

SISÄMINISTERIÖ

12. 06. 2014

INRIKESMINISTERIET

Päiväys
10.6.2014Diaarinumero
H 182/14

Sisäministeriölle

Vilte: SM:n maahanmuutto-osaston lausuntopyyntö 26.5.2014

LAUSUNTO

Sisäministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Lausuntoasian ovat valmistelleet hallintoneuvokset Sakari Vanhala ja Liisa Heikkilä. Asiaa on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 9.6.2014.

Presidentti


Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö


Ann-Mari Pitkäranta

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Korkein hallinto-oikeus
Hallintoneuvos Sakari Vanhala
Hallintoneuvos Liisa Heikkilä

SM:n maahanmuutto-osaston lausuntopyyntö 26.5.2014

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (menettelydirektiivi). Samalla tarkistetaan ulkomaalaislakia niin, että se on yhdenmukainen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (vastuunmäärittämisasetus) kanssa. Molemmat säädökset ovat osa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöspakettia, jolla pyritään kohti yhteistä turvapaikkamenettelyä ja yhdenmukaista suojeluasemaa koko unionin alueella.

Esitys on uuden menettelydirektiivin ja vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan asianmukaiseksi täytäntöön panemiseksi tarpeellinen. Ulkomaalaislain säännökset vastaavat jo nykyisellään pitkälti direktiivin sääntelyä. Merkittävimmät lainmuutostarpeet liittyvät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota esityksessä kahteen viimeksi mainittuun kysymykseen liittyvään sääntelyyn.

Uusintahakemukset

Uusintahakemusten käsittelyä ehdotetaan muutettavaksi. Uusintahakemukset, joissa ei ole esitetty uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita, jätettäisiin tutkimatta, kun ne voimassa olevan lain mukaan tulee käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Ehdotettu menettely vastaa paremmin ratkaisun tosiasiallista luonnetta. Käsitteellisesti uusintahakemus on nyt määritelty direktiivin mukaisesti hakemukseksi, joka tehdään edellisen hakemuksen tultua lainvoimaiseksi. Muutoin ulkomaalaislain 102 §:ää ei esitetä muutettavaksi.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä muistaa hallintotuomioistuinten päätösharkinnan laajuus ja sitä rajaavana hallintolainkäyttölain 27 § säännös. Pykälän 1 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. Pykälän 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Täysin uuden selvityksen toimittaminen suoraan muutoksenhakutuomioistuimeen perusteena kansainväliselle suojelulle ei ole hakijan oikeusturvan kannalta eikä prosessiekonomisista syistäkään paras vaihtoehto, sillä selvitys joudutaan tuomioistuimesta kuitenkin palauttamaan Maahanmuuttovirastolle asianmukaisesti uudelleen ratkaistavaksi. Menettelydirektiivin 40 artiklassakin tällaisen menettelyvaihtoehdon kohdalla on kiinnitetty huomiota muutoksenhakuviranomaisen mahdollisuuksiin ottaa huomioon kaikki myöhempään hakemukseen liittyvät tosiseikat harkinnassaan.

Täytäntöönpanon kieltäminen

Esityksessä on valittu vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisvaihtoehtoista kohdan c vaihtoehto. Lakiesityksen 198 b §:n otsikosta saa virheellisen käsityksen, että menettely koskisi kaikkia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, vaikka se menettelydirektiivin 46 artiklan 8 kohdan mukaisesti koskeekin vain tutkimatta jätettyihin, rauenneisiin tai nopeutetussa menettelyssä käsiteltyihin hakemuksiin liittyviä käännättämisspäätöksiä. Näin asia on rajattu myös pykälätekstissä.

Täytäntöönpanomahdollisuus olisi nimenomaisesti kytketty tuomioistuimen antamaan täytäntöönpanoa koskevaan ratkaisuun. Perusteluissa todetaan, että tarkoitus ei ole muuttaa vallitsevaa käytäntöä. Kuitenkin tämä vastuunmäärittämisasetuksesta valittu kohta edellyttää aina perustellun päätöksen tekemisestä. Koska lähes poikkeuksetta jokaisessa muutoksenhakemuksessa on täytäntöönpanoa koskeva kieltopyyntö, vaaditun erillisen nopeasti tehtävän perustellun päätöksen tekeminen myös tapauksissa, joissa täytäntöönpanoa ei kielletä, lisäisi nykyisestä merkittävästi hallintotuomioistuinten työmäärää. Hakijan oikeusturvan vaarantumatta järkevää hallintotuomioistuinten työskentelyn kannalta olisi valita vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan alakohta b. Näin täytäntöönpanoa ei sidottaisi tuomioistuimen päätöksentekoon, ja hallinto-oikeus harkitsisi nykyisin tavoin sinänsä nopeasti tarpeen täytäntöönpanon kiellon antamiseen, ja niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpanoa ei kielletä, asiasta tehtäisiin merkintä asiakirjoihin. Lisäksi näitä uusia säännöksiä ei ole tarpeen lainkaan ulottaa koskemaan valitusluvan alaiseen toisen asteen muutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lainsäädäntöhankkeen tässä vaiheessa ei ole kiinnitetty huomiota säädösteknisiin tai sanonnallisiin seikkoihin, jotka tarkentunevat jatkovalmistelun yhteydessä.