

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Seulontamenettelyn muutoksenhaku (16 h §)

Pykälän otsikoinnin ja sisällön vuoksi jää epäselväksi, onko muutoksenhaun edellytykseksi tarkoitus asettaa, että hakija on ennen seulonnan päättymistä vaatinut seulontalomakkeen tietojen korjaamista. Tällaista edellytystä ei käy ilmi seulonta-asetuksen 17 artiklan 3 kohdasta.

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

Hakijalle maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestäminen ja maksuttoman oikeusavun rajaaminen hallintomenettelyssä (9 § ja 95 a §)

Hallinto-oikeus toistaa jo aiemmin esittämänsä näkemyksen siitä, että avustamisen etupainotteisuus on tuomioistuimen kannalta parempi vaihtoehto. Avustajan mukana oleminen hallintomenettelyssä ehkäisee väärinkäsityksiin perustuvia valituksia ja poistaa tilanteita, joissa asian selvittämistä joko joudutaan tekemään ensiasteena tuomioistuimessa taikka asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle selvitettäväksi. Etenkin valitusaikojen lyheneminen puoltaa avustamisen etupainoisuutta nykytilanteessa.

Yleisten oikeusturvanäkökohtien lisäksi hallintovaiheen avustamisen rajoitukset ja neuvonnan toteuttaminen muiden kuin mahdollisten avustajien toimesta voivat yhdessä lyhyiden valitusaikojen kanssa johtaa maallikkoavustajien tai asiaryhmään perehtymättömien avustajien käyttöön taikka siihen, ettei henkilöllä ole avustajia lainkaan. Tämä aiheuttaa ongelmia tuomioistuimen oman selvittämistyön lisääntymisen lisäksi valitusten täydennyttämisinä, asiakirjojen käännättämistarpeina tai esimerkiksi tiedoksiannoissa, jotka joudutaan suorittamaan todisteellisena.

Hallinto-oikeuden näkemys on, että muutoksenhakuvaiheen kannalta olisi perustellumpaa joko rajoittaa annettavan oikeusavun määrää hallintomenettelyvaiheessa käytettävissä olevasta määrästä nimenomaisesti säättämällä taikka rajaamalla oikeusapu hallintovaiheessa avustajatahojen suorittamaan välttämättömään neuvontaan tai hakemuksen asianmukaisen käsittelyn kannalta muutoin toimenpiteisiin, joiden hyväksyttävyyden sitten arvioisi oikeusaputoimisto tai julkinen oikeusavustaja. Mikäli oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun rajauksen osalta päädytään ehdotuksen mukaiseen ratkaisuun, hallinto-oikeus pitää erittäin tärkeänä, että menettelyt Maahanmuuttoviraston ja avustajatahojen, kuten oikeusaputoimistojen kanssa luodaan

mahdollisimman selkeiksi ja sujuviksi siten, että avustajan käyttöön muutoksenhaussa on aina ja asuinpaikasta riippumatta tosiasiallinen mahdollisuus.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Valitusajat (190 c § ja 190 d §)

Hallintomenettelyssä saatavan oikeusavun rajaamisen jälkeen valittajina tulee olemaan pääsääntöisesti henkilöitä, joilla ei ole päätöksen tiedoksisaantihetkellä yhteyttä avustajatahoon. Valittajat myös todennäköisesti tarvitsevat asiamiehen hankkimisessa apua sekä asioinnissaan tulkkia. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteutumisen kannalta jo yksin menettelyasetuksen mahdollistamat määräajat näyttäytyvät huomattavan lyhyinä, mikä vastaa myös (luonnoksen sivulta 355 ilmenevällä tavoin) perustuslakivaliokunnan aiheesta aiemmin esittämiä näkemyksiä. Se ettei valitusaikaan voida taata sisältyvän aiemmalla tavalla viittä arkipäivää on omiaan lisäämään vaikeutta tavoittaa avustajaa ja saada tulkkausta. Tämä puoltaisi ehdotetun sijaan kansallista sääntelyä, jossa valitusajaksi säädettäisiin niin sanotussa nopeutetussa menettelyssä ratkaistuissa asioissa menettelyasetuksen mahdollistama enimmäisaika 10 päivää. Tällöin valitusaikaan sisältyisi todennäköisemmin myös useampia arkipäiviä, vaikka enää ei voitaisikaan taata, että näitä olisi vähintään viisi. Myös 190 d §:n mukaisten siirtopäätösten valitusaikaa olisi muutoksenhakuajojen yhtenäisyyden vuoksi pidennettävä vastaavan pituiseksi.

Menettelyasetuksessa käytetään pääosin määräaikalain kanssa yhteneväistä valitusajan laskentatapaa. Valitusajan alkamisesta säädetään kuitenkin poikkeavalla tavalla asetuksen 67 artiklan 8 kohdassa, minkä lisäksi asetuksessa ei ole säädetty määräaikalain 6 §:ää vastaavalla tavalla määräajan päättymisajankohdasta. Luonnoksen 190 c §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 271, sivun viimeinen alkava kappale) on ehdotettujen seitsemän ja 30 päivän määräaikojen jälkeen käytetty määräajan laskemistavasta sanamuotoja, joiden vuoksi jää epäselväksi, mitä laskemistapaa on tarkoitettu käytettävän.

Epäselvyyksien välttämiseksi hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna, että ulkomaalaislaista tai sen esitöistä ilmenisi nimenomaisesti, mikäli tarkoituksena on kaikkien määräaikojen osalta noudattaa määräaikalakia tai tästä joltakin osin poiketa.

Toimivaltainen hallinto-oikeus (193 §)

Toimivaltainen hallinto-oikeus määrittää voimassa olevassa laissa sen mukaan, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella valituksenalainen päätös on tehty. Tähän esitetyt muutokset ovat ainoastaan terminologisia. Hallinto-oikeus esittää, että sääntelyä tämän lisäksi vielä täsmennettäisiin.

Maahanmuuttovirastossa kansainvälistä suojelua koskevan asian ratkaisee hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevien päätösten perusteella pääsääntöisesti yksi virkahenkilö esittelystä. Nykymuodossaan Maahanmuuttoviraston päätöksestä käy näin ollen ilmi asian ratkaisija ja esittelijä. Päätöksessä on tämän lisäksi kohta ”yhteystiedot”, jossa mainitaan turvapaikkayksikön tulosalue sekä Maahanmuuttoviraston kansainvälisen suojelun osaston yleiset yhteystiedot. Maahanmuuttoviraston henkilöstön sijoittuminen alueille on vahvistettu Maahanmuuttoviraston omin päätöksin, eikä sijoittuminen perustu henkilön virkapaikkaan. Alueen, jolla päätös on tehty, määrittää siten viime kädessä se, mille alueelle ratkaisun tehnyt virkahenkilö on päätöksentekoajankohtana Maahanmuuttovirastossa jaettu.

Hallinto-oikeudessa on havaittu, että yksittäisissä tapauksissa päätöksen yhteystiedoissa ilmoitettu tulosalue on ollut ristiriidassa päätökseen annetun valitusosoituksen kanssa. Lisäksi on ilmennyt tilanteita, joissa ratkaisun tehnyt virkahenkilö on Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen liitteen mukaisesti ollut jaettuna muulle kuin valitusosoituksen mukaiselle tulosalueelle ja asiaan on viraston omankin ilmoituksen mukaan erehdyksessä liitetty epähuomiossa virheellinen valitusosoitus. Hallinto-oikeuden toimivallan määrytymisen peruste on näin ollen nykytilanteessa hyvin poikkeuksellinen ja virkapaikoista erillisiin alueisiin perustuvana altis epäselville tilanteille. Epäselvissä tilanteissa toimivallan selvittäminen on tuomioistuimelle poikkeuksen vaikeaa. Tilanne tulisi tältä osin välttämättä korjata. Toimivaltaisen hallinto-oikeuden selvittäminen tulisi olla yksiselitteisempää sekä päätöksenteon ja Suomen alueelle jäämistä koskevien hakemusten ja täytäntöönpanokieltohakemusten ratkaisemisen mahdollistamiseksi nopeaa.

Hallinto-oikeus esittää, että ehdotettuun ulkomaalaislain 193 §:n 2 momenttiin tehtäisiin edellä todetun ongelman ratkaisemiseksi tässä vaiheessa lisäys siten, että momentin ensimmäinen virke aloitettaisiin seuraavasti: Jos päätös on siihen tehdyn kirjauksen mukaan tehty Maahanmuuttoviraston: ...

Samalla tulisi Maahanmuuttoviraston päätöksessä yksiselitteisesti todeta, millä Maahanmuuttoviraston toimialueella päätös on tehty.

Toisena vaihtoehtona ongelman ratkaisemiseksi voitaisiin tarkastella mahdollisuutta lisätä ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentin jälkeen uusi momentti, jossa todettaisiin, että tuomioistuin, jonka ratkaistavaksi valitus Maahanmuuttoviraston päätökseen liittämän valitusosoituksen mukaan kuuluu, on toimivaltainen tutkimaan asian. Vastaavan kaltainen ratkaisu on käytössä esimerkiksi oikeusapulain 24 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä. Kyseisen oikeusavun ratkaisupyyntöjä

koskevan virkkeen mukaan tuomioistuिन, jolle oikeusaputoimisto on osoittanut ratkaisupyynnön, on toimivaltainen tutkimaan asian.

Momentin tarkemmassa kirjoitustavassa tulisi kuitenkin varmistaa, että asiassa on kulloinkin vain yksi toimivaltainen tuomioistuिन.

Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että myöhemmässä vaiheessa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisperustetta tarkastellaan kokonaisuudessaan uudestaan, jotta löydetään selkeämpi ja Maahanmuuttoviraston organisaation muutoksista riippumaton määräytymisperuste.

Tuomioistuinten määräajat (193 a §)

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat ovat vain yksi hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asiaryhmäkokonaisuuksista. Hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevien valitusasioiden määrät ja tosiasiallinen vaativuus voivat vaihdella huomattavasti asiaryhmästä riippumatta. Näin ollen lainkäyttötehtävien toteuttaminen edellyttää, että hallinto-oikeus voi järjestää työnsä kaikki sen käsiteltävänä olevat asiaryhmät ja niiden erityispiirteet huomioon ottaen.

Rajamenettelyn määräaikojen osalta ei Turun hallinto-oikeudella ole menettelyasetuksen vaatimukset huomioon ottaen lausuttavaa ehdotetun Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien välisen jaon suhteen. Ehdotetun ulkomaalaislain 193 a §:n 2 ja 3 kohtien mukaiset kolmen ja kuuden kuukauden määräajat kuitenkin ovat toteutuneisiin keskimääriisiin käsittelyaikoihin nähden huomattavan tiukkoja tilanteessa, jossa hallinto-oikeuksille on mahdollisesti samalla tulossa ennalta vaikeasti arvioitava määrä rajamenettelyssä käsiteltyjä erittäin nopeasti ratkaistavia valitusasioita ja uusia muun ohessa vastaanoton rajoitustoimiin liittyviä valitusasioita. Tämän lisäksi paktin muutosten myötä selvästi suurempi määrä saapuvista kansainvälisen suojelun valitusasioita tullaan käsittelemään nopeutetussa menettelyssä (Maahanmuuttoviraston mukaan aiempaan verrattuna kolminkertainen määrä). Tämä lisää samalla kiireellisten ja nopeaa ratkaisutoimintaa edellyttävien täytäntöönpanokielto- tai maahanjäämishakemusten määriä. Hallinto-oikeus pitää esitettyjä kolmen ja kuuden kuukauden määräaikoja tässä tilanteessa tosiasiallisesti mahdottomina toteuttaa ilman merkittävää resurssien lisäämistä. Aiemmin toteutuneista käsittelyajoista huomattavasti poikkeavat määräajat rajoittaisivat hallinto-oikeuden tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää työnsä kaikkien asiaryhmien vaatiman oikeusturvan tarpeen huomioivalla tavalla. Hallinto-oikeus katsoo, että tuomioistuimen riippumattomuuden ja toiminnan järjestämisen kannalta määräajoissa tulisi pitäytyä enintään toteutuneisiin keskimääriisiin käsittelyaikoihin perustuvissa määräajoissa. Tämä ei estäisi pyrkimyksiä tehostaa hallinto-oikeuksien päätöksentekoa, mutta mahdollistaisi tehostamistoimet paremmin hallinto-oikeuksien koko lainkäyttötoiminta huomioon ottaen.

Suomen alueelle jäämistä koskeva hakemus (198 c §)

Ehdotettu pykälä perustuu menettelyasetukseen. Vaikka ehdotetun säännöksen tulkinnassa on osin kysymys myös menettelyasetuksen tulkinnasta, hallinto-oikeus toteaa, että sääntelyä ja sen

perusteluja olisi toivottavaa selventää sekä sen mahdollisesti edellyttämiä muutoksia muuhun muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn tarkistaa.

Hallinto-oikeus pitäisi tarpeellisenä selkeyttää ehdotetun säännöksen suhdetta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:ssä tarkoitettuihin täytäntöönpanoa koskeviin määräyksiin. Ehdotetusta säännöksestä tai luonnoksesta hallituksen esitykseksi ei toivottavalla tarkkuudella ilmene, käsitelläänkö hakemusta hallinto-oikeudessa HOL 123 §:n mukaisena täytäntöönpanoa koskevana määräyksenä ja onko samalla siten kysymys hallinto-oikeuslain 12 §:n 3 momentin mukaisesta asiasta, jossa hallinto-oikeus on päätösvaltainen yhden tuomarin kokoonpanossa. Mikäli hakemuksen ratkaisemisessa ei olisi kysymys HOL 123 §:ssä tarkoitettusta asiasta, tämän tulisi tarkemmin ilmetä hallituksen esityksestä. Tällöin tulisi myös selventää, sovelletaanko mahdollista muuta säännöstä rinnakkain HOL 123 §:n kanssa vai jollakin muulla tavalla. Asiassa ei myöskään ole selvää, mikä merkitys annetun määräajan ylittämislle tulisi antaa ja kuinka määräajan jälkeen tehtyjä pyyntöjä käsitellä. Menettelydirektiivin aikaisessa oikeuskäytännössä täytäntöönpanokiellolle annetun määräajan ei ole katsottu estävän kiellon hakemista määräajan jälkeenkään (KHO LRS 26.6.2020/2818). Mikäli tarkoituksena on poiketa tästä, asiaa olisi erityisesti palautuskiellon vuoksi syytä arvioida esityksessä tarkemmin.

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)

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut muutokset lisäävät osaltaan hallinto-oikeuksissa käsiteltävien valitusten määrää.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut muutokset lisäävät osaltaan hallinto-oikeuksissa käsiteltävien valitusten määrää.

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

Valittajan ja tämän avustajan tiedonsaantioikeus

Hallinto-oikeus toteaa, että lausuntoajan mahdollistamissa puitteissa tehdyn tarkastelun perusteella menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan velvoittava sanamuoto näyttäytyy täsmennyksenä, joka edellyttäisi tarkempaa arviointia kansallisen lainsäädännön muutostarpeista. Velvoittava sanamuoto voinee johtaa tilanteisiin, joissa valittajan menettelylliset oikeudet tulisi varmistaa nimenomaisesti valittajan avustajalle annettavin tiedoin. Mahdollinen avustajatahon päämiehestään erillinen oikeus tiedon saamiseen on kansalliselle lainsäädännöllemme vieras. Samoin on vierasta turvallisuusselvityksen vaatiminen avustajilta. Vaikka kysymys on asetuksen sisällön tulkinnasta, tulisi kansallisen lainsäädäntömme kykyä vastata edellä mahdollisiin uudenlaisiin menettelyvaatimuksiin arvioida tarkemmin.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

Menettelyasetuksen 79 artiklan perusteella asetusta ei sovelleta kansainvälisen suojelun hakemuksiin, jotka on jätetty ennen 12.6.2026. Kansainvälisen suojelun poistamista koskevaan menettelyyn asetusta ei sovelleta tapauksissa, joissa tutkinta kansainvälisen suojelun poistamiseksi on käynnistetty ennen 12. päivä kesäkuuta 2026.

Luonnoksen hallituksen esitykseksi luvussa 9 (Voimaantulo) on lausuttu voimaantulosta osin ristiriitaisesti edellä todetun asetuksen sisällön sekä luonnoksen luvussa 2.3.25 (Menettelyasetuksen soveltaminen) kanssa.

Hallinto-oikeus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallinta-asetusta ja määritelmäasetusta edeltävät direktiivit kumotaan mainituilla asetuksilla 12.6.2026 alkaen, mutta asetukset tulevat voimaan 1.7.2026. Tämä tulisi huomioida erityisesti siinä tapauksessa, että paktiin sisältyvän sääntelyn on tarkoitettu joltakin osin perustuvan yksinomaan paktin asetusten suoraan sovellettavuuteen.

Muuta

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 112 §:n mukaan hallintotuomioistuimen päätöstä koskevan valituksen ratkaissut tuomioistuin voi korvata päätöksensä perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut ja viittaamalla niihin. Lainkohtaa koskevissa esitoissa (HE 29/2018) on todettu, että korkein hallinto-oikeus ja vakuutus-oikeus voisivat korvata päätöksensä perusteluja sisällyttämällä tai liittämällä päätökseensä alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut siltä osin kuin hyväksyy ne ja menettely olisi tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää, että alemman tuomioistuinasteen perustelut ovat tältä osin riittävän kattavat ja selkeät. Hallintoprosessilain voimaan tultua hallinto-oikeuksissa luovuttiinkin käytännöstä, jossa Maahanmuuttoviraston nopeutetussa menettelyssä ratkaisemissa asioissa ratkaistiin hallinto-oikeuksissa edellä todetulla tavoin viittaamalla Maahanmuuttoviraston valituksenlaiseen päätöksen perusteluihin.

Hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna, että paktin aiheuttamien muutosten johdosta nopeutettujen kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta arvioitaisiin erikseen mahdollisuutta säätää erikseen niin sanotun liitepäätöksen käytöstä kyseisessä asiaryhmässä. Nykyisellään merkittävä osuus kansainvälistä suojelua koskevista valituksista on valituksia Maahanmuuttoviraston päätöksiin, joissa virasto on jättänyt ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen uusintahakemuksen tutkimatta, koska hakemus ei sisällä tai asiassa ei muutoin ilmene uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Valitusasia koskee näissä valituksissa pääsääntöisesti yksinomaan mainitun tutkimiskynnyksen ylittymistä. Tällaisissa selvissä tilanteissa, joissa alemmanasteisen päätöksen perustelut olisivat riittävän kattavat ja hallinto-oikeus hyväksyy ne, liitepäätöksen käyttö hallinto-oikeudessa vapauttaisi tuomioistuimen resursseja.

Lausunnon ovat hallinto-oikeudessa valmistelleet hallinto-oikeustuomarit Ville Härmä ja Sampo Löf-Rezessy.

Kaijanen Seija
Turun hallinto-oikeus