säästöjä vastaanoton menoissa. Hallinto-oikeus korostaa, että tuomioistuinten rahoitus ei saa jäädä mahdollisten säästöjen varaan, vaan riittävä rahoitus on turvattava etupainotteisesti myönnettävällä lisärahoituksella.

Esitysluonnoksen mukainen 19,5 henkilötyövuoden lisäys vaikuttaa oikeasuuntaiselta mutta on huomattava, että määrä perustunee arvioon noin 2000 vuosittain saapuvasta turvapaikkahakemuksesta. Tuolla hakijamäärällä hallinto-oikeuksiin ohjautuisi vuosittain noin 1500 valituskelpoista päätöstä. Lukumäärät perustuvat arvioihin, jotka voivat myöhemmin osoittautua vääriksi. Jos arviot osoittautuvat alimitoitetuiksi ja hakijoita saapuukin vuosittain merkittävästi enemmän, lisää se myös hallinto-oikeuksien asiämääriä ja edelleen niiden rahoitustarvetta. Asioiden käsittelyn nopeuteen vaikuttavat myös mm. asioiden luonne, kuten tarve järjestää suullinen käsittely asian selvittämiseksi, ja esimerkiksi se, joutuuko hallinto-oikeus täydennyttämään valitusta tai osapuolten selvityksiä oikeudenkäynnin aikana.

Esitysluonnoksen mukaan hallinto-oikeuksien määrärahatarve kuluvana vuonna on alempi kuin vuonna 2027. Hallinto-oikeus huomauttaa, että tuomareiden ja hallinto-oikeuden muun henkilöstön rekrytointi ja perehdytys vie aikaa. Hallinto-oikeuksien pitäisikin saada täysimääräinen lisäresursointi heti lainmuutosten tultua hyväksytyiksi. Etupainotteista resursointia perustelee myös se, että Maahanmuuttovirasto on vuonna 2025 saanut määräaikaisia lisäresursseja, ja se on pystynyt ratkaisemaan kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia kiihtyvällä tahdilla. Hallinto-oikeuksilla ei ole ollut vastaavaa mahdollisuutta varautua uuden sääntelyn voimaantuloon vaan päinvastoin hallinto-oikeuksien vireillä olevissa asiämäärissä on tapahtunut kasvua. Hallinto-oikeudet ovat siten käsittelyaikasääntelyn tullessa voimaan tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on jo valmiiksi ruuhkautumassa.

Uudistuksen kustannusvaikutuksia ja hallinto-oikeuksien rahoitustarvetta on arvioitava yhdessä muiden samaan aikaan vireillä olevien uudistusten kanssa. Esimerkiksi ulkomaalaisen maasta

poistamiseen liittyvien ulkomaalaislain muutosten on arvioitu lisäävän karkottamispäätösten määrää ja siten myös niistä tehtävien täytäntöönpanon kieltoa koskevien hakemusten määrää hallinto-oikeuksissa.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

-

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

-

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

-

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Hallinto-oikeus kiittää lainvalmisteluun osallistuneita hyvin valmistellusta hallituksen esityksestä.

Hallinto-oikeus toteaa yleisellä tasolla, että sääntely uudistuu suurelta osin ja jatkossa monista muutoksenhakuunkin liittyvistä seikoista säädetään osittain asetuksessa ja osittain kansallisessa laissa. Tämän voidaan arvioida ainakin aluksi aiheuttavan tulkintatilanteita ja hidastavan hallinto-oikeuksien ratkaisutoimintaa.

Koivuluoma Anu
Itä-Suomen hallinto-oikeus - ylituomari