



Sisäministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö VN/8021/2022 luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan ulkomaalaislakiin (301/2004) tehtäväksi muutoksia, joilla mahdollistettaisiin Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa. Ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa rajamenettelyn käyttäminen normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia. Rajamenettelyllä luotaisiin uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Luonnoksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi tehty ulkorajan rajanylityspisteessä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä ja se voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus menettelydirektiivin mukaisessa määräajassa, joka on neljä viikkoa hakemuksen jättämisestä.

Luonnoksessa ehdotetaan muutoksia myös säilöön ottamisen edellytyksiä koskevaan ulkomaalaislain 121 §:ään ja turvapaikkapuhuttelua koskevaan 97 a §:ään.

Esitysluonnoksessa ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden lausunto

Hallinto-oikeus ei riippumattomana tuomioistuimena ota kantaa esitysluonnoksessa olevan menettelyn suunnitellun toteuttamistavan mahdollisiin perustuslaillisiin, EU-oikeudellisiin ja ihmisoikeuksiin liittyviin kysymyksiin. Hallinto-oikeus lausuu menettelyistä tuomioistuimen näkökulmasta siltä osin, että luonnoksessa ehdotettu rajamenettely päädytään ottamaan käyttöön. Sinällään rajamenettely ylipäänsä on EU-oikeuteen perustuva.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että rajamenettelyssä turvapaikanhakijat saavat tehokkaan, yhdenvertaisen ja perusoikeuksia kunnioittavan kohtelun. Kaikilta osin on huolehdittava hakijoiden oikeusturvasta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Tutkinta tulee olla perusteellinen noudattaen kaikkia oikeudenmukaisen menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Hakijoilla tulee olla oikeus myös oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin muutoksenhakuvaiheessa sekä oikeus hakea hallinto-oikeudelta kieltoa maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoon ja oikeus jäädä Suomeen odottamaan tätä päätöstä.

Mikäli päädytään siihen, että rajamenettelyä sovelletaan myös ilman huoltajaa saapuviin alaikäisiin, on rajamenettelyssä kyettävä turvaamaan menettelydirektiivin mukaan alaikäiselle kuuluvien menettelyllisten oikeuksien sekä lapsen edun toteutuminen. Sama koskee myös muita erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia hakijoita.

Luonnoksessa ehdotetaan muutosta turvapaikkapuhuttelua koskevaan ulkomaalaislain 97 a §:ään. Ehdotuksella mahdollistettaisiin yhdessä Maahanmuuttoviraston kehittämän paperittoman turvapaikkamenettelyn kanssa yhtäältä hakemusten nopea käsittely, mutta toisaalta myös hakemusten sujuva ratkaiseminen millä tahansa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella. Ulkomaalaislain 193 §:n perusteella turvapaikkaa tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevaa muutoksenhakuasiaa käsittelevä toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy sen perusteella mikä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alue on tehnyt valituksenalaisen päätöksen. Koska ehdotettu rajamenettely on tarkoitettu käytettäväksi myös laajamittaisen maahantulon ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa, voi myös hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevien muutoksenhakuasioiden määrä näissä tilanteissa kasvaa suureksi. Ottaen huomioon voimassa olevan lain säännös toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä, voi valitusasioiden jakautuminen eri hallinto-oikeuksien välillä muodostua ennakoimattomaksi, kun Maahanmuuttovirasto voi oman harkintansa perusteella ratkaista hakemukset millä tahansa turvapaikkayksikön alueella. Sinällään on kuitenkin perusteltua, että valitukset eivät keskity pelkästään yhteen hallinto-oikeuteen. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsookin, että hallinto-oikeuksien varautuminen tällaisiin tilanteisiin mahdollisesti nopeasti muuttuvissa tilanteissa voi muodostua haastavaksi. Hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti silloin, jos rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi ”normaalia” tilannetta enemmän.

Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että Maahanmuuttovirastolle ehdotettu neljän viikon lyhyt määräaika hakemuksen ratkaisemiselle voi johtaa tilanteisiin, joissa hakijalla ei ole mahdollisuutta esittää asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavaa selvitystä Maahanmuuttovirastolle määräajan kuluessa. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa hallinto-oikeuksille esitetään aikaisempaa useammin sellaista uutta selvitystä, joka ei ole ollut Maahanmuuttoviraston käytettävissä asiaa ratkaistaessa. Tällaisen selvityksen esittäminen muutoksenhakuvaiheessa usein johtaa maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseen ja siten luonnoksessa ehdotetun mukaisesti rajamenettelyn päättymiseen välittömästi. Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä on näin ollen varauduttava siihen, että täytäntöönpanon keskeytysten suhteellinen määrä kasvaa verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Vaikka maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano kielletään ja rajamenettely päättyy, voi laajamittaisen maahantulon ja muuttoliikkeen väli-neellistämisen tilanteissa korostua normaaliin tilanteeseen verrattuna tarve rajoittaa hakijan liikkumista paitsi säilöön ottamisen, myös muiden turvaamistoimien avulla. Jos muita kuin säilöön ottamista koskevia turvaamistoimia käytetään normaalia tilannetta enemmän, voi tällä olla vaikutusta hallinto-oikeuksien työmäärään.

Kuopiossa 19.5.2022



Petri Saukko
ylituomari