

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

-

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

-

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

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

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Kyse on ns. paktin edellyttämistä muutoksista kansalliseen lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin.

Korkein hallinto-oikeus lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa.

Suurimmaksi osaksi paktissa on kyse suoraan sovellettavista unionin asetuksista. Tämä muuttaa merkittäväällä tavalla korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena kansainvälisen suojelun asioissa. Paktin myötä asetusten soveltamisen tulisi olla yhdenmukaista

kaikissa unionin jäsenmaissa. On oletettavaa, että ennakkoratkaisupyyntöjä unionin tuomioistuimelta joudutaan tekemään aiempaa enemmän. Ajallisesti ennakkoratkaisupyyntö tarkoittaa yleensä yli kahden vuoden käsittelyaikaa. Käsittelyjen nopeuttamiseksi ennakkoratkaisupyyntö tulisi entistä useammin tehdä jo hallinto-oikeusvaiheessa.

Pakti sisältää useita varsin lyhyitä ja hallinto-oikeuksien toiminnan kannalta merkittäviä määräaikoja. Hallinto-oikeuksille ehdotetaan menettelyasetuksessa edellytetyn mukaisesti säädettäväksi käsittelyajat kaikkiin eri kansainvälistä suojelua koskeviin asiaryhmiin. Menettelyasetuksen 69 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan vahvistamaan kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa ensimmäisen asteen tuomioistuimen on tutkittava valitukset. Muissa nopeissa menettelyissä kuin rajamenettelyssä tehdyistä päätöksistä, joiden jälkeen hakijalla ei olisi automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi, hallinto-oikeuden tulisi pyrkiä tutkimaan valitus kolmen kuukauden kuluessa sen tekemisestä. Tämän määräajan hallinto-oikeus voisi myös pidentää kuuteen kuukauteen, jos valittajan ei olisi annettu jäädä Suomen alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Kaikissa muissa kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevissa asioissa hallinto-oikeuden olisi pyrittävä käsittelemään valitus kuuden kuukauden kuluessa valituksen tekemisestä.

Osa paktiin sisältyvistä hallinto-oikeuksia koskevista määräajoista on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta, kuten hallinto-asetuksessa määritellyn käsittelystä vastuussa olevaan valtioon siirtämistä tarkoittavan siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan päätöksen tekeminen. Hallintotuomioistuimen on tehtävä perusteltu päätös siirtopäätöksen lykkäämisestä kuukauden kuuluessa siitä, kun tuomioistuin vastaanotti pyynnön. Jos lykkäävä vaikutus myönnetään, tuomioistuimen on pyrittävä antamaan kuukauden kuluessa lykkäävän vaikutuksen myöntämispäätöksestä ratkaisu muutoksenhaun tai uudelleenkäsittelyn pääasiasta.

Rajamenettelylle menettelyasetuksessa säädetty 12 viikon käsittelyaika on kansallisesti jaettu hallinnolliseen vaiheeseen ja muutoksenhakuun siten, että hallinto-oikeuden on pyrittävä käsittelemään valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kuuden viikon kuluessa valituksen tekemisestä tai viimeistään 12 viikon kuluessa hakemuksen rekisteröimisestä.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, nykyiset keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat huomattavasti pitemmät. Esityksessä on lisäksi kyse eräistä uusista hallintopäätöksistä, joista valitetaan hallinto-oikeuteen. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallintotuomioistuihin on osoitettava asioiden käsittelyyn riittävät henkilöresurssit.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota erilaiseen määräaikojen laskentaan menettelyasetuksen ja hallinto-asetuksen mukaisia määräaikoja laskettaessa. Menettelyasetuksen 67 artiklan 8 kohdan mukaan tiedoksiantopäivä lasketaan mukaan valitusaikaan, kun taas hallinto-asetuksen 75 artiklan mukaan tapahtumapäivän tai toiminnan toteuttamispäivän ei katsota sisältyvän asetuksen mukaisiin

määräaikoihin. Tämä eroavaisuus ei kuitenkaan mitenkään ilmene ulkomaalaislain ehdotetuista 190 c, 190 d, 198 b ja 198 c §:stä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota ulkomaalaislain 198 c §:n 3 momenttia koskevaan ehdotukseen, jossa säädettäisiin hakemuksen tekemisestä jatkomuutoksenhaun yhteydessä. Jos kansainvälistä suojelua koskevaan valitukseen annetusta hallinto-oikeuden päätöksestä haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, momentin mukaan Suomen alueelle jäämistä koskeva hakemus olisi tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun hallinto-oikeuden päätös on annettu tiedoksi hakijalle tai henkilölle, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu. Lisäksi ehdotetun 199 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan 198 c §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotettuja säännöksiä perustellaan sekä voimassa olevalla lainsäädännöllä että menettelyasetuksen 68 artiklan 7 kohdalla.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainittu seitsemän päivän määräaika lisättiin ulkomaalaislakiin 1.7.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (6.3.2015/194). Muutos liittyi menettelydirektiivin täytäntöönpanoon. Lainmuutoksen yhteydessä ulkomaalaislain 199 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan uusi 198 b §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös olisi tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Muutoksen taustalla oli vastuunmäärittämisasetuksen (604/2013/EU) 27 artiklan 3 kohdan c alakohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kansallisesti säädettävä, että päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siten, että lykkäyspyyntöä voidaan tarkastella perusteellisesti.

Vuoden 2015 lainmuutoksen valmistelun yhteydessä korkein hallinto-oikeus antoi sisäministeriölle lausunnon (10.6.2014, H 182/14), jossa se katsoi, ettei ulkomaalaislain 198 b §:n säännöksiä ole tarpeen lainkaan ulottaa koskemaan valituslupan alaista toisen asteen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 218/2014 vp) 198 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa tarkasteltiin vain hallinto-oikeuden näkökulmasta. Eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta kuitenkin totesi mietinnössään (HaVM 42/2014 vp) selvytyden vuoksi, että ehdotettu 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Korkein hallinto-oikeus on edelleen samalla kannalla kuin vuonna 2014 antamassaan lausunnossaan. Seitsemän päivän säännön soveltaminen ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarpeen, koska korkein hallinto-oikeus on toisen asteen muutoksenhakutuomioistuin ja soveltaa ulkomaalaisasioissa valituslupamenettelyä.

Menettelyasetuksen 68 artiklan 7 kohdassa ei myöskään edellytetä 7 päivän säännön ulottamista ylimpiin tuomioistuimiin. Ainakaan tämä ei ole välttämätöntä. Lisäksi nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa ehdotettujen ulkomaalaislain 198 c §:n ja 199 §:n suhde valituslupan hakemista varten säädettyyn 30 päivän määräaikaan jää epäselväksi.

Alustavan arvion mukaan menettelyasetuksen edellyttämä sääntely voitaisiin korkeimman hallinto-oikeuden mukaan toteuttaa tältä osin seuraavalla tavalla:

198 c §:n 3 momentti

Jos menettelyasetuksen 68 artiklan 7 kohdassa tarkoitettussa asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

199 §:n 3 momentti

Edellä 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettuun hakemukseen tehtävän päätöksen ratkaisemisen määräajasta säädetään hallinto-asetuksen 43 artiklan 3 kohdassa. Edellä 198 c §:n 2 momentissa tarkoitettua hakemusta koskeva hallinto-oikeuden päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Janne Aer, Tuomas Kuokkanen ja Taina Pyysaari sekä oikeussihteeri Oona Fromholdt-Nyman. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 26.1.2026.

Presidentin sijainen,

oikeusneuvos Riitta Mutikainen

Kansliapäällikkö Jenny Rebold

Tukiainen Elina
Korkein hallinto-oikeus