

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

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun saamista rajoitettaisiin menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinto-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä. Maksutonta oikeusapua olisi hallinnollisessa vaiheessa mahdollista saada vain erityisen painavasta syystä tai jos hakija olisi ilman huoltajaa oleva alaikäinen.

Ehdotetulla oikeusavun rajaamisella on hallinto-oikeuden arvion mukaan kiistatta kielteisiä vaikutuksia hakijan oikeusturvan toteutumiseen. Oikeusavun rajaamista voidaan pitää erityisen ongelmallisena, kun otetaan huomioon aiempi ulkomaalaislain muutos, jolla poistettiin Maahanmuuttoviraston velvollisuus tarkastaa turvapaikkapuhuttelupöytäkirja yhdessä hakijan kanssa. Turvapaikanhakijoilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta tarkastaa suomenkielistä puhuttelupöytäkirjaa itsenäisesti. Tässä tilanteessa on todennäköistä, että oikeusavun rajaaminen siirtää asian selvittämisen painopisteen hallintoviranomaisesta tuomioistuimeen ja pidentää näin asian käsittelyä. Hallinto-oikeuksien työmäärää tulisivat lisäämään merkittävästi puhuttelupöytäkirjan kirjausten oikeellisuuden tarkastaminen, mikä hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Hallinto-oikeus pitää myös todennäköisenä, että oikeusavun rajaamisen seurauksena uusia perusteita ja todisteita esitetään entistä laajemmin vasta valitusvaiheessa. Lisäksi on todennäköistä, että väitteet Maahanmuuttoviraston puutteellisesta asian selvittämisestä sekä tulkkausvirheistä tulevat lisääntymään muutoksenhakuvaiheessa. Edellä todettujen vaikutusten vuoksi valitusten käsittely voi tarpeettomasti viivästyä tai asioita voidaan joutua palauttamaan Maahanmuuttovirastolle entistä useammin.

Oikeusapuun kuuluvan oikeudellisen avustajan käyttämistä on esitysluonnoksen perusteella tarkoitus korvata Maahanmuuttoviraston hakijalle hallintomenettelyssä tarjoamalla maksuttomalla oikeudellisella neuvonnalla. Maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarjoamista hakijalle voidaan sinänsä pitää kannatettavana. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan viranomaisen tarjoaman, prosessin kulkuun ja hakijan menettelyllisen oikeusturvan takaamiseen ensisijaisesti keskittyvän neuvonnan ei kuitenkaan voida katsoa sisällöltään ja vaikutuksiltaan vastaavan maksuttomaan oikeusapuun sisältyvän oikeudellisen avustajan käyttämistä. On selvää, että ammattitaitoisen avustajan osallistuminen turvapaikkaprosessiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tehostaa sekä

hakijan oikeusturvan toteutumista että asian käsittelyä tuomioistuimessa. Ehdotetulla oikeudellisella neuvonnalla ei voida riittävällä tavalla korvata nykyisin tarjottavaa maksutonta oikeusapua.

Turvallisuusselvitetyn avustajan oikeus saada asianosaissalaisia tietoja

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 oikeudellisena 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.

Esitysluonnoksen mukaan soveltavan viranomaisen on tapauskohtaisesti katsottava, mitä hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä tietoja lausunnon asianosaisjulkiseen osaan voidaan sisällyttää, jotta hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Asianomaiselle 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. Esitysluonnoksen mukaan asetuksen täytäntöönpano ei tältä osin edellyttäisi uutta sääntelyä.

Siltä osin kuin menettelyasetuksen täytäntöönpanon ei ole esitysluonnoksessa katsottu edellyttävän uutta kansallista lainsäädäntöä, hallinto-oikeus toteaa, että menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan sanamuoto on nykyisin sovellettavaa direktiiviä velvoittavampi. Menettelyasetus edellyttää, että jäsenvaltioiden on annettava hakijan turvallisuusselvitetyn oikeudellisen neuvonantajan, joka toimii hakijan edustajana, tutustua hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiin tietoihin. Asetus näyttäisi siten huomattavasti kaventavan jäsenvaltioiden harkintavaltaa päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisten, mahdollisesti myös asianosaissalaisten tietojen luovuttamisesta hakijan turvallisuusselvitetylle oikeudelliselle neuvonantajalle. Esityksessä viitatussa Euroopan Unionin tuomioistuimen (EUT) tuomiossa C-159/21 on kysymys menettelydirektiivin soveltamisesta, minkä vuoksi ei ole selvää, että tuomio soveltuu jatkossa ohjaamaan aiempaa velvoittavamman menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettuja tulkintatilanteita. Hallinto-oikeuden arvion mukaan olisi perusteltua säätää kansallisesti ainakin niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti tietojen luovuttamista turvallisuusselvitetylle oikeudelliselle avustajalle arvioidaan, sekä luovutettujen tietojen käsittelyyn ja niiden käyttämiseen liittyvistä rajoituksista ja velvoitteista.

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 suojele, ja henkilöt, jotka voivat saada toissijaista suojele, voivat hakea muutosta. Asetuksen mukaan valitusajan on oltava vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää, jos hakemus hylätään tietyissä nopeutetuissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi. Hallinta-asetuksen mukaisissa menettelyissä tehdyn siirtopäätöksen valitusaika on oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Muissa kansainvälistä suojeleä koskevissa asioissa valituksen tekemiselle on säädettävä vähintään kahden viikon ja enintään kuukauden määräaika.

Esityksessä ehdotetaan ns. nopeutetuille menettelyille ja siirtopäätöksistä valittamiseen seitsemän päivän määräaika. Nopeutetuissa menettelyissä käsiteltävien asioiden osalta ehdotetaan lisäksi, että päätöksen tiedoksiannon päivä lasketaan mukaan määräaikaan toisin kuin säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 2 §:n mukaan.

Riittävä muutoksenhaku aika on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys. Ehdotettua seitsemän päivän määräaika voidaan turvapaikka-asioiden laatu ja merkitys huomioon ottaen pitää äärimmäisen lyhyenä. Lyhyet määräajat vaikeuttavat tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista tai voivat estää sen, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa avustajan hankkimiselle ja valituksen laatimiselle. Esitysluonnoksen mukainen menettelyasetuksen 67 artiklan 7 kohdan tulkinta tiedoksisaantipäivän sisällyttämisestä määräaikaan kaventaishi edelleen mahdollisuuksia valmistella valitusta. Hakijan oikeusturvan toteutuminen edellyttäishi oikeudellisen avustajan ja tulkkipalvelujen saamista välittömästi päätöksen tiedoksiannon jälkeen.

Lyhyet valitusajat voivat hallinto-oikeuden kokemusten perusteella lisätä puutteellisena jätettyjen valitusten määrää (ns. blanco-valitus), mikä lisää hallinto-oikeuksien työtä valitusten jälkikäteisen täydentämisen ja täydennyttämisen vuoksi ja viivästyttää käsittelyä. Tämä on ongelmallista myös hallinto-oikeuksille esitettyjen erityisen lyhyiden käsittelymääräaikojen vuoksi. Nopeutettujen menettelyiden osalta tulishi säätää valitusaika menettelyasetuksen mahdollistamaan kymmeneen päivään.

Seitsemän päivän määräaika koskisi ehdotuksen mukaan myös menettelyasetuksen 68 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua maassa oleskelun sallimista koskevan hakemuksen tekemistä. Artiklan 5 kohdassa edellytetään, että 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. Hallinto-oikeus katsoo, että edellä valitusajan lyhentämisestä todennäköisesti aiheutuvat ongelmat tulevat koskemaan myös maassa oleskelun sallimista koskevia hakemuksia. Lyhyiden määräaikojen vuoksi valitukset ja hakemukset voivat olla puutteellisempia, mikä vaikeuttaa maassa oleskelun sallimista koskevan hakemuksen ratkaisemista. On mahdollista, että hakemuksia päädytään hyväksymään puutteellisten tietojen vuoksi. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan määräaika maassa oleskelun sallimista koskevan hakemuksen tekemiselle tulisi säätää niin ikään kymmenen päivän pituiseksi.

Muutoksenhaku (tuomioistuinten määräajat)

Menettelyasetuksen 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin käsittelee valitukset. Ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi käsittelylle kolme eri määräaikaä asian hallintovaiheessa sovelletusta menettelystä riippuen. Ehdotetuilla määräajoilla on arvioitu olevan suora vaikutus kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsittelevien hallinto-oikeuksien työhön. Lisäksi osa paktiin sisältyvistä määräajoista on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta, kuten hallinto-asetukseen perustuvan siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Rajamenettelyn kokonaiskesto perustuu menettelyasetukseen. Hallinto-oikeudelle rajamenettelyasioiden osalta ehdotettu käsittelyaika edellyttää toiminnan järjestämistä täysin hallinto-oikeuden normaalista toiminnasta poikkeavalla tavalla. Jotta tällaisiin käsittelyaikoihin voidaan pyrkiä, edellytetään myös normaalista poikkeavaa resursointia.

Muiden asioiden osalta ehdotettuja kolmen ja kuuden kuukauden määräaikoja hallinto-oikeuksille on pidettävä perusteettoman tiukkoina. Hallinto-oikeus ei pidä tällaiselle esitykselle tasapainoisena ja riittävänä perusteluna päätöksenteon tehostamista. Merkittävänä riskinä on, että liian tiukat määräajat yhdistettynä esitettyihin Maahanmuuttoviraston hallintopäätöksenteon vaatimusten ja edellytysten muutoksiin johtavat tosiasiallisesti esityksen tavoitteiden vastaisiin vaikutuksiin. Päätöksenteon ja asioiden selvittämisen painopiste voi siirtyä tarpeettomasti tuomioistuimiin ja prosessi kokonaisuutena voi sujuvoitumisen sijaan tosiasiallisesti vaikeutua. Käsittelymääräaikojen saavuttamista haastavat muun muassa esitysluonnoksessakin mainitut suulliset käsittelyt, avustajien ja tulkkien aikataulut sekä aiemmin ulkomaalaislakiin tehdyt kiristykset, kuten puhuttelupöytäkirjan tarkastamisesta luopumisesta johtuvat vaikutukset valitusten sisältöön. Oikeusavun rajaaminen hallinnollisessa vaiheessa on omiaan mutkistamaan asioiden käsittelyä erityisesti hallinto-oikeuksissa. Lisäksi vaikutusta on kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrien kehittymisellä tulevaisuudessa sekä hakijaprofiililla. Määräaikojen kohtuullisuuden arviointia ei myöskään voida perustaa yksinomaan kansainvälistä suojelua koskevien asiaryhmien keskimääräisiin käsittelyaikoihin, sillä niihin vaikuttavat alentavasti muun muassa valitusten peruutukset.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että hallinto-oikeuksissa on jo ennestään vireillä merkittävä määrä kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita, joihin esitysluonnoksen mukaisia määräaikoja ei sovellettaisi. Tämä tilanne vaikuttaa heikentävästi hallinto-oikeuksien kykyyn ja valmiuteen vastata paktissa asetettuihin käsittelymääräaikoihin. Vireille tulevien asioiden määrä on parhaillaan noussut entisestään esitysluonnoksessakin mainitun Maahanmuuttoviraston ruuhkan purun myötä. Nyt hallinto-oikeuksille ei kuitenkaan ole osoitettu tarvittavaa henkilöstöresurssia ruuhkan purkuun vastaamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Hallinto-oikeuksien resursoinnissa tulee kansainvälistä suojelua koskevien asioiden lisäksi ottaa huomioon myös muiden paktista johtuvien asiaryhmien, kuten vastaanottopalveluja koskevien valitusasioiden ja oikeusavun ratkaisupyyntöjen lisääntyminen. Lisäksi on huomattava, että hallinto-oikeuksien työmäärän on arvioitu lisääntyvän myös erillisenä lainsäädäntöhankkeena samanaikaisesti toteuttavan ulkomaalaislain muutoksen (Ulkomaalaislain maasta poistamista koskevien säännösten kehittäminen, SM035:00/2024) seurauksena.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää täysin kriittisenä esityksen tavoitteiden toteuttamiseksi sitä, että hallinto-oikeuksille näiden asioiden käsittelemiseksi osoitettavat henkilöstöresurssit ovat linjassa ehdotettujen säädettävien tai suoraan sovellettavasta unionin oikeudesta johtuvien käsittelymääräaikojen kanssa. Esitysluonnoksessa mainittujen lisäresurssilaskelmien riittävyys vaikuttaa asiamäärän lisäksi muutoksenhakua edeltävän viranomaisvaiheen päätöksenteon ja menettelyn laatu. Hallinto-oikeuksissa on myös useita muita asiaryhmiä, jotka on käsiteltävä kiireellisesti tai vähintäänkin kohtuullisissa määräajoissa. Nykyisillä käsittelyajoilla ei ole mahdollista paikata mahdollista resurssivajetta hallinto-oikeuden sisäisen työnjaon muutoksilla. Muiden asiaryhmien käsittelyajat ovat suoranaudessa vaarassa pidentyä kohtuuttomasti, jos kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemistä uusissa määräajoissa ei mahdollisteta pysyvällä lisäresurssilla vuonna 2026.

Esitetyt määräajat edellyttävät hallinto-oikeuksilta erittäin nopeaa ja poikkeuksellista toiminnan kehittämistä ja tehostamista. Eräänä teknisenä haasteena tässä on havaittu se, että hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmässä ei nykyisellään ole tarvittavia ominaisuuksia ehdotetun kaltaisten käsittelyaikojen seuraamiseksi. Järjestelmän kehittämiseen tavoitteita tukevalla tavalla on syytä osoittaa riittävästi varoja.

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavan ulkomaalaislain 193 §:ää, jossa säädetään toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Pykälää ehdotetaan muutettavan muun ohella siksi, ettei se vastaa Maahanmuuttoviraston nykyorganisaatiota. Ehdotuksen mukaan pykälän 2 ja 3 momenteissa viitattaisiin Maahanmuuttovirastoon ja sen toimialueisiin. Tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annettaisiin edelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun toimivaltasäännöksen perusteella viranomaisella on edelleen tosiasiaa mahdollisuus vaikuttaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen. Vaikka pykälän 3 momentissa Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston välille säädettäväksi ehdotettu yhteistyövelvoite on sinänsä myönteinen asia ja toimiessaan mahdollisesti joustava menettely, sitä ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voi ehdotetussa muodossaan pitää ongelmattomana keinona tuomiovallan käytön riippumattomuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden kannalta. On selvää, ettei tuomioistuimen toimivaltasääntelyn pitäisi perustua viranomaisen vallassa oleviin työjärjestyksen määräyksiin vaan tuomioistujia koskevaan lakiin.

Ehdotetun yhteistyövelvoitteen sisältöä ei ole esitysluonnoksessa avattu eikä esitysluonnoksesta ilmene, miten velvoite käytännössä toteutetaan. Tuomioistuimen toiminnan järjestämisen kannalta ennakoitavuus asioiden jakaantumisessa eri hallinto-oikeuksiin on tärkeää. Hallinto-oikeuden kokemusten mukaan työjärjestyksen ennakoimattomat muutokset ovat jo vaikeuttaneet tuomioistuintoiminnan suunnittelua ja resursointia. Nähtävillä on ollut tuomioistuinten ja mahdollisesti valittajien näkökulmasta ei-toivottavaa, tietyntyyppisten asioiden keskittymistä vain osaan hallinto-oikeuksista.

Mikäli työjärjestyksessä määrättävällä toimialueella ei jatkossakaan käsiteltäisi sen alueella oleskelevien henkilöiden hakemuksia, asiassa toimivaltaiseksi hallinto-oikeudeksi voi määrittyä valittajan kannalta epätarkoituksenmukainen tuomioistuin. Esimerkiksi hallinto-oikeuden suulliseen käsittelyyn matkustamisesta voi aiheutua valittajalle huomattavasti enemmän kuluja, mikäli hän ei asu toimivaltaisen hallinto-oikeuden tuomiopiirissä. Toimivaltasäännöstä voi pitää näin ollen ongelmallisena myös valittajien oikeusturvan toteutumisen kannalta.

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

-

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Terho Jenni
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus