

Asia

OSA; MUUTETTU EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA UNIONISSA KOSKEVAN YHTEISEN MENETTELYN LUOMISESTA JA DIREKTIIVIN 2013/32/EU KUMOAMISESTA (MENETTELYASETUS)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 34/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonanto kattaa politiikan kaikki keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneen lainsäädäntökauden työlle. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joiden avulla pyritään erityisesti antamaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle uusi alku. Ehdotuksista kolme on uusia ja kahdella muutetaan vuonna 2016 annettuja ehdotuksia. Lisäksi osa edellisen komission antamista ehdotuksista jää ilman muutoksia jatkoneuvotteluiden pohjaksi, ja työtä jatketaan jo saavutetun yhteisymmärryksen varassa. Tiedonannosta on annettu 14 päivänä lokakuuta 2020 E-kirje E 125/2020 vp.

Tässä jatkokirjelmässä käsitellään komission muutettua ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta. Ehdotuksella muutetaan komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta (KOM(2016) 467 lopullinen). Jatkokirjelmässä käsitellään muutetun asetusehdotuksen keskeisiä muutoksia. Tähän liittyen kirjelmässä käsitellään myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita sekä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotukseen otetaan tarpeen mukaan tarkemmin kantaa, taloudelliset vaikutukset mukaan lukien, kun neuvottelut neuvostossa etenevät.

Komission vuoden 2016 menettelyasetusehdotuksesta on neuvoteltu neuvostossa syksystä 2016 lähtien. Ehdotuksen käsittely on ollut haastavaa eikä yhteisymmärrystä neuvostossa ole saavutettu.

Komission 23.9.2020 antamasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuudesta on keskusteltu puheenjohtajamaa Saksan johdolla ministeri-, komitea- ja työryhmätasolla. Säädoskohtaisen käsittelyn lisäksi puheenjohtajan tavoitteena on tuoda joulukuun OSA-neuvostoon yhteisymmärrysasiakirja, joka kattaisi turvapaikkajärjestelmän uudistamisen avainkysymykset sekä muita maahanmuuttopolitiikan keskeisiä ulottuvuuksia kuten yhteistyö kolmansien maiden kanssa, paluu ja palauttaminen sekä lailliset väylät. Asetusehdotusta käsiteltiin

14.10.2020 ensimmäisen kerran yleisellä tasolla neuvoston turvapaikkatyöryhmässä ja sen jälkeen artiklakohtaisesti 23.10. alkaen.

Suomen kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikkeen ja kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa.

Menettelyasetuksen uudistaminen on yhteisen järjestelmän toiminnan kannalta keskeistä, sillä jäsenvaltioihin tarvitaan yhdenmukaisemmat menettelyt turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien takaavat, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. (E 125/2020 vp.) Hakemusten tehokas tutkinta, perusteettomien hakemusten ehkäiseminen ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa myös sen, että suojelua voidaan sitä tarvitseville nopeasti myöntää.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission ehdotuskokonaisuudessa ei ole esityksiä, jotka kohdistuvat turvapaikanhakijan oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Suomi edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista. (E 125/2020 vp.) Olennaista on huomioida lapsen etu ja turvata lapsen edustaminen kaikissa menettelyissä ja käsittelyn eri vaiheissa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Valtioneuvosto tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajia koskevien säännösten tarkentamista ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamista. Menettelyn yksityiskohtien sääntely tulisi ensisijaisesti jättää kansallisten oikeusjärjestysten varaan.

Nopeutetut menettelyt ja rajamenettely

Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. (E 125/2020 vp.) Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoille annettavista menettelyllisistä takeista ja oikeuksista huolehditaan täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten

ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävästä EU:n maahanmuuttopolitiikkaa.

Valtioneuvosto toteaa, että rajamenettely nähdään EU-tasolla merkityksellisenä, kun pyritään perusteettomien turvapaikkahakemusten tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käsittelyyn heti ulkorajan ylityksen jälkeen ja saumattomaan palautusmenettelyyn kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla. Rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla. On varmistettava, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan. Komission ehdottamin tavoin hakemus on siirrettävä normaalissa turvapaikkamenettelyssä käsiteltäväksi ja hakija päästettävä maahan, jos edellytykset hakemuksen tutkinnalle rajamenettelyssä eivät täyty.

Valtioneuvosto painottaa, että säilöön ottaminen tai muiden turvaamistoimien käyttäminen edellyttää rajamenettelyn yhteydessäkin, että se on välttämätöntä tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti.

Rajamenettelyä tarkasteltaessa valtioneuvosto pitää tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti ja heidän menettelyllisistä tarpeistaan sekä lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta huolehditaan täysimääräisesti.

Valtioneuvosto kiinnittää vakavaa huomiota siihen, voiko hakemuksen tutkiminen nopeutetussa menettelyssä tai sen ohjautuminen rajamenettelyyn hakijan alkuperämaan perusteella muodostaa riskin, että hakijan alkuperämaa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan ja menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä erityisesti yhdenvertaisuuden osalta saadaan asianmukainen selvitys eikä menettely millään tavoin vaaranna sen varmistamista, että kansainvälistä suojelua myönnetään näistäkin maista tulleille, jos yksilöllisessä tutkinnassa päädytään siihen, että hakija on sen tarpeessa. Jatkokäsittelyssä valtioneuvosto tarkastelee asiaa huolellisesti kaiken saamansa selvityksen pohjalta.

Oikeussuoja

Suomelle on tärkeää, että oikeudenmukaisen menettelyn lisäksi riittävä oikeus muutoksenhakuun takaa oikeusturvan toteutumisen kaikissa eri menettelyissä. (E 125/2020 vp.) Muutoksenhakumenettelyiden tulee muodostaa mahdollisimman yksinkertainen, johdonmukainen ja asian käsittelyn kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Valtioneuvosto tukee valituksen tekemiselle säädettyjen määräaikojen osalta komission ehdotusta, joka jättää määräajat kansallisesti säädettäväksi joustavien aikarajojen puitteissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että määräajat turvaavat asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valtioneuvosto korostaa, että valitusten käsittelylle mahdollisesti asetettavat määräajat tai rajoitukset eivät saa vaarantaa valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa ja ne tulisi tarvittaessa voida ylittää erityisestä syystä.

Erityisesti rajamenettelyssä hakijoille annettava yksilöllinen oikeusapu on tärkeää, ja valtioneuvosto suhtautuukin myönteisesti komission ehdottamaan ilmaisen oikeusavun laajentamiseen koskemaan koko turvapaikkaprosessia.

Valtioneuvosto pitää ensisijaisena vaihtoehtona ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä ja jatkaa vielä ehdotuksen tutkimista sen osalta.

Valtioneuvosto toteaa, että turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaisut valituksen. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti komission ehdottamia uusia uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevia poikkeuksia pääsääntöön. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti myös komission ehdotusta poiketa pääsäännöstä sellaisissa tapauksissa, joissa hakijan katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Valtioneuvosto edellyttää, että mainittujenkin järjestelyn kohdalla on huolehdittava hakijan riittävästä oikeusturvasta.

Valtioneuvosto kannattaa turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttämistä ja pyrkimystä niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen EU:ssa.

Tiiviimmän yhteyden luominen turvapaikka- ja paluumenettelyn välille

Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta. (E 125/2020 vp.) Valtioneuvosto pitää myönteisenä komission ehdotusta siitä, että paluupäätös tehdään samassa päätöksessä kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa tai ainakin samaan aikaan ja myös muutoksenhakumenettely on sama. Tämä on osoittautunut kansallisella tasolla tehokkaaksi toimintatavaksi, ja sen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa sujuvoittaisi menettelyitä merkittävästi.

Pääasiallinen sisältö

Komission vuonna 2016 antamassa menettelyasetusehdotuksessa asetettu alkuperäinen tarkoitus varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi ei ole muuttunut. Komissio pyrkii nyt antamallaan muutosehdotuksella korostamaan menettelyiden tehokkuuden tärkeyttä. Tavoitteena on edelleen entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Muutosehdotuksella korvataan alkuperäisen vuoden 2016 komission ehdotuksen kolme artiklaa:

- 1) 41 artikla rajamenettelystä
- 2) 53 artikla oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin sekä
- 3) 54 artikla muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta.

Lisäksi esitetään kahta uutta artiklaa:

- 1) 35a artikla hakemuksen hylkäämisestä ja paluupäätöksen tekemisestä ja
- 2) 41a artikla rajamenettelystä paluun suorittamiseksi. Tätä komissio ehdotti jo syksyllä 2018 antamassaan ehdotuksessa uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi (komission ehdotus direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

(uudelleenlaadittu) COM(2018) 634 final). Komissio ehdottaa nyt vastaavan sääntelyn sisällyttämistä turvapaikkamenettelyasetukseen paluudirektiivin sijaan.

Muutoksia ehdotetaan myös nopeutettua tutkintamenettelyä koskevaan 40 artiklaan sekä poikkeamiseen oikeudesta jäädä alueelle myöhempien hakemusten yhteydessä koskevaan 43 artiklaan.

Nyt ehdotetuilla muutoksilla komissio pyrkii ennen kaikkea saumattomaan prosessiin sekä ulkorajan ylityksen jälkeen että linkittämällä turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tiiviimmin toisiinsa. Muutosehdotusten tarkoitus on tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Komissio toteaa, että tällaisten hakemusten määrä on kasvanut vuosien 2015-2016 jälkeen merkittävästi. Vuonna 2018 jo 55 % hakemuksista oli hakijoiden, jotka tulivat maista, joista tulleille myönnettiin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista. Perusteettomien hakemusten nopea tutkinta ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistaa myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myös nopeasti myöntää. Tällä on merkitystä myös luvattoman edelleen liikkumisen torjunnan kannalta.

Rajamenettely

Rajamenettelyn peruseriaate komission ehdotuksessa on sama kuin voimassa olevassa menettelydirektiivissä ja vuoden 2016 asetusehdotuksessa. Rajamenettelyssä voidaan tutkia hakemus, jonka hakija on tehnyt unionin ulkorajalla silloin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä.

Uutena asiana komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulee tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyväälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista, hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai hakija erehdyttää viranomaisia esim. esittämällä väärää tietoa tai asiakirjoja taikka jättämällä kertomatta olennaisen seikan. Jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa soveltaa rajamenettelyä myös kaikissa muissa tilanteissa, joissa hakemus voidaan asetuksen perusteella jättää tutkimatta tai käyttää nopeutettua tutkintamenettelyä. Se, että hakija tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista olisi komission ehdotuksen mukaan myös uusi peruste nopeutetulle menettelylle. Hyväksymisprosentti olisi laskettu EU-jäsenvaltioiden keskiarvosta ja se saataisiin vuosittaisista Eurostatin tilastoista. Komissio on ehdotuksessaan huomionnut myös tilanteet, joissa kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen tai jos hakija kuuluu sellaiseen henkilöryhmään, jonka osalta enintään 20 prosentin osuuden ei voida katsoa edustavan heidän suojelutarpeitaan.

Rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltaminen tulee lopettaa välittömästi ja päästää hakija maahan, jos esimerkiksi määrittävä viranomainen toteaa, että hakemusta ei voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä, hakijalla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita eikä niitä voida taata siellä, missä rajamenettelyä sovelletaan ja hakijoita majoitetaan tai hakijalla on lääketieteellisiä syitä, joiden vuoksi menettelyä ei voida soveltaa. Yksintulleiden alaikäisten tai alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä osalta rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakijat pidetään jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, kun hakemusta tutkitaan. Komission ehdotuksessa ei määritellä tarkemmin hakijoiden majoittamista. Säilöönoton suhteen kaikki vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä mainitut edellytykset ja takeet tulee huomioida. Hakijoita voidaan siis myös ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Käytännössä jäsenvaltioille jätetään kansallisesti päätettäväksi ja/tai säädettäväksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä, koska komissio ei ehdota siitä säädettäväksi menettelyasetuksessa.

Rajamenettelyn tulisi olla mahdollisimman lyhyt kestoltaan, kuitenkin niin, että täydellinen ja oikeudenmukainen perusteiden tutkinta voitaisiin suorittaa noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Enimmillään rajamenettely saa kestää 12 viikkoa ja tämän tulee sisältää myös valitusvaihe. Tämän jälkeen hakija tulee päästää maahan, ellei voida soveltaa paluurajamenettelyä. Kansallisesti tulee määritellä erilliset määräajat hallinnolliselle ja valitusvaiheelle niin, että molemmat voidaan hoitaa mainitussa 12 viikossa.

Komissio ehdottaa lisäksi, että rajamenettely jatkuu paluun toteuttamista varten, jos turvapaikkahakemus on hylätty rajamenettelyssä eikä hakijalla ole oikeutta oleskella jäsenvaltiossa. Myös paluurajamenettely voi enimmillään kestää 12 viikkoa. Säilöönotto olisi mahdollista menettelyn aikana joko jatkona säilöönotolle turvapaikkamenettelyn aikana tai muuten, jos on olemassa katoamisen vaara, hakija välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista taikka aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan ja hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijaa päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan maassa vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalle tai sen läheisyyteen. Mahdollisista turvaamistoimien käytöstä päätetään kuitenkin aina tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Turvapaikkahakemus ratkaistaan myös rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin normaalissakin menettelyssä ja samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus huomioidaan ja taataan. Menettelylle säädettävä lyhyt määräaika ei siis muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti ja huolellisesti kuin normaalissakin menettelyssä.

Oikeussuojakeinot

Poiketen alkuperäisestä ehdotuksestaan komissio ehdottaa nyt valituksen tekemiselle kahta eri liukuvaa määräaikaa, joiden pohjalta jäsenvaltiot säätävät määräajoista kansallisesti. Jos hakemus jätetään tutkimatta, se katsotaan peruutetuksi tai hylätään nopeutetussa menettelyssä, valituksen tekemiselle tulee antaa aikaa vähintään viikko. Kaikissa muissa tapauksissa valitusaikaa on annettava vähintään kaksi viikkoa, mutta enintään kaksi kuukautta.

Suurin muutos oikeussuojakeinojen käyttämiseen liittyy rajamenettelyyn. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden on rajattava rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Kuten edellä on jo todettu, rajamenettelyn yhteydessä myös tuomioistuimen päätöksenteolle tulisi kansallisesti asettaa määräaika. Rajamenettelylle säädetty 12 viikon aika jaettaisiin

turvapaikkamenettelyn ja valitusvaiheen välillä. Aikaan tulisi sisältyä myös valituksen tekemiselle annettava aika.

Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Muutoksenhaulla on komission muutetun ehdotuksen mukaan edelleen lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Tähän pääsääntöön tehdään määrätyissä tapauksissa poikkeuksia, kuten jos hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä, se on jätetty tutkimatta, katsottu implisiittisesti peruutetuksi taikka käsitelty rajamenettelyssä. Kun hakemus jätetään tutkimatta sen vuoksi, että hakijan katsotaan tulleen kolmannelta turvallisesta maasta, hakijan on kuitenkin annettava jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi.

Uusintahakemusten osalta komissio ehdottaa aiemmasta ehdotuksesta poiketen, että hakijalla ei olisi missään tilanteessa automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta. Komissio ehdottaa lisäksi uutena asiana, että tietyissä suojeluaseman poistamisen (hakijalla on ollut suojelua, mutta sen tarve on arvioitu uudelleen) tilanteissa muutoksenhaulla ei olisi automaattista lykkäävää vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon. Nämä tilanteet liittyisivät joko suojeluaseman poissuljentaan (hakija on syyllistynyt sellaiseen rikokseen, jonka perusteella hänen ei katsota ansaitsevan suojelua) tai siihen, että henkilön katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle tai hänet on tuomittu erityisen vakavasta rikoksesta.

Hakijalle on kuitenkin ehdotuksen mukaan edelleen taattava oikeus hakea tuomioistuimelta täytäntöönpanon lykkäystä, jos automaattista oikeutta jäädä maahan ei ole. Aikaa pyynnön esittämiseen on oltava vähintään viisi päivää.

Ensimmäisen asteen jälkeiseen muutoksenhakuun komissio ei esitä muutosta alkuperäiseen ehdotukseensa nähden. Tällöin hakijalla ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle, jollei tuomioistuin päättä toisin hakijan pyynnöstä tai viran puolesta.

Uusintahakemukset

Komissio pyrkii muutosehdotuksillaan puuttumaan myös turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksiin tai välittömän paluun estämiseksi tehtyjen uusintahakemusten ilmiöön. Komissio ehdottaakin, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään siitä, ettei hakijalla ole oikeutta jäädä odottamaan edes täytäntöönpanokiellon tekemiselle annetun määräajan kulumista tai tuomioistuimen päätöstä tähän pyyntöön, jos valitus on tehty vain lähestyvän palautuksen estämistä tai viivytämistä varten ja tuomioistuimelle on heti selvää, ettei uusia perusteita ole esitetty.

Jäsenvaltioille jätetään uusintahakemustilanteissa mahdollisuus myös poiketa hakijan oikeudesta jäädä alueelle tietyissä tilanteissa jo ennen turvapaikkahakemusta käsittelevän viranomaisen päätöstä. Jäsenvaltiot voivat erikseen säätää kansallisessa laissaan tästä poikkeuksesta niissä tilanteissa, kun hakija tekee uusintahakemuksen vuoden kuluessa ensimmäisestä määrittävän viranomaisen päätöksestä ainoastaan estääkseen tai viivytääkseen lähestyvän palautuksen toteutumisen. Tällöin määrittävälle viranomaiselle tulee olla heti selvää, ettei uusia perusteita ole esitetty.

Paluupäätöksen tekeminen

Turvapaikka- ja paluumenettelyn paremmaksi linkittämiseksi ja menettelyjen tehostamiseksi komissio ehdottaa, että paluupäätös tehdään samassa päätöksessä tai

vähintäänkin samaan aikaan kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa. Myös valitusmenettely olisi sama molemmille päätöksille.

Turvalliset maat

Komissio on vuoden 2016 ehdotuksessaan esittänyt muutoksia myös turvallisten maiden käsitteisiin ja menettelyihin, jotta näitä saataisiin yhdenmukaistettua ja yksinkertaistettua EU-tasolla. Turvallisen alkuperämaan, ensimmäisen turvapaikkamaan sekä turvallisen kolmannen maan käsitteet ja niitä koskevat menettelyt ovat jo osa EU-lainsäädäntöä menettelydirektiivissä. Näitä koskeva sääntely on myös osa ulkomaalaislakia Suomessa. Sekä turvalliset alkuperämaat että turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Turvallisen kolmannen maan käsitettä olisi kuitenkin mahdollista soveltaa yksittäistapauksissa myös suoraan nyt ehdotettujen säännösten nojalla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta, suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen sekä päätöksentekomenettely

Komissio katsoo oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan d alakohdan sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohdan.

78 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa.

79 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat laitonta maahanmuuttoa ja luvaton oleskelua, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maastapoistaminen ja palauttaminen mukaan luettuna.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio pyrkii ehdotuksellaan ennen kaikkea saumattomaan prosessiin sekä ulkorajan ylityksen jälkeen että linkittämällä turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tiiviimmin toisiinsa. Komission mukaan jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin, vaan tavoitteet pystytään toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttamaan paremmin unionin tasolla ja unioni voi hyväksyä toimenpiteitä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komissio katsoo, että ehdotus kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission mukaan ehdotuksessa kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja noudatetaan sen sisältämiä periaatteita ja otetaan huomioon kansainvälisessä oikeudessa asetetut velvoitteet. Komissio katsoo, että ehdotuksessa kunnioitetaan oikeutta vapautteen (EU:n perusoikeuskirjan 6 artikla) sekä liikkumisen vapautta (EU:n perusoikeuskirjan 45 artikla ja SEUT 45 artikla), taataan lapsen edun

suojaaminen jokaisessa tilanteessa (EU:n perusoikeuskirjan 24 artikla), varmistetaan riittävä oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin (EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla ja SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta) sekä kunnioitetaan täysimääräisesti palauttamiskiellon periaatetta (EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta).

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotuksissa on pyritty ottamaan huomioon Euroopan unionin oikeudessa tunnustetut perusoikeudet. Ehdotusten perusoikeuksien mukaisuutta tulisi kuitenkin vielä pyrkiä täsmentämään esityksen jatkokäsittelyssä. Erityisesti ehdotetun sääntelyn, jonka mukaan sellaisten hakijoiden hakemusten käsittely nopeutetussa menettelyssä, jotka tulevat alkuperämaasta, josta tullee myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista, yhdenmukaisuudesta perusoikeuskirjan 20 (yhdenvertaisuus) ja 21 (syrjintäkielto) artiklan kanssa tulisi vielä varmistua. Koska ehdotettu sääntely merkitsee ihmisten kohtelua eri tavalla kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan perusteella, oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä tulisi perustella perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten perusteella. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen (sääntelyllä tavoiteltava hyväksyttävä päämäärä) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä ja oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään.

Myös asian jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Euroopan Unionin perusoikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon kaikissa vaiheissa.

Rajamenettely ja nopeutettu menettely

Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan turvapaikkamenettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä. Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä voitaisiin tutkia nopeasti ne hakemukset, joiden perusteella hakijalle ei todennäköisesti tulla myöntämään kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyn soveltaminen olisi ehdotuksen mukaan jäsenvaltioita tietyissä tilanteissa velvoittavaa. Turvapaikkamenettelyä koskevan rajamenettelyn jälkeen tulisi komission ehdotuksen mukaisesti sovellettavaksi paluurajamenettely, jossa jatkettaisiin rajamenettelyn soveltamista paluun toteuttamista varten.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 1 momentti, jonka mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa sekä 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla, ja ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaan jokaisella henkilöllä on vainottaessa oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Oikeus hakea turvapaikkaa perustuu siihen, että palauttamiskiellon (non-refoulement) noudattaminen edellyttää valtiota selvittämään henkilön suojelun tarve ennen palauttamista. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan siellä. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn aikana. Vapaudenmenetykseen liittyen relevantti säännös on oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen koskeva perustuslain 7 §:n 3 momentti.

Komission ehdotuksen mukaan hakijaa ei päästetä maahan, jos hänen hakemuksensa tutkitaan rajamenettelyssä. Hakija pidetään ehdotuksen mukaan rajalla tai sen läheisyydessä menettelyn ajan, mutta komissio ei ehdota säädettävän asiasta tarkemmin.

Hakija voidaan ehdotuksen mukaan ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä olisi välttämätöntä eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt, millaisessa tilanteessa rajamenettelyssäkin on kyse unionin lainsäädännössä tarkoitetusta säilöönotosta, jolloin korostuu tapauksen yksilöllinen harkinta sekä oikeusturvatakeet (tuomio 14.5.2020, FMS ym., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 100, 216-225 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tuomioistuimen mukaan kolmannen maan kansalaiselle asetettua velvollisuutta pysyä jatkuvasti sellaisella rajoitetulla ja suljetulla kauttakulkualueella, jonka sisällä kyseisen kansalaisen liikkumista on rajoitettu ja sitä valvotaan ja josta viimeksi mainittu ei voi laillisesti lähteä omasta tahdostaan mihinkään suuntaan, merkitsee sellaista vapaudenriistoa, joka on ominaista vastaanottodirektiivissä sekä paluudirektiivissä tarkoitetulle ”säilöönnotolle”.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (PeVL 20/1998 vp, PeVL 45/2014 vp), kun taas esimerkiksi lievempi turvaamistoimi, kuten asumisvelvollisuus merkitsee perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoitusta (PeVL 48/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Säilöönotto on joka tapauksessa viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapsen vapaudenriistoon saadaan turvautua vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Rajamenettely ei ehdotuksen mukaan voi tulla sovellettavaksi yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä kohdalla kuin siinä tilanteessa, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Myös turvaamistoimien käyttäminen edellyttää yksilöllistä harkintaa. Huomioitavaa on, että ehdotus jättää rajamenettelyn soveltamisen alaikäisten kohdalla täysin viranomaisen harkintaan, joten tässäkin arvioinnissa tulee huomioida täysimääräisesti lapsen etu.

Muutetuilla menettelyasetuksen rajamenettelyyn liittyvillä ehdotuksilla ei evätä oikeutta hakea turvapaikkaa. Ehdotuksella ei myöskään puututa oikeusturvatakeisiin, joita ovat muun muassa kaikkien hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaukset, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus. Valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä ja vapaudenmenetykseenkin sovelletaan siksi relevanteja kansallisia säännöksiä. Sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain 7 ja 9 §:n kannalta tarkastellaan vielä esityksen jatkokäsittelyssä. Koska hakijaan sovelletaan samanaikaisesti myös EU:n lainsäädäntöä, hakija on unionin soveltamisalan piirissä ja tilanteeseen sovelletaan myös EU:n perusoikeuksia.

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä olisi käsiteltävä myös hakemukset, joissa hakija tulee alkuperämaasta, josta tulleille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 % tapauksista. Tämä olisi ehdotuksen mukaan myös peruste nopeutetulle menettelylle. Tätä tulee tarkastella sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 (yhdenvertaisuus) ja 21 (syrjintäkielto) artiklan perusteella että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta, koska ehdotuksen mukaan henkilöitä ohjataan eri menettelyyn pelkästään kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan perusteella. Jotta

henkilöitä voitaisiin hyväksyttävästi asettaa eri asemaan näiden alkuperämaan perusteella, tulee tällaisella kohtelulla olla hyväksyttävä tavoite ja sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (aidosti tavoitteeseen sopiva ja välttämätöntä), täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotuksella on tarkoitus tehostaa suojelun antamista niille, joilla on siihen perusteita ja toisaalta ohjata kielteisen päätöksen saaneet nopeasti paluuprosessiin. On hakijan edun mukaista saada nopeasti tieto siitä, onko hänellä oikeus jäädä jäsenvaltioon. Yksilön kannalta rajamenettelyn soveltamisella ei evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltyä. Rajamenettelyssä on taattava hakemusten perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkiminen sekä noudatettava kaikkia asetuksessa säädettyjä peruseriaatteita ja menettelyllisiä takeita ja menettelyn soveltaminen on lopetettava välittömästi, jos viranomaisen huomaa, että hakemusta ei voida käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta. Tällöin hakija on päästettävä maahan ja hänen hakemuksensa tutkintaa jatketaan normaalissa menettelyssä. Sääntelyn tavoitteita ja hyväksyttävyyttä arvioidaan tarkemmin vielä ehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Oikeussuoja

Huomioiden sen, mitä perustuslakivaltiokunta totesi lausunnossaan PeVL 34/2016 vp ja PeVL 24/2016 vp muutoksenhakuajan riittävydestä ja asian merkityksestä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatu oikeuden toteutumiseksi, henkilölle tulee tarjota riittävä aika valituksen laatimiselle. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä sille, että jokaisella on mahdollisuus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tehokkaan oikeussuojan periaate on eräs unionin oikeuden yleisistä periaatteista, ja se on nykyisin ilmaistu perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Mainitulla 47 artiklalla taataan unionin oikeudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa ja 13 artiklassa vahvistettu suoja. Komission ehdotus jättää jäsenvaltioille harkinnanvaraa muutoksenhakuajojen suhteen. Silloin kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion on annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla turvataan unionin oikeusjärjestyksestä johdetut yksityisten oikeudet, mutta jäsenvaltiot vastaavat kuitenkin siitä, että kussakin tapauksessa kunnioitetaan mainittujen oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeutta, sellaisena kuin se on taattu perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Koska oikeussuojakeinot perustuvat kansalliseen säännökseen, jolla sovelletaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeutta, perusoikeuskirjan määräyksiä, ja tältä osin erityisesti sen 47 artiklaa, sovelletaan asiassa. Komission ehdotus näyttäisi kuitenkin mahdollistavan sen, että Suomessa voitaisiin jatkaa joko voimassa olevassa ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentissa säädetyn 21 päivän valitusajan tai yleisen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa koskevan lain 13 §:ssä säädetyn 30 päivän valitusajan puitteissa. Komission ehdottamat määräajat näyttävät turvaavan asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Rajamenettelyn osalta komissio ehdottaa, että myös tuomioistuimen päätöksenteolle olisi kansallisesti asetettava määräaika. Rajamenettely kokonaisuudessaan hakemuksen rekisteröimisestä ja käsittelemisestä hallintoviranomaisessa tuomioistuimen valituksesta tekemään päätökseen saisi kestää yhteensä 12 viikkoa. Nykyisessä lainsäädännössä ulkomaalaisasioiden käsittelylle tuomioistuimessa ei ole asetettu määräaikoja täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen ratkaisemiselle säädettyä seitsemän päivän määräaika lukuun ottamatta.

Tuomioistumia sitovat valituksen käsittelyä koskevat määräajat eivät ole tuntemattomia unionin oikeudessa. Koska turvapaikka-asiaa käsiteltäessä hakijalla on korostunut oikeusturvan tarve (vrt. PeVL 24/2016 vp), ei perustuslain 21 § huomioiden tuomioistuimelle tulisi lähtökohtaisesti asettaa määräaika valitusasian käsittelylle, ja jos

tällaisia määräaikoja asetettaisiin, niiden tulisi hakijan oikeusturvan varmistamiseksi lähtökohtaisesti olla joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä/painavista syistä ne voidaan ylittää. Rajamenettelyssä on kyse hyvin nopeasta menettelystä, jossa voidaan tutkia sellaiset turvapaikkahakemukset, jotka voitaisiin muutenkin tutkia nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkittavaksi ottamatta. Hakijaa ei muodollisesti päästetä maahan menettelyn aikana (ts. hän ei olisi ”maassa laillisesti oleskeleva ulkomaalainen”), joten hänen liikkumistaan rajoitettaisiin todennäköisesti jollakin tavalla. Rajamenettelyn luonteen huomioiden tuomioistuimille asetettavalle määräajalle voidaan esittää perusteita (vrt. tuomio 14.5.2020, FMS ym., C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367). Toisaalta määräajan asettaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa hakijan oikeusturvaa, vaan esimerkiksi asian monimutkaisuuden tai siihen liittyvien näyttökysymysten vaikeuden vuoksi henkilön valitus tulee voida ratkaista myös määräajan ylittyessä. Lyhyiden määräaikojen vuoksi yksilöllisen laadukkaan oikeusavun merkitys korostuu sekä hallintomenettelyssä että valitusvaiheessa. Hakijan oikeusturvan kannalta on myös huomioitava, että hänet on päästettävä maahan hakemuksen tai valituksen käsittelyn jatkamiseksi, jos käsittelyä ei saada päätökseen 12 viikon kuluessa tai jos menettelyn yhteydessä huomataan, että edellytyksiä hakemuksen käsittelylle nopeutetussa menettelyssä tai tutkimatta jättämiselle ei ole. Valitusvaiheessa maahan päästäminen 12 viikon määräajan umpeutuessa tulee merkitykselliseksi siinä tilanteessa, jos tuomioistuin on antanut päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Muutoin henkilö siirtyy paluuraajamenettelyyn, jos hänellä ei ole enää oikeutta jäädä jäsenvaltioon ja tällöin alkaa paluuraajamenettelyn määräaika.

Komissio ehdottaa uutena asiana, että hakija saisi valittaa rajamenettelyssä tehdystä päätöksestä ainoastaan ensimmäiseen valitusasteeseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi siis Suomessa valituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n esitöissä (HE 309/1993 vp) todetaan, että muutoksenhakuoikeudesta ei ole estettä säätää vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Muutoksenhakuoikeus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yksi keskeinen elementti. Jatkomuutoksenhakuoikeutta on kuitenkin katsottu voitavan rajoittaa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittävät. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 11/2009 vp ja 23/2013 vp (opiskelijaksi ottamista, opiskeluoikeuden menettämistä tai opiskelijan kurinpitoa koskeva asia sekä pysäköintivirhemaksua, rengaslukkoa ja maksun palauttamista koskeva asia) katsonut, että kun jatkovalitusoikeuden rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin eikä kielto ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai muodostu oikeusturvan kannalta suhteettomaksi, jatkomuutoksenhakua koskeva kielto ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa. Koska turvapaikka-asiaa käsiteltäessä hakijalla on korostunut oikeusturvan tarve (vrt. PeVL 24/2016 vp), ei nopea rajamenettely välttämättä vastaa tilannetta, jossa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot voitaisiin tässä asiassa katsoa riittäviksi.

Koska kyse on EU-säädöksestä, johon sovelletaan EU:n perusoikeuskirjaa, tulee varmistua ehdotuksen yhdenmukaisuudesta EU:n perusoikeuksien kanssa. Siten myös sovellettavien oikeussuojakeinon piirteet on määritettävä siten, että ne vastaavat perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ei katsota edellyttävän kaksivaiheista muutoksenhakujärjestelmää turvapaikka-asioissa. Unionin tuomioistuin on 28.7.2011 antamassaan tuomiossa Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524) ja 19.6.2018 antamassaan tuomiossa Gnandi (C-181/16,

EU:C:2018:465) todennut, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, luettuna sen 18 artiklaan (oikeus turvapaikkaan) ja 19 artiklan 2 kohtaan (suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa) sisältyvien takeiden valossa, ei edellytetä käsittelyä kahdessa oikeusasteessa, kun on kyse turvapaikkamenettelydirektiivin (2005/85) oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin koskevasta 39 artiklasta. Olennaista on vain se, että taataan mahdollisuus saattaa asia käsiteltäväksi lainkäyttöelimestä. Tehokkaan oikeussuojan periaatteella annetaan yksityiselle oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta ei useassa oikeusasteessa. Tuomioistuin toteaa vielä ratkaisussaan Samba Diouf, että se, ettei hakijalle nopeutetussa menettelyssä anneta mahdollisuutta saada asiaansa käsiteltäväksi kahdessa oikeusasteessa liittyy sovellettavan menettelyn luonteeseen. Pääasiassa kyseessä olevilla säännöksillä yritetään varmistaa perusteettomien tai tutkimatta jätettävien turvapaikkahakemusten nopeampi käsittely, jotta voidaan käsitellä tehokkaammin sellaisten henkilöiden tekemät hakemukset, joille voidaan perustellusti myöntää pakolaisasema. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimessa on katsottu toteutuvan, kun oikeudenmukainen oikeudenkäynti järjestetään vähintään yhdessä oikeusasteessa. Kansallisessa laissa suoraa jatkomuutoksenhakuoikeutta ei ole, vaan kyse on valituslupan hakemisesta, jonka saamisen edellytyksiä ulkomaalaislaissa on tiukennettu verrattuna lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019; ”muu erityisen painava syy”). Valituslupahakemuksen tekemisellä ei ole myöskään itsessään lykkäävää vaikutusta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen, vaan se edellyttää sitä, että korkein hallinto-oikeus tekee välipäätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Koska jäsenvaltioissa on hyvin erilaiset muutoksenhaku koskevat järjestelmät, jotka eivät välttämättä ole edes suoraan verrattavissa, valtioneuvosto tulee jatkovalmisteluissa arvioimaan jäsenvaltioille jätettävän harkintavallan laajuutta erityisesti sen suhteen, miten muutoksenhaku olisi järjestettävä kansallisesti rajamenettelyä koskevien määräaikojen puitteissa.

Kielteisen päätöksen täytäntöönpano

Asetusehdotuksen mukaan nopeutetun menettelyn käyttäminen ja hakemuksen tutkimatta jättäminen tietyissä tilanteissa ovat poikkeuksia siihen pääsääntöön, että muutoksenhauulla on lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Hakijan oikeusturvan takaamiseksi hänelle on ehdotuksen mukaan annettava vähintään viisi työpäivää aikaa pyytää tuomioistuimelta oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Jos hakija on hakenut tuomioistuimelta päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä säädettyssä määräajassa, on hänellä oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan tuomioistuimen päätöstä. Hakijalla on siis ehdotuksen mukaan perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Asetusehdotus ei tulisi käytännössä muuttamaan nykyisen ulkomaalaislain säännöksiä täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen tekemisestä ja ratkaisemisesta. Hakijoiden oikeusturva sinänsä säilyy nykyisen lainsäädännön mukaisena, kun hakemus tutkitaan nopeutetussa menettelyssä tai jätetään tutkimatta tietyissä tilanteissa (kyseessä on hakijalle ensimmäinen turvapaikkamaa tai uusintahakemus, joka voidaan jättää tutkimatta).

Komissio ehdottaa uutena asiana, että myös kaikki uusintahakemustilanteet olisivat poikkeuksia siihen pääsääntöön, että muutoksenhauulla on lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Hakijalla ei olisi siis automaattista oikeutta jäädä odottamaan tuomioistuimen päätöstä valitukseensa, vaikka hänen

uusintahakemukseensa olisi tehty päätös ns. normaalissa menettelyssä. Turvapaikkahakemusten tutkintaan liittyvien poikkeustilanteiden lisäksi myös pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiset sen johtuessa myöhemmin todetusta poissuljentaperusteesta tai siitä, että hakija on eri syistä vaaraksi jäsenvaltion turvallisuudelle, olisivat nyt poikkeuksia pääsäännöstä ja oikeudesta jäädä maahan odottamaan tuomioistuimen päätöstä. Näissäkin tilanteissa henkilöille annetaan aina oikeus hakea täytäntöönpanon kieltä tuomioistuimelta ja jäädä odottamaan tuomioistuimen päätöstä hakemukseen. Oikeusturvan voidaan katsoa toteutuvan riittävästi myös siten, että henkilöllä on oikeus pyytää täytäntöönpanon lykkäystä, jolloin täytäntöönpano voisi tapahtua vasta tuomioistuimen myönteisen kannan jälkeen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja raportöörinä jatkaa Laura Ferrara.

Kansallinen valmistelu

Tätä U-jatkokirjelmää on 15.-19.10.2020 käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU-jaostossa 6.

Komission ehdotusta on 14.10.2020 käsitelty EU ministerivaliokunnassa E-kirjeen pohjalta ja 6.11.2020 U-jatkokirjeen pohjalta.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvosto antoi U-kirjelmän komission alkuperäisestä ehdotuksesta kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta koskevaksi asetukseksi eduskunnalle 25.8.2016 (U 34/2016 vp). Valtioneuvosto on tämän jälkeen antanut jatkokirjeen 16.4.2018 (UJ 6/2018 vp). Hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnot 5.10.2016 (HaVL 35/2016 vp) ja 4.5.2018 (HaVL 9/2018 vp) ja suuri valiokunta päätöksiä (SuVEK 27/2017 vp, SuVEK 139/2017 vp ja SuVEK 34/2018 vp).

Koska käsillä olevaan ehdotukseen sisältyy periaatteellisesti merkittäviä valtiosääntöisiä kysymyksiä, valtioneuvosto pitää suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tästä u-jatkokirjelmästä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Ehdotus aiheuttaa tarvetta muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevia säännöksiä joudutaan kumoamaan ja niiltä osin mahdollisesti muuttamaan, kun asetus jättää tiettyjä asioita kansallisessa laissa säädettäväksi. Myös ulkomaalaislain muiden kuin kansainvälistä suojelua koskevien säännösten osalta on tarkistettava, että ne ovat linjassa asetuksen kanssa. Rajamenettelyn osalta erityisesti ulkomaalaislain oleskeluoikeutta ja liikkumisoikeutta koskevat säännökset tulevat vaatimaan tarkastelua.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU-talousarvioon

Komission ehdotuksen mukaan EU-budjettiin ei muutetun ehdotuksen takia aiheudu muutoksia. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkasäännösten toimeenpanon tukeminen on EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahaston (AMF) ydintä ja rahoitusta voidaan ohjata sekä rahaston kansallisista ohjelmista että komission hallinnoimasta rahaston osuudesta erityistoimiin sekä hätäapuun osoitettuna rahoituksena. Komission mukaan erityisesti rajamenettelyn soveltamisen edellyttämiin infrastruktuuriin kohdistuviin investointeihin on mahdollista hakea AMF:n kansallisen ohjelman kautta. Vaikutusten selvittämistä arvioiden täsmentämiseksi jatketaan valmistelun edetessä.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Menettelyasetuksella tulee toteutuessaan olemaan vaikutusta useille hallinnonaloille. Mahdolliset henkilöstöresurssien sekä kapasiteetin lisäykset ovat monessa suhteessa suoraan liitännäisiä hakijoiden määriin. Aiemmissa U-kirjeissä (U 34/2016 vp ja UJ 6/2018 vp) on käyty läpi taloudellisia vaikutuksia komission vuoden 2016 ehdotuksen pohjalta. Tällöin on todettu, että taloudellisia vaikutuksia voi olla erityisesti komission ehdotuksella taata hakijan oikeus ilmaiseen oikeusapuun koko turvapaikkaprosessin ajan. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta ilmaiseen oikeusapuun lainmuutoksella, jonka eduskunta hyväksyi kesällä 2016. Komission ehdotuksella olisi toteutuessaan vaikutusta paitsi oikeusaputoimistojen resursointiin, myös oikeusavun kokonaismäärärahoihin riippuen hakijamäärästä.

Komission nyt ehdottaman muutetun menettelyasetusehdotuksen osalta suurin taloudellinen vaikutus tulisi olemaan nyt tietyissä tilanteissa jäsenvaltioita velvoittavaksi ehdotetulla rajamenettelyllä. Komissio jättää jäsenvaltioille harkinnanvaraa sen suhteen, miten määrittellään ulkorajan läheisyys, jossa rajamenettelyä voitaisiin soveltaa. Kansallisessa valmistelussa on tulkittu, että mm. olemassa olevat Joutsenon vastaanottokeskus ja Robert-Huberintien vastaanottokeskus Helsinki-Vantaan lentoaseman lähellä täyttäisivät vaatimuksen rajan läheisyydestä. Näiden tilojen lisäksi saattaisi olla tarve lisätiloille maantieteelliset seikat sekä rajamenettelyyn mahdollisesti ohjautuvien hakemusten määrä huomioiden. Myös säilöönottoon tarkoitettujen tilojen riittävyttä tulisi mahdollisesti tarkastella. Tällä hetkellä olemassa olevat kaksi säilöönottoyksikköä sijoittuvat Helsinkiin ja Lappeenrantaan. Yhden säilöönottoyksikön (40-60 paikkaa) vuosikustannukset ovat noin 3 milj. euroa, lähes riippumatta käyttöasteesta. Kuten jo todettu rajamenettelyn edellyttämiin investointeihin on mahdollista hakea rahoitusta AMF:n kansallisen ohjelman kautta.

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tutkitaan sekä turvapaikkahakemus että valitus ensimmäisen asteen tuomioistuimessa 12 viikossa. Maahanmuuttovirasto arvioi, että normaalioloissa turvapaikkaprosessin voidaan rajamenettelyn myötä katsoa tehostuvan ja näin ollen rajamenettelyyn päätyvät hakemukset pystyttäisiin ratkaisemaan arviolta 4-6 viikon käsittelyajassa hakijamäärään nähden riittävin henkilöstöresurssien. Turvapaikkamenettelyn osalta kyse olisi siis lähinnä viraston sisäisistä työn organisointiin liittyvistä kysymyksistä.

Hallintotuomioistuimille 4-6 viikon käsittelyaika aiheuttaisi arviolta paineita lisätä henkilöstöresurssia. Myös oikeusavulle sekä tulkkauspalveluihin saattaisi aiheutua menopaineita. Komission ehdotuksen mukaan tilanteet, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan tuomioistuimen päätöstä, tulisivat lisääntymään. Hallintotuomioistuimille tulisi näin ollen ratkaistavaksi enemmän täytäntöönpanokieltoa koskevia hakemuksia, mikä edellyttäisi ulkomaalaislain mukaisesti nopeaa päätöksentekoa. Tällä hetkellä hallinto-oikeuksissa on käytössä virka-aikana toimiva päivystysjärjestelmä, jolla taataan hakemusten ratkaiseminen lyhyessä määräajassa. Tapausten lisääntyminen lisäisi menopaineita.

Jos paluurajamenettely tehostaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamista, aiheutuu siitä Maahanmuuttoviraston arvion mukaan myös joitain säästöjä etenkin vastaanottapuolen menoihin. Esityksellä tavoitellut hyödyt riippuvat paluumenettelyn sujuvuudesta. Asiaa tullaan vielä selvittämään tarkempien vaikutusten arvioimiseksi.

Aikanaan hyväksyttäviksi tulevat säädökset voivat poiketa merkittävästikin komission nyt antamista ehdotuksista, eikä euromääräisiä lisäkustannuksia, menopaineita ja määrärahatarpeita voi etukäteen täsmällisesti vielä arvioida. Valtion talousarvio - vaikutusten ja muiden taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan arvioiden täsmentämiseksi. Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman valmistelun ja talousarvion yhteydessä.

Asiakirjat

COM(2020) 611 final 23.9.2020
KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sanna Montin, SM/MMO, p. 0295 488314
Anu Aavamäki, SM/MMO, p. 0295 488421
Matti Pitkäniitty, SM/RO, p. 0295 421131
Joni Länsivuori, SM/PO, p. 0295 488 582
Päivi Pietarinen, VNK, p. 0295 160 354
Elina Nyholm, OM, p. 0295 150807
Sonya Walkila, OM, p. 0295 50201

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, turvapaikanhakijat, turvapaikka, muuttoliike SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
