

MMO Vanamo-Alho Annikki(SM)

13.04.2018

Asia

OSA; EHDOTUS ASETUKSEKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVASTA YHTEISESTÄ MENETTELYSTÄ UNIONISSA (MENETTELYASETUS)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 34/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi keväällä ja kesällä 2016 seitsemän lainsäädäntöehdotusta EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi. Menettelyasetusta koskevan ehdotuksen käsittely alkoi neuvoston turvapaikkatyöryhmässä syksyllä 2016. Nykyinen puheenjohtajavaltio Bulgaria laati turvapaikkamenettelyasetuksesta kolmannen kompromissiversion. Heiltä on huhtikuun alussa 2018 saatu uusi kompromissiehdotus osaan artikloista. Turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin sisältyy toisiinsa yhteydessä olevia kysymyksiä. Asetusehdotuksen osalta työryhmän kolmas lukukerta saatiin päätökseen maaliskuun alussa 2018. Sen käsittely siirtyy huhtikuussa OSA-neuvoksiin.

Komission työ-ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi kaikkien turvapaikkajärjestelmän uudistuksen kuuluvien ehdotusten hyväksyminen kesäkuuhun 2018 mennessä ja tämä aikataulu on hyväksytty myös Eurooppa-neuvostossa. Komissio kävi oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa joulukuussa 2017 läpi ehdottamaansa aikataulua ja asetti tavoitteeksi, että turvapaikkamenettelyasetuksesta saataisiin neuvottelumandaatti toukokuuhun 2018 mennessä.

Tässä jatkokirjelmässä käsitellään niitä asetusehdotuksen kohtia, joiden osalta on merkityksellistä määrittää Suomen kanta. Tähän liittyen kirjelmässä käsitellään myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita sekä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotukseen otetaan tarpeen mukaan kantaa muilta osin, taloudelliset vaikutukset mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.

Suomen kantaMenettelyn alkuvaiheet ja vastuuviranomaiset

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelymenettely on sekä hakijan että viranomaisten näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja tarkoituksenmukainen. Menettelyn ei tule muodostua nykyistä raskaammaksi. Asian perusteellisesta selvittämisestä tulee varmistua ja hakijan oikeusturvasta tulee huolehtia. Valtioneuvosto kannattaa pitkälle menevää menettelyiden harmonisointia, mutta tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei ole välttämätöntä puuttua kaikkien menettelyyn osallistuvien viranomaisten väliseen työnjakoon jäsenvaltioissa. Määrittävä viranomainen on tehtävien osalta kuitenkin eri asemassa.

Final decision -ilmaisun määritelmä

Valtioneuvosto katsoo, että tässä asetuksessa tulisi termiä *final decision* - "lainvoimainen päätös" - käyttää komission ehdottamalla tavalla, eli sen tulisi tarkoittaa päätöstä, johon ei enää voi kansallisesti hakea muutosta. Valtioneuvosto voi kuitenkin hyväksyä myös sen, että termillä tarkoitettaisiin tässä asetuksessa ensimmäisen valitusasteen päätöstä, jolloin termin nykyiselle suomenkieliselle käännökselle ("lainvoimainen päätös") tulisi löytää toinen vaihtoehto. Tällöin tulee kuitenkin varmistaa, että termin käyttö on yhtenäistä ja neuvoston tavoite termin määrittämisen osalta tulee huomioitua myös muissa CEAS-pakettiin liittyvissä säädöksissä.

Final decision -termin määritelmä liittyy erityisesti uusintahakemuksiin. Asetusehdotuksessa uusintahakemuksia koskevien säännösten muotoiluun pitää mukauttaa tämän termin määrittelyyn. On lähdettävä siitä, että hakijalla tulisi voida olla vireillä samanaikaisesti vain yksi hakemus.

Yksin tulleen alaikäisen edustus

Valtioneuvosto tukee lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista ja tarkentamista. Olennaista on turvata lapsen edustus käsittelyn jokaisessa vaiheessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja lapsen etu huomioiden. Hallintomenettelyn yksityiskohtien sääntely tulisi ensisijaisesti jättää kansallisten oikeusjärjestysten varaan.

Rajamenettely

Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan menettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä. Asetusehdotuksen hyväksymisellä se mahdollistetaan osaksi määrittävän viranomaisen keinovalikoimaan. Tältä osin puheenjohtajan viimeisimmässä luonnoksessa on ehdotus, että rajamenettely olisi valinnainen jäsenvaltioille. Suomen maantieteellisten olosuhteiden ja pitkien etäisyyksien johdosta olisi ensisijaisesti pyrittävä siihen, että asetuksen mukaan myös normaaleissa maahantulon olosuhteissa olisi mahdollista rajamenettelyssä siirtää hakija rajalta tai sen välittömästä läheisyydestä muuhun soveltuvaan paikkaan.

Nopeutettu menettely ja tutkimatta jättämismenettely

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä tehokkaalla tavalla. Valtioneuvosto voi hyväksyä, että nopeutetussa menettelyssä käsitellään myös tapaukset, joissa hakijan voidaan katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, edellyttäen, että kaikkia käsittelyä koskevia peruseräotteita ja takeita noudatetaan.

Käsittelyn määräaikojen ylittämällä ei tulisi olla vaikutusta päätöksen sisältöön. Hakemus pitäisi voida todeta ilmeisen perusteettomaksi tai jättää tutkimatta sen sisällön mukaan, vaikka nopeutetun menettelyn tai tutkimatta jättämismenettelyn määräaika olisikin ylitetty.

Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Turvapaikkamenettelyssä lähtökohtana on hakijan oikeus oleskella maassa, kunnes ensimmäinen valitusaste on ratkaisut valituksen. Menettelyn väärinkäytön torjumiseksi tästä pääsäännöstä on tärkeää tehdä poikkeuksia. Valtioneuvosto on katsonut, että turvallisesta kolmannelle maasta tulneiden henkilöiden kohdalla tulisi voida tehdä poikkeus maahan jäämisen pääsäännöstä. Valtioneuvosto katsoo, että lisäksi komission ja puheenjohtajan viimeisimmän ehdotuksen mukaisesti myös sellaisissa tapauksissa, joissa hakijan katsotaan olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, tulisi voida poiketa pääsäännöstä.

Valtioneuvosto katsoo, että kun uusintahakemus todetaan ilmeisen perusteettomaksi tai jätetään tutkimatta, koska siinä ei ole esitetty uusia ratkaisuun vaikuttavia perusteita, maasta poistamista tarkoittava käännyttämispäätös tulisi voida panna täytäntöön välittömästi ilman täytäntöönpanokiellon mahdollisuutta.

Muutoksenhaun määräajat

Muutoksenhakumenettelyiden tulee turvata hakijan oikeusturvan toteutuminen kaikissa asetuksen mukaisissa menettelyissä ja muodostaa mahdollisimman yksinkertainen, johdonmukainen ja asian käsittelyn kannalta tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Valtioneuvosto katsoo, että muutoksenhaulle tulisi antaa vähintään voimassa olevan ulkomaalaislain mukainen 21 päivän määräaika, joka turvaa asianmukaisella tavalla hakijan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja on siten hyväksyttävissä. Jos neuvotteluissa päädytään Suomessa noudatettua muutoksenhakuaikaa jossain määrin lyhyempiin valitusaikoihin joissain hakemusryhmissä, Suomi voi viimekädessä hyväksyä myös ne, edellyttäen, että määräajat eivät muodostu sellaisiksi, että ne käytännössä vaarantavat hakijan oikeusturvan.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimille asetettaviin ehdottomiin määräaikoihin ratkaista valitusasiat eikä tällaisia määräaikoja tulisi lähtökohtaisesti asettaa. Mikäli neuvottelutilanteesta johtuen

joudumme käytännössä hyväksymään tällaiset määräajat, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi niiden tulee olla joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä/painavista syistä ne voidaan ylittää ja niissä on oltava riittävä joustovara kuormittavia tilanteita varten. Poikkeuksellisesti tuomioistuimelle on perusteltua asettaa määräaika täytäntöönpanokieltoasian käsittelyyn varmistamaan menettelyn nopeuttaminen.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksella komissio pyrkii varmistamaan nopean, tehokkaan ja oikeudenmukaisen menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelymiseksi. Aiemmin direktiivillä säädetty tulee nyt olemaan asetus, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tavoitteena ovat entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Menettelyn alkuvaiheet ja vastuuviranomaiset

Asetuksessa säädettäisiin tarpeellisista toimenpiteistä hakemuksen käsittelyn käynnistämiseksi. Kyseessä ovat samat vaiheet kuin nykyisessä menettelydirektiivissä, mutta komission ehdotus on direktiiviä paljon yksityiskohtaisempi. Asian vireille tulo jakautuu kolmeen eri vaiheeseen: hakemuksen tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen. Näiden vaiheiden hallintoasioiden organisoinnissa on jäsenvaltioissa suuria eroja. Neuvottelut ovat edelleen kesken ja puheenjohtaja hakee mahdollisimman monille jäsenvaltioille sopivaa kompromissia.

Komission ehdotuksen mukaan hakemus tulee voida tehdä paitsi määrittävissä viranomaisissa (meillä Maahanmuuttovirasto), myös vähintään asetusehdotuksen luettelossa mainituissa muissa viranomaisissa. Viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaan hakemus katsotaan tehdyksi, kun hakija ilmaisee toiveen saada kansainvälistä suojelua. Sen jälkeen hakemus on rekisteröitävä toimivaltaisessa viranomaisessa kolmen työpäivän kuluessa. Hakemus tulisi asetusehdotuksen mukaan voida jättää määrittävään viranomaiseen 10 työpäivän kuluessa sen rekisteröinnistä. Neuvotteluissa määräaika on ehdotettu pidennettäväksi. Suhteettoman suuren hakijamäärän tilanteessa määräaika olisi pidempi. Jättämisen sisällöstä ja muotovaatimuksista on äskettäin saatu puheenjohtajan uusi kompromissiehdotus.

Komission ehdotuksen mukaan hakemuksen jättäminen tarkoittaa kaikkien määritelmäasetuksessa kuvattujen, hakijan käytössä olevien vainon tai vakavan haitan uhkaan liittyvien pääasiallisten tekijöiden antamista. Jättämisessä on siten kyse hakemuksen perusteista. Tällaista menettelyn vaihetta ei Suomessa ole käytössä, sillä Suomessa hakemuksen tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen tapahtuvat käytännössä yhdellä kertaa, kun hakija ilmaisee toiveensa saada kansainvälistä suojelua joko poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Tällöin hakemuksen perusteet kirjataan yleisellä tasolla. Varsinaiset

yksityiskohtaiset perusteet esitetään myöhemmin Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa.

Komission ehdotuksessa on paljon määraaikoja käsittelyn vaiheille hallintomenettelyssä liittyen tutkittavaksi ottamiseen, nopeutettuun menettelyyn ja nk. normaaliin menettelyyn. Määräajat vaihtelevat kuukaudesta kuuteen kuukauteen, minkä lisäksi määräaikoihin on ehdotettu joustoa suhteettoman suuren hakijamäärän tilanteissa. Määräaikojen ylittamisestä ei ole ehdotettu varsinaisia seuraamuksia, ja niiden vaikutuksesta onkin keskusteltu paljon. On päädytty toteamaan, että mahdolliset seuraamukset jäävät kansallisen sääntelyn varaan.

Final decision -ilmaisun määritelmä

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa termin *final decision* -ilmaisun (suomenkielisessä versiossa lainvoimainen päätös) määritelmää on muutettu siten, että se tarkoittaisi ensimmäisen valitusasteen jälkeistä päätöstä. Suomi on neuvotteluissa lähtenyt siitä, että termin tulisi tarkoittaa komission ehdotuksen mukaan sitä päätöstä, josta ei enää kansallisesti ole valitusoikeutta (lainvoimainen päätös). Ilmaisun määritelmällä on heijastevaikutuksia useisiin artikloihin asetusehdotuksessa, koskien muun muassa uusintahakemuksia. Jos neuvotteluissa päädytään määrittelemään termi komission ehdotuksesta poikkeavasti, Suomessa on kiinnitettävä huomiota termin suomenkieliseen versioon. Tällöin pitänee etsiä vaihtoehto ilmaisulle "lainvoimainen päätös".

Yksin tulleen alaikäisen edustus

Komission mukaan ehdotuksella varmistetaan, että alaikäisten ja etenkin yksin tulleiden alaikäisten erityistarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon varmistamalla tarvittava ohjaus ja tuki menettelyn kaikissa vaiheissa. Ehdotuksessa säädetään erityiset menettelylliset takeet heikoimmassa asemassa olevien hakijaryhmien ja erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta. Heidän tarpeensa on kartoitettava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Komission ehdotuksen mukaan yksin tulleele alaikäiselle on määrättävä vastuuviranomaisten toimesta edunvalvoja mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään viiden työpäivän kuluessa siitä hetkestä, kun ilman huoltajaa oleva alaikäinen tekee hakemuksen. Tämän hetkessä kompromissiehdotuksessa yksin tulleele alaikäiselle on määrättävä sopiva henkilö avustamaan hakijaa jo ennen edustajan määräämistä. Edustaja on määrättävä mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 15 työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Määräaikaan on joustoa suhteettoman suuren hakijamäärän tilanteessa. Tätä ei sovelleta, mikäli hakija väittää olevansa alaikäinen, mutta on ilmeistä (*evidently*), että hakija on yli 18-vuotias.

Suomen voimassa olevan käytännön mukaan alaikäinen yksin tullut hakija voi tehdä ja jättää turvapaikkahakemuksen ennen edustajan määräämistä siitä huolimatta, että alaikäinen ei ole oikeustoimikelpoinen. Käräjäoikeus

määrää yksin tullee alaikäiselle edustajan vastaanottokeskuksen aloitteesta. Edustaja on läsnä aina puhuttelussa ja prosessissa siitä eteenpäin. Ennen edustajan määräystä vastaanottokeskuksen johtaja toimii lapsen tilapäisenä edustajana.

Huomioiden, että Suomessa tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen tapahtuvat samaan aikaan ja muuhun viranomaiseen kuin määrittävään viranomaiseen, on neuvotteluissa pyritty joustavuuteen sekä mahdollistamaan nykyinen toimintamalli.

Rajamenettely

Rajamenettely tarkoittaa komission ehdotuksen mukaan määrittävän viranomaisen mahdollisuutta käsitellä hakemukset nopeutetussa menettelyssä sekä tutkia hakemuksen tutkittavaksi ottamisen perusteet jo jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella, päästämättä hakijaa maahan hakemuksen käsittelyn aikana.

Suomessa rajamenettelyn on katsottu käytännössä edellyttävän hakijan säilöönottoa. Päätös hakemukseen on komission ehdotuksen mukaan tehtävä mahdollisimman nopeasti, kuitenkin viimeistään neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä. Mikäli annettua määräaikaa ei noudateta, hakija on päästettävä maahan. Mikäli jäsenvaltiolla on suhteettoman suuri määrä hakemuksia, jäsenvaltio voi soveltaa rajamenettelyä myös rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitsevilla alueilla.

Sekä komission ehdotuksen, että tämän hetkisen kompromissiehdotuksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin käyttää/soveltaa tarpeen mukaan jäsenvaltion määrittävän viranomaisen harkintaan perustuen. Komissio on ehdotuksessaan painottanut hakijan oikeusturvan huomioimisen tärkeyttä myös rajamenettelyä sovellettaessa. Neuvotteluissa on kesken esimerkiksi kysymys siitä, missä tilanteissa hakija voitaisiin siirtää rajalta tai sen välittömästä läheisyydestä muuhun soveltuvaan paikkaan. Keskusteluissa on ollut myös Dublin-menettelyn mahdollisuus rajamenettelyssä.

Nopeutettu menettely ja tutkimatta jättämismenettely

Komission ehdotuksessa nopeutetun menettelyn soveltaminen velvoittaa määrittävää viranomaista. Ehdotuksen mukaan nopeutetussa menettelyssä käsitellään ne hakemukset, jotka voidaan todeta ilmeisen perusteettomiksi sekä kun hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta. Lisäksi nopeutetussa menettelyssä käsiteltäisiin uusintahakemukset, jos uusintahakemusta ei jätetä tutkimatta.

Komission ehdotus sisältää myös voimassa olevaan direktiiviinkin sisältyvän säännöksen, jonka mukaan nopeutetussa menettelyssä tulee Suomen tämänhetkisestä lainsäädännöstä poiketen käsitellä myös tapaukset, joissa hakija voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Alaikäisten osalta nopeutettua menettelyä voidaan soveltaa, mikäli on perusteltu syitä katsoa tämän olevan vaaraksi kyseisen jäsenvaltion

kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Alaikäisten osalta sääntely on kuitenkin vaihtoehtoinen, joten se jättää joustoa jäsenvaltion harkinnalle. Puheenjohtajan viimeisimmässä ehdotuksessa näitä edellytyksiä on muokattu jonkin verran.

Komission ehdotuksen mukaan hakemus on jätettävä tutkimatta, jos hakija on saapunut tai hänet voidaan siirtää ensimmäiseen turvapaikkamaahan tai turvalliseen kolmanteen maahan. Lisäksi tutkimatta voidaan jättää uusintahakemus, jossa ei ole ilmennyt uusia perusteita verrattuna aikaisempaan hakemukseen.

Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Muutoksenhaulla on komission ehdotuksen mukaan lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Ehdotuksen mukaan tähän voidaan tehdä määrätyissä tapauksissa poikkeuksia, kuten jos kyseessä on ilmeisen perusteeton hakemus tai se on käsitelty nopeutetussa menettelyssä, hakemus on jätetty tutkimatta tai hakemus on käsitelty rajamenettelyssä. Poikkeus maassa oleskeluun olisi mahdollista myös ensimmäisen turvapaikkamaan, mutta ei turvallisen kolmannen maan tapauksissa.

Kun täytäntöönpano on mahdollista määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen, hakijan tulee kuitenkin voida pyytää täytäntöönpanon lykkäystä. Päätöksen täytäntöönpano olisi mahdollista vasta kun tuomioistuin olisi viimeistään kuukauden kuluessa muutoksenhausta ratkaissut täytäntöönpanokieltoa koskevan asian.

Uusintahakemuksia varten on komission ehdotuksessa mahdollisuus tehdä poikkeus maassa oleskeluoikeuteen siten, että hakija voidaan poistaa maasta jo määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen, kun määrittävä viranomainen toteaa hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi tai jättää sen tutkimatta, koska siinä ei ole esitetty uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita. Uusintahakemusten osalta jäsenmaiden puheenvuoroissa on ollut esillä myös vaihtoehtoja, jotka mahdollistaisivat komission ehdotusta nopeammankin maasta poistamisen ilmeisissä väärinkäyttötilanteissa.

Ulkomaalaislain mukaan uusintahakemusta koskevan kielteisen päätöksen täytäntöönpano on tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen mahdollinen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos uusintahakemus on tutkittu nopeutetussa menettelyssä, täytäntöönpano on mahdollista aikaisintaan kahdeksantena päivänä tiedoksiannon jälkeen, ellei tuomioistuin määrää. Lain mukaan päätös voidaan laittaa täytäntöön tiedoksiannon jälkeen, jos hakemus on peruutettu (UlkL:n 95b §:n nojalla) tai on jätetty tutkimatta (UlkL:n 103 §:n 2,3 tai 4 kohdan mukaan). Käytännössä hakijalle annetaan aika hakea täytäntöönpanon kieltoa. Hakijan oikeusturvan on katsottu toteutuvan riittävästi siten, että hänellä on oikeus pyytää täytäntöönpanon lykkäystä, jolloin täytäntöönpano voisi tapahtua vasta hallinto-oikeuden myönteisen kannan jälkeen. Toisen tai myöhemmän uusintahakemuksen tekeminen ei estä aiempaan tutkimatta jätettyyn uusintahakemukseen tehdyn lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Muutoksenhaku, erityisesti määrääjat

Komission ehdotuksessa nimenomaan peruutettuihin hakemuksiin tehtäisiin hylkäävä päätös, johon olisi muutoksenhakuoikeus. Tältä osin neuvotteluissa on viimeksi ollut versio, jonka mukaan tällaisissa asioissa tehtäisiin muista poikkeava kevyempi asian päättämistoimenpide, joka vaikuttaisi olevan lähellä suomalaista raukeamispäätöstä. Muutoksenhakuoikeutta näissä tilanteissa ei olisi.

Komission ehdotuksen mukaan hakemus voidaan katsoa epäsuorasti peruutetuksi, jos hakija ei myötävaikuta hakemuksensa käsittelyyn tai haittaa asiansa selvittämistä. Tällaiseen päätökseen olisi muutoksenhakuoikeus. Suomen käytännön mukaan tapauksissa, joissa hakija ei myötävaikuta hakemuksensa käsittelyyn, voidaan käyttäytymisen syiden selvittämisen jälkeen tapauksesta riippuen ja asian selvittämisen tilaan nähden tehdä aineellinen päätös, käytännössä lähinnä kielteinen päätös. Raukeamispäätös voidaan tehdä, jos hakija on kuollut tai hän on poistunut tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta (UlkL 95c §). Raukeamispäätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta. Hakijan oikeusturva toteutuu sitä kautta, että jos hän haluaisikin uudestaan hakea kansainvälistä suojelua, keskeytyneen asian käsittelyä voitaisiin jatkaa.

Komission ehdotuksessa kielteisen päätöksen saaneelle on kolme erilaista valitusaikaa: päätöksen luonteesta riippuen 1 tai 2 viikkoa tai nk. normaalissa menettelyssä 1 kuukausi. Viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa on kaksi erilaista valitusaikaa. Normaalin menettelyn osalta ehdotus 20 työpäivästä merkitsisi pidennystä ulkomaalaislain mukaiseen valitusaikaan, joka on kaikissa tapauksissa 21 päivää. Määräaika valittaa päätöksestä olisi muun muassa ilmeisen perusteettomille, nopeutetussa menettelyssä käsitellyille ja tutkimatta jätetyille kahdeksan työpäivää. Näiden osalta määräaika lyhenisi verrattuna ulkomaalaislain mukaiseen määräaikaan 21 päivän määräaikaan. Neuvotteluissa se, kuuluisivatko lyhyemmän muutoksenhakuajan piiriin kaikki nopeutetussa menettelyssä päätetyt vai vain ilmeisen perusteettomat, on vaihdellut. Työpäivien käyttämistä määrittelyssä ovat monet työryhmässä vastustaneet ja katsoneet, että kalenteripäivien käyttäminen olisi selkeämpää.

Komission ehdotuksessa myös tuomioistuimen päätöksenteolle on asetettu määräaikoja. Viimeisimmässä ehdotuksessa niitä on ehdotettu tavoitteellisiksi, koska jäsenvaltioiden enemmistö ei pidä tuomioistuimelle asetettuja määräaikoja sopivana.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Nopeutettu menettely

Komission ehdotuksessa nopeutetussa menettelyssä käsiteltäisiin myös hakemukset, joissa hakijoiden voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle

järjestykselle. Sääntely sisältyi jo direktiiviin, mutta Suomi ei ole saattanut tätä mahdollisuutta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyse on siten toisaalta hakijan oikeudesta hakea turvapaikkaa ja hänen oikeudestaan saada asiansa käsitellyksi siten, että oikeusturva on taattu, sekä toisaalta kansallisesta tai EU:n yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti ja hallintolain 23 §:n 1 momentti edellyttävät, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä ei kuitenkaan voi toimia perusteena yksilöllisen, asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksesta tinkimisestä. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n pykälän 2 momentin mukaan hakijan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Komission ehdotuksessa nopeutettu menettely tulee saattaa päätökseen kahden kuukauden kuluessa. Nykyisessä kompromissiehdotuksessa aika on pidennetty kolmeen kuukauteen. Poikkeuksena tästä määräajasta ovat tapaukset, joissa hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen hänen poistamiseensa jäsenvaltion alueelta johtavan päätöksen täytäntöönpanoa tai kun on kyse hakijoista, joiden kohdalla on perusteltuja syitä katsoa tämän olevan vaaraksi jäsenvaltioiden kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Menettelyssä on kuitenkin asetusehdotuksen mukaan noudatettava kaikkia asetuksessa säädettyjä peruseriaatteita ja takeita. Hakijan oikeusturva saada asiansa käsitellyksi riittävän huolellisesti ja asianmukaisesti toteutuu siis myös asetusehdotuksen mukaan vaikka viranomaisen tuleekin nopeuttaa hakemuksen perusteiden tutkintaa.

Asetusehdotuksen mukaan nopeutetun menettelyn käyttäminen on yksi poikkeus siihen pääsääntöön, että muutoksenhaulla on lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Hakijan oikeusturvan takaamiseksi nykyisessä kompromissiehdotuksessa hakijalle on annettava vähintään viisi työpäivää aikaa pyytää tuomioistuimelta oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Mikäli hakija on hakenut tuomioistuimelta tätä päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä säädettyssä määräajassa, on hänellä oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan tuomioistuimen päätöstä tähän asiaan. Komission ehdotuksen mukaan tuomioistuimen on tehtävä päätös täytäntöönpanokieltihakemukseen kuukauden määräajassa. Hakijalla on siis perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mahdollinen käännytyspäätöksen välitön täytäntöönpano johtaisi, että mahdollinen muutoksenhakukin on ehkä toteutettava ulkomailta käsin. Tämä saattaa olla monin tavoin hankalampaa kuin vastuullisesta jäsenvaltiosta käsin. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa lausunnossaan 16/2000

vp, eikä katsonut välittömän täytäntöönpanon olevan ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

Asetusehdotus ei tule käytännössä muuttamaan nykyisen ulkomaalaislain säännöksiä täytäntöönpanokielloa koskevan hakemuksen tekemisestä ja ratkaisemisesta. Ehdotettu vähintään viiden työpäivän määräaika täytäntöönpanokiellon hakemiselle on käytännössä sama kuin nykyisen ulkomaalaislain seitsemän päivän määräaika, huomioiden, että tämän hetkissä asetusehdotuksessa tarkoitetaan työpäiviä. Hakijoiden oikeusturva sinänsä säilyy nykyisen lainsäädännön mukaisena, kun hakemus tutkitaan nopeutetussa menettelyssä.

Muutoksenhaun määräajat

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 toteutumisesta, asetuksen tulee tarjota henkilölle riittävä aika valituksen laatimiselle. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä sille, että jokaisella on mahdollisuus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Komission ehdotuksessa myös tuomioistuimen päätöksenteolle on asetettu määräaikoja. Viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa määräaikojen on kuitenkin ehdotettu olevan ainoastaan tavoitteelliset. Nykyisessä lainsäädännössä ulkomaalaisasioiden käsittelylle tuomioistuimessa ei ole asetettu määräaikoja täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemista lukuun ottamatta. 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. Mikäli tällaisia määräaikoja kuitenkin neuvottelujen perusteella asetukseen sisällytetään, hakijan oikeusturvan varmistamiseksi niiden tulee lähtökohtaisesti olla joko tavoitteelliset tai muuten sillä tavoin joustavat, että erityisistä/painavista syistä ne voidaan ylittää.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkoi syksyllä 2016 jossa se on kirjelmän antohetken aikana käsitelty kolmeen kertaan.

Kansallinen valmistelu

Turvapaikkatyöryhmän kokouksia on valmisteltu poikkihallinnollisesti. Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikka-työryhmässä alkoi syksyllä 2016 ja kolmas lukukerta päättyi maaliskuussa 2018.

Tätä U-jatkokirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä EU6-jaostossa 11.4.2018

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmä U 34/2016 vp on annettu eduskunnalle 25.8.2016.

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.

Ahvenanmaan toimivalta

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 aiheudu muutoksia.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Komission ehdotuksella pyritään vähentämään turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja laitonta maahantuloa merkittävällä tavalla, mikä tuottaisi kustannussäästöjä. Tämä kuitenkin riippuu siitä, millaiseen lopputulokseen neuvotteluissa päädytään. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt siihen, että nykyinen sujuva ja tarkoituksenmukainen turvapaikkamenettely säilyisi. Julkisen talouden suunnitelman/ valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet.

Maksuttoman oikeusavun sijasta tämän hetkisessä kompromissiehdotuksessa säännellään jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa hakijoille hallintomenettelyssä vain maksutonta oikeudellista neuvontaa. Lisäkustannuksia ei ole odotettavissa koskien oikeusapua hallintovaiheessa.

Asetusehdotus ei maaliskuun kompromissiehdotuksen mukaan tuo lisätarpeita tulkkaukseen tai koulutukseen turvapaikkaprosessia koskien. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto ja EASO tekevät jo nyt tiivistä yhteistyötä virkamiesten kouluttamisessa. Ehdotus ei edellytä voimavarojen lisäämistä koulutukseen Suomessa.

Edustajajärjestelmää koskevista neuvotteluista Suomi on pyrkinyt säilyttämään nykyisen olemassa olevan menettelyn. Tämän hetkisen asetusehdotuksen mukaisesti edunvalvojan määräämiselle säädetään määräaika, johon pidemmälle edelleen vastaanottodirektiivin kolmikantaneuvotteluissa on ehdotettu Suomen tavoitteiden mukaista poikkeusmahdollisuutta.

Rajamenettelyn käyttöönotto ei ole jäsenvaltiota velvoittavaa ja se on sisältynyt jo turvapaikkadirektiiviin. Rajamenettelyn mahdollista käyttöönottoa ja sen kustannusvaikutuksia tarkastellaan kansallisten päätösten tekemisen yhteydessä.

Muutoksenhakumenettelyä ja yksin tulleen alaikäisen edustajamääräämismenettelyä koskevat ehdotetut tuomioistuinkäsittelyn määräajat saattavat aiheuttaa tuomioistuinlaitokselle menopaineita, jos määräajat muodostuvat ehdottomiksi ja lyhyehköiksi, mutta prosessin nopeutuessa voidaan katsoa tulevan myös säästöjä kokonaiskustannuksiin. Mahdollisia kustannusvaikutuksia tarkastellaan tarkemmin kansallisten päätösten tekemisen yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016

5296/18, 16.1.2018

6238/18, 19.2.2018

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Annikki Vanamo-Alho (SM)

Anu Aavamäki (SM)

Sanna Montin (SM)

Timo Makkonen (OM)

Joni Länsivuori (SM)

Matti Pitkaniitty (RVL)

EUTORI-tunnus

EU/2016/1294

Liitteet

Viite

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