

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (menettelyasetus) (U 34/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 21/2021 vp - U 34/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Minna Hulkkonen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Heli Sibelius, Maahanmuuttovirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus
- Poliisihallitus
- Pakolaisneuvonta ry

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 35/2016 vp, HaVL 9/2018 vp sekä HaVL 5/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 23.9.2020 antanut kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final). Yksi mai-

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

nitun tiedonannon yhteydessä annetuista viidestä lainsäädäntöehdotuksesta on komission muutettu ehdotus ns. menettelyasetukseksi (COM(2020) 611 final), jolla korvataan komission alkuperäisen vuoden 2016 ehdotuksen (COM(2016) 467 final) kolme artiklaa (41 artikla rajamenettelystä, 53 artikla oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin sekä 54 artikla muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta) ja ehdotetaan kahta uutta artiklaa (35 a artikla hakemuksen hylkäämisestä ja paluupäätöksen tekemisestä sekä 41 a artikla rajamenettelystä paluun suorittamiseksi).

Jatkokirjelmässä käsitellään erityisesti EU-neuvotteluista saadun lisäselvityksen pohjalta tarkennuttua valtioneuvoston kantaa asetusehdotukseen sisältyvään ns. rajamenettelyyn.

Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen. Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp)

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksessa on edettävä, jotta unioniin saadaan kokonaisvaltaisesti toimiva lähestymistapa muuttoliikkeeseen. Sen osana on tärkeää kansainvälisen oikeuden velvoitteita noudattaen varmistaa, että suojelua tarjotaan nopeasti sitä tarvitseville ja erityistä huomiota kiinnitetään kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin.

Rajamenettely

Turvapaikkamenettelyiden on oltava asianmukaisia, sujuvia ja oikeusturvan kannalta laadukkaita. Näin voidaan taata se, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa.

Rajamenettely ja muut nopeutetut menettelyt ovat osa turvapaikkamenettelyitä, ja näin ollen niitä tarkastellaan edellä mainittujen kriteerien mukaisesti. Suomi on pitänyt rajamenettelyä EU-tasolla merkityksellisenä, kun pyritään perusteettomien turvapaikkahakemusten tehokkaampaan ja yhdenmukaisempaan käsittelyyn heti ulkorajan ylityksen jälkeen ja saumattomaan palautusmenettelyyn kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kohdalla. Suomi on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista saadaan lisäselvitystä EU-tasolla. Erityisesti yhdenvertaisuuden osalta Suomi on pitänyt välttämättömänä saada selvitystä menettelyn oikeudellisesta hyväksyttävyydestä, jotta voidaan varmistua siitä, että ohjautuminen rajamenettelyyn hakijan alkuperämaan perusteella ei muodosta riskiä siitä, että hakijan alkuperämaa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että ehdotuksen sisältöä on selkiytetty neuvotteluissa. Saadun selvityksen perusteella valtioneuvosto voi hyväksyä pakollisen rajamenettelyn periaatteen osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän tasapainoista uudistamista. Valtioneuvosto pitää ehdotetun rajamenettelyn lopullisen hyväksymisen edellytyksenä kuitenkin sitä, ettei ehdotettu neuvotteluissa muutu siihen suuntaan, että kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitseville vaarantuu.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

Suomi pitää lähtökohtana sitä, että kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti ja hakijoiden oikeusturvatakeista sekä muista oikeuksista huolehditaan riittäväällä tavalla. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden oikeudet ja tarpeet sekä lapsen etu ja oikeudet tulee huomioida täysimääräisesti. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä sitä, että hakemus siirretään välittömästi normaalissa turvapaikkamenettelyssä käsiteltäväksi ja hakija päästetään maahan, jos edellytykset hakemuksen tutkinnalle rajamenettelyssä eivät täyty.

Suomi on suhtautunut varauksella ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä. Valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa määrätietoisesti ratkaisua, jossa jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa muutoksenhaun järjestämiseksi huomioiden rajamenettelylle säädetty määräaika. Myös jatkomuutoksenhaun osalta esityksen lopullisen hyväksymisen edellytyksenä on, että hakijan oikeusturvan varmistava säännöskokonaisuus on sellainen, ettei hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaaranneta. Kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi riittävä muutoksenhaku-aika sekä oikeusapu ja tulkkauksen saaminen.

Valtioneuvosto painottaa edelleen, 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. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että erityisesti lapsen kohdalla säilöönottoon turvaudutaan jatkossakin vain viimesijaisena ja välttämättömänä keinona. Säilöönottoa lievempien turvaamistoimien jatkuva kehittäminen on myös rajamenettelyn toimivuuden kannalta tärkeää.

Valtioneuvosto toteaa, että tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta. Rajamenettelyn tuoma lisäarvo riippuu olennaisesti paluiden sujuvuudesta.

Muut oikeussuojaan liittyvät seikat

Turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaissut valituksen. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottamat uusintahakemuksia sekä suojeluaseman lakkauttamisia koskevat uudet poikkeukset pääsääntöön. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että mainittujenkin järjestelyjen kohdalla huolehditaan hakijan riittävästä oikeusturvasta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission muutettu ehdotus menettelyasetukseksi (muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta) on yksi 23.9.2020 maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta annetun kokonaisvaltaisen tiedonannon (New Pact on Migration and Asylum, HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp) liitteenä annetuista yhteensä viidestä lainsäädäntöehdotuksesta. Uusia näistä ehdotuksista on kolme (muuttoliikkeen hallinnan asetus HaVL 6/2021

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

vp — U 62/2020 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp sekä asetus seulonasta ulkorajoilla HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp) ja kaksi täydentää aiemmin annettuja ehdotuksia (muutettu menettelyasetus U 34/2016 vp ja muutettu Eurodac-asetus (HaVL 27/2020 vp — U 30/2016 vp).

Komissio on antanut menettelyasetusta koskevan ehdotuksensa alun perin osana yhteisen euroopalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista (Common European Asylum System) koskenutta vuoden 2016 säädöspakettia (COM(2016) 272 final). Hallintovaliokunta on antanut mainittuun ehdotukseen liittyen lausunnot HaVL 35/2016 vp ja HaVL 9/2018 vp, joissa valiokunta on suhtautunut yleisellä tasolla myönteisesti komission ehdotukseen.

Valiokunta pitää myönteisenä, että asetusehdotuksella pyritään saumattomaan prosessiin kytke-mällä turvapaikkamenettely ja paluumenettely toisiinsa nykyistä tiiviimmin. Valiokunta pitää pe-rusteltuna, ettei komission vuonna 2016 antamassa ehdotuksessa asetettu alkuperäinen tarkoitus varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien ha-kemusten käsittelemiseksi ole muuttunut.

Syksyllä 2020 annettujen uusien ehdotusten tarkoituksena on tehostaa erityisesti sellaisten EU:n ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Valiokunta katsoo, että tällaisten hakemusten nopea ja yk-silön oikeusturvan takaava tutkinta sekä kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen pa-luuprosessiin mahdollistavat myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myöntää. Koko tur-vapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville ja väärinkäytösten estäminen sekä kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön pa-lauttaminen. Valiokunta korostaa, että tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takai-sinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaik-kapolitiikan kokonaisuutta.

Nykyisen järjestelmän merkittävä ongelma on, ettei palautusjärjestelmä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettä. Euroopassa on huomattava määrä ihmisiä, jotka saatuaan lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa eivät kui-tenkaan suostu vapaaehtoisesti poistumaan EU:n alueelta ja joita heidän lähtömaansa ei suostu ot-tamaan vastaan, elleivät he palaa vapaaehtoisesti. Osaa laittomasti Euroopassa oleskelevista on puolestaan vaikea tavoittaa, kun turvapaikanhakijat, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden pii-riin, ovat päässeet suhteellisen vapaasti liikkumaan unionin sisällä. Kysymys ei ole palautuskiel-lon piirissä olevista, koska on selvää, ettei heitä voida palauttaa valtioon tai alueelle, jota palau-tuskielto koskee.

Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt välttämättömänä, että EU:n jäsenvaltiot saavat vihdoin luotua yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan, jonka yhteisiä sääntöjä myös noudate-taan yhdenmukaisesti jäsenvaltioissa. Yhteisesti sovittu, tehokas ja oikeudenmukainen turvapaik-kapolitiikka edistää ennustettavuutta ja tilanteen hallittavuutta. Valiokunta viittaa kuluvalle vaa-likaudella komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevasta tiedonan-nosta ja siihen liittyvistä lainsäädäntöehdotuksista antamiinsa lausuntoihin (HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp, HaVL 6/2021 vp — U 62/2020 vp, HaVL 10/2021 vp — U 61/2020 vp, HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp, HaVL 5/2021 vp ja HaVL 27/2020 vp).

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

Valiokunta toteaa, että komission ehdotukset maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi muodostavat kokonaisuuden, johon vaikuttavat myös muut toimenpiteet kuin käsiteltävinä olevat asetusehdotukset. Asetusehdotusten käsittely erillisinä vaikeuttaa kokonaisuuden hahmotamista. Sama haaste ulottuu myös eduskuntakäsittelyyn. Esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevalla menettelyasetuksella ja ns. seulonta-asetuksella (HaVL 9/2021 vp — U 60/2020 vp) on vahva yhteys toisiinsa. Luvattomasti ulkorajan ylittäneiden seulonnalla määrittyy se, mitkä turvapaikkahakemukset käsitellään (tavanomaisessa) turvapaikkamenettelyssä ja mitkä rajamenettelyssä, jossa turvapaikanhakijoita ei päästetä oikeudellisesti EU:n alueelle.

Muutettu ehdotus menettelyasetukseksi (COM(2020) 611 final) täydentää vuoden 2016 ehdotusta. Muutosehdotuksella korvataan aiemman ehdotuksen artikkelit rajamenettelystä, oikeudesta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta sekä esitetään uusia artikloja hakemuksen hylkäämisestä ja paluupäätöksen tekemisestä sekä rajamenettelystä paluun suorittamiseksi. Valiokunta on käsitellyt muutetun asetusehdotuksen sisältöä jatkokirjelmästä (UJ 40/2020 vp — U 34/2016 vp) antamassaan lausunnossa (HaVL 5/2021 vp). Hallintovaliokunta on suhtautunut viimeksi mainitussa lausunnossaan komission ehdotukseen yleisesti myönteisesti lausunnosta tarkemmin ilmenevin tavoin. Valiokunta on kuitenkin todennut odottavansa komission ehdotuksesta ja unionitason neuvotteluista tarkempaa selvitystä neuvottelujen edetessä.

Käsiteltävänä olevasta jatkokirjelmästä ilmenee, että Suomi on pyytänyt OSA-neuvostossa ja työryhmätasolla neuvoston oikeuspalveluilta selvitystä rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista. Tätä pyyntöä on tukenut myös muutama muu jäsenvaltio. Käsittelyn kuluessa Suomi on saanut selvennystä esittämiinsä kysymyksiin esimerkiksi komission ehdotusten suhteesta EU:n perusoikeuskirjaan. Jatkokirjelmässä katsotaan, että riittävä ennakkollinen selvitys rajamenettelyn oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista on käsittelyn kuluessa saatu.

Jatkokirjelmässä on kyse erityisesti EU-neuvotteluista saadun lisäselvityksen pohjalta tarkentuneesta valtioneuvoston kannasta rajamenettelyyn. Hallintovaliokunta viittaa asiakokonaisuudesta aiemmin antamiinsa lausuntoihin, erityisesti muutetusta menettelyasetusehdotuksesta viimeksi antamaansa lausuntoon HaVL 5/2021 vp, jossa esitetyt näkökohdat ovat edelleen neuvottelutilanne huomioon ottaen ajankohtaisia.

Rajamenettely

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä ja suojeluaseman poistamista koskevista menettelyistä säädetään nykyisin EU:n menettelydirektiivissä (2013/32/EU). Yhtenäisen turvapaikkamenettelyn tavoitteena on henkilöiden samantasoinen kohtelu menettelytapojen ja aseman määrittämisen suhteen riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään. Tavoitteena on myös, että samanlaiset tapaukset käsitellään samalla tavalla ja että niissä päädytään samanlaisiin lopputuloksiin.

Rajamenettelyn peruseriaate on komission muutetussa menettelyasetusehdotuksessa sama kuin voimassa olevassa turvapaikkamenettelydirektiivissä ja vuoden 2016 asetusehdotuksessa. Rajamenettelyssä voidaan tutkia turvapaikkahakemus, jonka hakija on tehnyt EU:n ulkorajalla silloin, kun hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Voimassa ole-

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

van turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely ei ole pakollinen, eikä sitä ole otettu Suomessa käyttöön.

Jäsenvaltioilla on komission ehdotuksen mukaan velvollisuus tutkia hakemus rajamenettelyssä muun muassa silloin, kun hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa tapauksista. Suomi on kiinnittänyt neuvotteluissa tähän kriteeriin perustuvan rajamenettelyyn ohjautumisen osalta huomiota erityisesti siihen, onko menettely yhdenvertaisuussäätelyn mukainen ja voiko hakijan alkuperämaa näissä tilanteissa tosiasiallisesti vaikuttaa siihen, saako hakija hakemuksensa käsiteltyä asianmukaisella tavalla yksilöllisesti ja huolellisesti. Saadun selvityksen mukaan rajamenettelyä koskeva säännös on ennen kaikkea menettelysäännös, jonka tarkoituksena on ohjata hakemus oikeaan menettelyyn eikä määrittellä sitä, onko hakijalla suojelun tarve. Suojelun tarpeen arviointia koskevat eri säännökset. Kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu ulottuu näin ollen vain menettelyn valintaan eikä hakemuksen sisällölliseen tutkintaan.

Valiokunta on aiemmin todennut, että nopeutettujen menettelyjen asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, ja painottanut, että samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemus ratkaistaan rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä ja että samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien aseman huomioon ottaminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palautuskielto ja valitusmahdollisuus, koskevat myös rajamenettelyä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt välttämättömänä, että komission ehdotuksella puututaan tehokkaasti myös väärin tietojen ja asiakirjojen antamiseen sekä oikeiden tietojen ja asiakirjojen salaamiseen siten, ettei kansainvälistä suojelua saada väärin perustein.

Valiokunta toteaa, että rajamenettelyn luonteen mukaisesti hakijoita ei päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakijat on pidettävä fyysisesti jäsenvaltion ulkorajalla, sen läheisyydessä tai kauttakulkualueella sen ajan, jolloin hakemusta tutkitaan. Menettelyasetuksessa ei ehdoteta säädettäväksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä. Tämän vuoksi asia näyttää jäävän kansallisesti jäsenvaltion ratkaistavaksi. Jäsenvaltioilla on kuitenkin komission mukaan velvollisuus estää kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin rajamenettelyssä olevien hakijoiden luvaton saapuminen alueelleen. Valiokunta pitää perusteltuna, että hakijoita voidaan ottaa säilöön rajamenettelyn ajaksi, jos kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella tämä on tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voida soveltaa tehokkaasti. Säilöönotto ei kuitenkaan voi komission mukaan olla systemaattista, vaikka rajamenettelyn tarkoitus onkin estää hakijoiden vapaa liikkuminen jäsenvaltioiden alueella.

Komissio ja neuvoston oikeuspalvelu ovat saadun selvityksen mukaan pitäneet ehdotuksen mukaista oikeusturvaa rajamenettelyssä EU-oikeuden näkökulmasta riittävänä. Rajamenettelyssä hakijalla on muutoin kaikki samat oikeudet ja oikeusturvatakeet kuin normaalimenettelyssä, paitsi oikeus hakea muutosta ensimmäisen oikeusasteen päätökseen. Suomi on suhtautunut tähän jatkamuutoksenhaun kieltävään ehdotukseen varauksella. Koska rajamenettelyssä on kyse sellaisista hakemuksista, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen, tulee komission mukaan löytää oikea tasapaino menettelyn tarkoituksen toteutumisen ja käytössä olevien tarvittavien suojatoimien välillä.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

Valiokunta tähdentää, etteivät asetusehdotukseen sisältyvät määräajat saa vaarantaa valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa eivätkä siten hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Ulkomaalaislain 196 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Saadun selvityksen mukaan valituslupia myönnetään turvapaikka-asioissa käytännössä melko vähän, erityisesti kun on kyse nopeutetussa menettelyssä ratkaistuisista hakemuksista.

Valiokunta pitää perusteltuna, että turvapaikkamenettelyyn luodaan saumaton menettely, johon kuuluu maahantuloa edeltävä seulonta, rajamenettely ja kielteisen päätöksen saaneiden nopea palauttaminen. Rajamenettelyn hyväksyttävyyden edellytyksenä on kuitenkin, että turvapaikkahakemuksen käsittely voidaan prosessin eri vaiheissa suorittaa noudattaen kaikkia menettelysääntöjä ja -takeita sekä kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Välttämätöntä on myös tehostaa tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä tapahtuvien turvapaikkahakemusten käsittelyä ja niiden yhteydessä kielteisen päätöksen saaneiden palauttamista.

Turvalliset maat

Komission vuoden 2016 menettelyasetusehdotuksessa on pyritty yhdenmukaistamaan, selkeyttämään ja yksinkertaistamaan turvallisia maita koskevia käsitteitä ja menettelyjä. Komission tarkoituksena on ollut erityisesti poistaa käsitteiden käyttöä koskeva harkintavalta. Turvallisen alkuperämaan, ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteet sekä niitä koskevat menettelyt ovat jo nykyisin osa EU-lainsäädäntöä menettelydirektiivissä. EU:n menettelydirektiivin turvallisia maita koskevien käsitteiden soveltaminen ei ole jäsenvaltioille pakollista. Ulkomaalaislain määritelmät turvallisesta alkuperämaasta (100 §), turvapaikkamaasta (99 §) ja kolmannelta maasta (99 a §) sekä näiden osalta turvapaikkamenettelyyn liittyvät säännökset vastaavat menettelydirektiivin säännöksiä.

Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Myös turvallisista alkuperämaista ja ensimmäisistä turvapaikkamaista jäsenmaiden kesken olisi syytä olla yhteinen käsitys. Saadun selvityksen mukaan turvallisten maiden käsitteitä ei ole käsitelty neuvostossa kolmeen vuoteen, eikä EU:n yhteistä luetteloa turvallisiksi kolmansiksi maiksi ole vielä lainkaan. Näin ollen neuvottelujen voidaan olettaa kestävän tältä osin vielä pitkään.

Ehdotuksen vaikutuksista

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saaman selvityksen mukaan laittoman maahantulon määrät ovat kasvussa erityisesti EU:n eteläisillä ulkorajoilla. Myös turvapaikkahakemusten määrät ovat olleet EU:n alueella kasvussa kesäkuusta 2021 alkaen ja ovat jo palanneet koronaviruspandemiaa edeltäneelle tasolle, mikä korostaa edelleen tarvetta yhteisen turvapaikkajärjestelmän mahdollisimman nopeaan etenemiseen. Suomessa määrät eivät ole vielä merkittävästi kasvaneet.

Ehdotetussa pakollisessa rajamenettelyssä voidaan käsitellä vain ulkorajalla tehdyt hakemukset. Jatkokirjelmässä arvioidaan, että pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuisi Suomessa korkeintaan muutamia kymmeniä hakijoita vuodessa. Vuoden 2019 turvapaikanhakijamäärään (2 467 uutta

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

hakemusta) perustuvan erillisen suuntaa-antavan arvion mukaan pakolliseen rajamenettelyyn ohjautuisi itärajalta n. 50—80 ja lentokentillä 50—100 hakijaa vuosittain. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että luotettavat tilastot saadaan vain itärajan rajanylityspisteistä, koska lentokenttien osalta tilastoissa ei erotella ulkorajan ylittäneitä sisärajan yli tulleista.

Jatkokirjelmässä todetaan, että lähtökohta rajamenettelyn kokonaiskestolle on komission esittämä 12 viikkoa. Puheenjohtaja on omassa kompromissiehdotuksessaan esittänyt mahdollisuutta tietyissä tilanteissa pidentää määräaika 16 viikkoon. Valiokunta toteaa, ettei jatkokirjelmästä käy ilmi, miten päätös yksittäisessä asiassa mahdollisesta kokonaisajan pidentämisestä 16 viikkoon tehtäisiin. Jatkokirjelmästä ei myöskään käy selväksi, mihin menettelyyn hakija ohjautuu sellaisessa tilanteessa, jossa hallintotuomioistuin on määrännyt täytäntöönpanokiellon, jonka jälkeen rajamenettelyä koskeva määräaika ylittyy. Jatkokirjelmän mukaan hakija tulee tällöin päästää maahan, ellei voida soveltaa paluurajamenettelyä. Jatkokirjelmästä ei kuitenkaan käy ilmi, kuinka päätös mahdollisesta paluurajamenettelyn soveltamisesta tehtäisiin.

Komission ehdotuksen mukaan rajamenettelyssä tehtyyn kielteiseen päätökseen voisi hakea muutosta, mutta muutoksenhaku olisi rajattu vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Valitusvaihe sisältyisi rajamenettelyn kestolle määriteltyyn kokonaisaikaan. Jos muutoksenhakumahdollisuus rajataan ehdotuksen mukaisesti ensimmäiseen tuomioistuinasteeseen, hallinto-oikeuden asema ainoana tuomioistuimena korostuu. Valiokunta toteaa, että hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siinä tapauksessa, että rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi jatkokirjelmässä arvioitua enemmän. Valiokunta korostaa, että myös muiden prosessiin osallistuvien viranomaisen resurssien tulee olla riittävät ja niiden tehtäväjaon selvä, jotta ehdotuksen tavoitteet voivat toteutua.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 4/2022 vp

Helsingissä 23.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Hanna Huttunen kesk

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Mari Rantanen ps

jäsen Piritta Rantanen sd

jäsen Matti Semi vas

jäsen Kari Tolvanen kok

jäsen Heidi Viljanen sd

varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo