

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 40/2020 vp — U 34/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- oikeuspäällikkö Tirsu Forsell, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- professori Martti Koskenniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- professori (emeritus) Vesa Kanninen

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on antanut asiasta lausunnot HaVL 35/2016 vp ja HaVL 9/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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 ovat edelleen entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Muutosehdotuksella korvataan alkuperäisen vuoden 2016 komission ehdotuksen kolme artiklaa:

- 1) 41 artikla rajamenettelystä
- 2) 53 artikla oikeudesta tehokkaisiin 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 prosenttia hakemuksista oli hakijoiden, jotka tulivat maista, joista tulille myönnettiin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Uutena asiana komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden tulee tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyvälle asukkaalle, jos on kyse kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa 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 harkintavaltia soveltaa rajamenettelyä myös kaikissa muissa tilanteissa, joissa hakemus voidaan asetuksen perusteella jättää tutkimatta tai käyttää nopeutettua tutkintamenettelyä. Se, että hakija tulee alkuperämaasta, josta tullee myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa 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 huomionut 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. Säilönoton 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 kestoaltaan, 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. Säilönotto olisi mahdollista menettelyn aikana joko jatkona säilönotolle turvapaikkamenettelyn aikana tai muuten, jos on olemassa katoamisen vaara, hakija välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maasta

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

poistamista taikka aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan ja hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijaa ei 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 määrättyissä 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

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 päättää toisin hakijan pyynnöstä tai viran puolesta.

Uusintahakemukset

Komissio pyrkii muutosehdotuksillaan puuttumaan myös turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksiin tai välittömän paluun estämiseksi tehtyjen uusintahakemusten ilmiöön. Komissio ehdottaa, 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 viivyttämistä 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 viivyttääkseen 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä 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 mahdollistavat 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

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

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 varmistuttava, että riittävästä oikeusturvatakeista huolehditaan. Komission ehdottamien 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 käsiteltävä 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. Jatkokeskustelussa 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 säädettäviksi 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

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 ratkaisu 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 järjestelyjen 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Menettelyasetus osana maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista

Komissio on antanut 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonannon yhteydessä on annettu lisäksi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (muuttoliikkeen hallinnan asetus U 62/2020 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin U 61/2020 vp sekä asetus seulonnasta ulkorajoilla U 60/2020 vp). Uusista ehdotuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja aiempia CEAS-paketin vuoden 2016 ehdotuksia, joista on eduskunnalle annettu U-jatkokirjelmät. Näistä jatkokirjelmistä käsiteltävänä tässä yhteydessä on muutettu menettelyasetus U 34/2016 vp. Muutetusta Eurodac-asetuksesta U 30/2016 vp valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 27/2020 vp. Lisäksi kuusi edellisen komission aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisenaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niistä ei ole annettu ainakaan vielä eduskunnalle U-jatkokirjelmiä.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Komission tiedonannosta eduskunnalle on annettu valtioneuvoston selvitys EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (E 125/2020 vp — HaVL 25/2020 vp). Lausunnossa HaVL 25/2020 vp, johon valiokunta viittaa myös esillä olevan menettelyasetuksen osalta, valiokunta on arvioinut kokonaisvaltaisesti komission uudistusehdotuksia ja käsitellyt myös paktiin liittyviä asetusehdotuksia. Tiedonanto kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneelle lainsäädäntökaudelle. Tiedonanto on sisällöltään asetusehdotuksia laajempi. Se kattaa myös esimerkiksi rajavalvonnan tehostamisen, johon kuuluu eurooppalaisen raja- ja merivartioston perustaminen (HaVL 25/2020 vp ja HaVM 22/2020 vp) ja siihen liittyen muun muassa Euroopan raja- ja merivartiostion (Frontex) resurssien ja muiden toimintaedellytysten vahvistaminen. Valiokunta tähdentää, että tehokas ja kattava unionin ulkorajojen valvonta on tärkeää hallitun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kannalta. Tiedonannossa käsitellään myös tietojärjestelmien yhteentoimivuutta, joilla olennainen merkitys myös tehokkaan ja kattavan rajavalvonnan toimeenpanossa (HaVL 25/2020 vp ja HaVL 45/2018 vp). Tässä yhteydessä on aiheellista mainita vielä, että tiedonannon mukaan komissio antaa erikseen ihmisalakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman vuosille 2021—2025.

Valiokunta toteaa, että komission ehdotukset maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi muodostavat kokonaisuuden, johon vaikuttavat, kuten edellä lausutustakin ilmenee, myös muut toimenpiteet kuin käsiteltävänä olevat asetusehdotukset. Haasteen muodostaa etenkin se, että asetusehdotuksia käsitellään unionin työryhmissä erillisinä. Se vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista. Sama haaste ulottuu myös eduskuntakäsittelyyn. Esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevalla menettelyasetuksella ja seulonta-asetuksella on vahva yhteys toisiinsa. Luvattomasti ulkorajan ylittäneiden seulonnalla määrittäyty se, mitkä turvapaikkahakemukset käsitellään (tavanomaisessa) turvapaikkamenettelyssä ja mitkä rajamenettelyssä, jossa turvapaikanhakijoita ei päästetä oikeudellisesti unionin alueelle. Rajamenettely on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemus ratkaistaan lyhyessä määräajassa hakijan ollessa rajalla tai sen läheisyydessä.

Yleistä menettelyasetuksesta

Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä ja suojeluaseman poistamista koskevista menettelyistä säädetään EU:n menettelydirektiivillä (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.

Nykyisellä menettelydirektiivillä ei kuitenkaan ole saavutettu riittävää yhdenmukaisuuden tasoa käytetyissä menettelyissä, menettelyjen määräajoissa, hakijoiden oikeuksissa ja menettelyllisissä takeissa, hyväksyntäasteissa ja myönnetyn suojelun muodossa. Havaittujen ongelmien korjaamiseksi komissio on keväällä 2016 antamansa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon yhteydessä antanut muun muassa ehdotuksensa menettelydirektiivin muuttamisesta asetukseksi, jotta voitaisiin varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tehokkuus sovellettaessa unionin turvapaikkalainsäädännön menettelysääntöjä (asiakirja KOM(2016) 467 lopullinen). Hallintovaliokunta on antanut asiassa lausuntonsa HaVL 35/2016 vp ja HaVL 9/2018 vp. Valiokunta on yleisnäkemyksensä suhtautunut komission ehdotuksiin myönteisesti siinä muodossa kuin niitä on neuvottelujen edetessä käsitelty unionissa osana ehdo-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

tuksia yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (CEAS, Common European Asylum System). Vuoden 2016 komission ehdotuksesta ei kuitenkaan ole saavutettu neuvotteluissa yhteisymmärrystä.

Valiokunta pitää myönteisenä, että komission syksyn 2020 muutetulla ehdotuksella pyritään saumattomaan prosessiin kytkemällä turvapaikkamenettely ja paluumenettely toisiinsa nykyistä tiiviimmin. Valiokunta pitää perusteltuna, ettei komission vuonna 2016 antamassa menettelyasetusta koskevassa ehdotuksessa asetettu alkuperäinen tarkoitus varmistaa nopea, tehokas ja oikeudenmukainen menettely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi ole muuttunut. Komission syksyn 2020 uusien ehdotusten tarkoituksena on tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Valiokunta katsoo, että tällaisten hakemusten nopea ja yksilön oikeusturvan takaava tutkinta sekä kielteisen päätöksen saaneiden nopea ohjaaminen paluuprosessiin mahdollistavat myös sen, että suojelua tarvitseville voidaan sitä myöntää. Koko turvapaikkajärjestelmän perustavoite on kansainvälisen suojelun antaminen sitä aidosti tarvitseville ja väärinkäytösten estäminen sekä kielteisen päätöksen saaneiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Nykyjärjestelmän merkittävänä ongelmana on, ettei palautusjärjestelmä toimi asianmukaisesti, mikä heikentää koko turvapaikkajärjestelmän legitimitettä. Euroopassa on huomattavia määriä ihmisiä, jotka saatuaan lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa eivät kuitenkaan suostu vapaaehtoisesti poistumaan unionin alueelta ja joita heidän lähtömaansa ei suostu ottamaan vastaan, elleivät he palaa vapaaehtoisesti. Osaa laittomasti Euroopassa oleskelevista on puolestaan vaikea tavoittaa, kun turvapaikanhakijat, jotka eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin, ovat päässeet suhteellisen vapaasti liikkumaan unionin sisällä. Kysymys ei ole palautuskiellon piirissä olevista, koska on selvää, ettei heitä voida palauttaa valtioon tai alueelle, jota palautuskielto koskee.

Rajamenettely

Rajamenettelyn peruseriaate on komission ehdotuksessa sama kuin voimassa olevassa turvapaikkamenettelydirektiivissä ja vuoden 2016 asetusehdotuksessa. Rajamenettelyssä voidaan tutkia turvapaikkahakemus, jonka hakija on tehnyt ulkorajalla silloin, kun hakemus voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Voimassa olevan turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely ei ole pakollinen, eikä sitä ole otettu Suomessa käyttöön.

Uutena asiana komissio ehdottaa, että jäsenmaiden tulee tutkia hakemus rajamenettelyssä, jos hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille (tai pysyville asukkaille, jos on kysymys kansalaisuudettomasta henkilöstä) myönnetään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa tapauksista, hakijan voidaan katsoa olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle tai hakija erehdyttää viranomaisia esimerkiksi esittämällä väärää tietoa tai vääriä asiakirjoja taikka jättämällä kertomatta olennaisen seikan (pakollinen rajamenettely). Hyväksymisprosentti on tarkoitus laskea EU:n jäsenvaltioiden myöntämien kansainvälistä suojelua koskevien päätösten keskiarvosta, ja tiedot saadaan vuosittaisista Eurostatin tilastoista. Valiokunta pitää hakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltuna, että komission ehdotuksessa on otettu huomioon myös ne tilanteet, joissa kolmannessa maassa on tapahtunut merkittävä muutos Eurostatin tietojen julkaisemisen jälkeen tai joissa hakija kuuluu sellaiseen henkilöryhmään, jonka osalta enintään 20 prosentin osuuden ei voida katsoa edustavan heidän suojelutarpeitaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää. Valiokunta painottaa, että samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, että turvapaikkahakemus ratkaistaan rajamenettelyssä samojen sääntöjen mukaan kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä sekä että samat oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien aseman huomioon ottaminen, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus, palauttamiskielto ja valitusmahdollisuus, koskevat myös rajamenettelyä. Komissio katsoo, että rajamenettelyn merkitys on erityisen suuri sellaisilla reiteillä, joilla suuri osa tulijoista tulee matalan hyväksymisasteen alkuperämaista, esimerkiksi viisumivapaista maista. Tällöin kyky nopeaan palauttamiseen on erityisen tärkeää ilman, että hakemusten yksilöllisestä tutkimisesta tingitään. Valiokunta pitää 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.

Hallintovaliokunta huomauttaa, että rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltaminen tulee lopettaa ja päästää hakija maahan tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn, jos ilmenee, ettei hakemusta voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Sanottu koskee myös tilanteita, joissa hakijalla on erityisiä menettelyllisiä tarpeita eikä niitä voida taata rajamenettelyssä, tai hakijalla on lääketieteellisiä syitä, joiden vuoksi menettelyä ei voida soveltaa. Lisäksi on huomattava, että rajamenettelyä voidaan soveltaa yksintulleiden alaikäisten ja alle 12-vuotiaiden alaikäisten ja heidän perheenjäsentensä osalta ainoastaan, jos heidän katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Myös edellä mainitut seikat ovat turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta merkityksellisiä.

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.

Valiokunta pitää tärkeänä komission ehdotusta siitä, että jäsenvaltion on tehtävä seulonaa myös siinä tapauksessa, että laittomasti unionin alueelle saapuva onnistuu välttämään ulkorajalla rajatarkastuksen. Seulonassa ratkaistaan myös tällaisessa tilanteessa, käsitelläänkö turvapaikkahakemus tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä vai rajamenettelyssä.

Tavoitteena on, että rajamenettely on ajalliselta kestoaltaan mahdollisimman lyhyt. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan rajamenettely saa kestää enintään 12 viikkoa ja tähän ajanjaksoon sisältyy myös mahdollinen muutoksenhakuvaihe. Asetusehdotus lähtee siitä, että kansallisesti määritellään määräajat hallinnolliselle rajamenettelyvaiheelle ja valitusvaiheelle siten, että molemmat kyetään hoitamaan asianmukaisesti mainitussa 12 viikon määräajassa. Kyseessä oleva enintään kolmen kuukauden pituinen rajamenettely edellyttää muun muassa sitä, että seulonaa tehdään huolellisesti, koska tarkoitus on, että rajamenettelyssä tutkitaan ne hakemukset, joiden nojalla hakijalle ei todennäköisesti tulla myöntämään kansainvälistä suojelua. Valiokunta tähdentää lisäksi riittävien resurssien turvaamista sekä tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä että rajamenettelyssä prosessien eri vaiheissa menettelyjen tehokkuuden ja hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi. Tämä merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan etenkin rajamenettelyssä, että

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

turvapaikkahakemuksen käsittely on hallintoviranomaisessa ja mahdollisessa muutoksenhaku- vaiheessa koko ajan aktiivisessa vaiheessa ilman, että se on jonossa odottamassa käsittelyvuoroaan. Resurssien vahvistaminen hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa on hakijoiden oikeusturvan kannalta rajamenettelyssä tärkeää. Siitä aiheutuvat kustannukset ovat pieniä suhteessa oikeusturvan merkitykseen ja myös prosessien kokonaiskeston lyhenemisen mukanaan tuomiin hyötyihin. U-jatkokirjelmästä ilmenee, että Maahanmuuttoviraston mukaan turvapaikkaprosessin arvioidaan tehostuvan rajamenettelyn myötä ja näin ollen rajamenettelyyn päätyvät hakemukset pystyttäisiin ratkaisemaan 4–6 viikossa riittävin resurssein. Kysymys olisi lähinnä viraston sisäisestä työn organisoinnista. Hallintotuomioistuimille 4–6 viikon käsittelyaika aiheuttaisi U-jatkokirjelmään sisältyvän arvion mukaan paineita lisätä henkilöresursseja. Myös oikeusavulle ja tulkkaukspalveluihin saattaisi aiheutua menopaineita.

Rajamenettely jatkuu paluun toteuttamista varten, mikäli hakemus on hylätty rajamenettelyssä eikä hakijalla ole oikeutta oleskella jäsenvaltiossa. Myös paluurajamenettelyn enimmäiskesto on komission ehdotuksen mukaan 12 viikkoa, mitä valiokunta pitää suhteellisen pitkänä enimmäismääräaikana, kun otetaan rajamenettelyn luonne huomioon. Hakija on päästettävä maahan, ellei häneen voida soveltaa paluurajamenettelyä. Valiokunta toteaa, että paluurajamenettelyn avulla tapahtuvan mahdollisimman välittömän palauttamisen edellytyksenä on, että palautettava on koko rajamenettelyn ajan viranomaisten hallussa katoamisen estämiseksi. Tällä hetkellä tehoton palautuspolitiikka mahdollistaa laajalti laittomasti unionin alueella oleskelevien jäämisen unionin alueelle. Tämä on ilmeisesti tiedossa, koska EU:n alueelle on pidempään pyrkinyt merkittävässä määrin ihmisiä, joilla ei ole ollut edellytyksiä kansainvälisen suojelun saamiseen. Valiokunta arvioi, että rajamenettelyn asianmukainen soveltaminen on omiaan vähentämään tällaisten henkilöiden pyrkimistä unionin alueelle.

Säilöönotto on mahdollista sekä rajamenettelyssä että paluurajamenettelyssä. Rajamenettelyssä kysymys on siitä, että säilöön ottaminen on yksilöllisen tapauksen arvioinnin perusteella tarpeen eikä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja voitaisi soveltaa tehokkaasti. Käytännössä jäsenvaltioille jätetään kansallisesti ratkaistavaksi, miten hakijat pidetään rajalla tai sen läheisyydessä rajamenettelyn aikana. Paluurajamenettelyssä säilöön ottaminen on mahdollista menettelyn aikana joko jatkona säilöönnotolle turvapaikkamenettelyn aikana tai muuten, jos on olemassa katoamisen vaara, hakija välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maasta poistamista taikka aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle taikka kansalliselle turvallisuudelle. Valiokunnan mielestä joka tapauksessa olennaista on, ettei myöskään tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn kuuluva turvapaikanhakija ole henkilöiden vapaan liikkuvuuden piirissä eikä hänelläkään ole oikeutta valita maata, jossa hän hakee turvapaikkaa.

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.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Oikeussuojakeinot

Komissio ehdottaa valituksen tekemiselle kahta eri liukuvaa määräaikaa, joiden pohjalta jäsenvaltioiden on säädettävä 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.

Valiokunta toteaa, että suurin muutos oikeussuojakeinojen käyttämiseen liittyy rajamenettelyyn. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden on rajattava rajamenettelyä sovellettaessa hakijan valitusmahdollisuus vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen. Edellä rajamenettelyn kohdalla lausutusta ilmenee, että rajamenettelyn kokonaiskestoksi hallinnollinen käsittely ja tuomioistuinmenettely mukaan lukien komissio ehdottaa enintään 12 viikon määräaikaa. Edellä on myös käsitelty rajamenettelyyn liittyviä oikeusturvatakeita. Valiokunta tähdentää, etteivät asetusehdotukseen sisältyvät määräajat saa vaarantaa valitusten asianmukaista tutkimista ja hakijan oikeusturvaa eivätkä siten hakijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tässä yhteydessä voidaan mainita, että Suomessa on siirrytty pääsääntöisesti hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa lupamenettelyyn silloin, kun on kysymys muutoksenhausta toisen asteen tuomioistuimeen. Toisin sanoen hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa pääsäännön mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Oikeus jäädä maahan muutoksenhaun käsittelyn ajaksi

Muutoksenhaulla on komission ehdotuksen mukaan edelleen lähtökohtaisesti lykkäävä vaikutus kielteisen päätöksen täytäntöönpanoon. Tähän pääsääntöön komissio ehdottaa tiettyjä poikkeuksia, joiden osalta valiokunta viittaa U-jatkokirjelmään. Valiokunta nostaa kuitenkin esiin joitakin näkökohtia komission ehdotuksesta. Uusintahakemusten osalta komissio ehdottaa aiemmasta ehdotuksesta poiketen, että hakijalla ei ole missään tilanteessa automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta. U-jatkokirjelmästä ilmenee myös muita tilanteita, joissa muutoksenhaku ei automaattisesti lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Tällöin on kysymys suojeleusajan poissuljennasta, henkilön vaarallisuudesta jäsenvaltion turvallisuudelle tai henkilön tuomitsemisesta erityisen vakavasta rikoksesta. Oikeusturvan kannalta valiokunta pitää perusteltuna, että hakijalla on myös mainituissa tilanteissa oikeus hakea täytäntöönpanon lykkäystä. Oikeudesta jäädä maahan odottamaan tuomioistuimen päätöstä päättää siten tuomioistuin.

Ensimmäisen asteen jälkeiseen muutoksenhakuun komissio ei esitä muutosta alkuperäiseen vuoden 2016 ehdotukseensa nähden. Tällöinkään hakijalla ei ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle, jollei tuomioistuin päättä toisin hakijan pyynnöstä tai viran puolesta. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tältäkin osin asiasta päättää tuomioistuin.

Komissio ehdottaa tähän liittyen, että kansallisessa lainsäädännössä jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää, 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 viivyttämistä varten ja tuomioistuimelle on heti selvää, ettei uusia perusteita ole esitetty. Tältä osin saadun selvityksen perusteella on vaikea ottaa vielä tässä vaiheessa tähän asiaan kantaa. Valiokunta pitää sinänsä tärkeänä, että käsiteltävänä olevalla

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

ehdotuksella kyetään estämään turvapaikkamenettelyn väärinkäytöksiä ja perusteettomia valituksia palautusten estämiseksi tai viivyttämiseksi.

Paluupäätöksen tekeminen

Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaan yhtyen, että turvapaikka- ja paluumenettelyn paremmaksi linkittämiseksi ja menettelyjen tehostamiseksi paluupäätös tulee tehdä komission ehdottamalla tavalla samassa päätöksessä tai vähintäänkin samaan aikaan kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa. Myös muutoksenhakumenettely on sama molemmille päätöksille. Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

Turvalliset maat

Turvallisen alkuperämaan, ensimmäisen turvapaikkamaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteet ja niitä koskevat menettelyt ovat osa unionin lainsäädäntöä menettelydirektiivin mukaisesti. Menettelydirektiivi on puolestaan implementoitu kansalliseen ulkomaalaislakiin (301/2004). Valiokunta pitää perusteltuna, että turvalliset kolmannet maat ehdotetaan jatkossa määritettäväksi unionin tasolla. Myös turvallisista alkuperämaista ja ensimmäisistä turvapaikkamaista jäsenmaiden kesken olisi syytä olla yhteinen käsitys.

Lopuksi

Valtioneuvoston kannasta ilmenee myös valtioneuvoston pitävän tärkeänä, että laitonta maahan-tuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Hallintovaliokunta suhtautuu esillä olevaan komission ehdotukseen yleisesti myönteisesti edellä esitetyin tavoin. Kaikilta osin komission ehdotus ei kuitenkaan avaudu riittävästi vielä U-jatkokirjelmän ja saadun selvityksen perusteella. Hallintovaliokunta odottaakin komission ehdotuksesta ja myös unionitason neuvotteluista saatavan tarkempaa selvitystä neuvotteluprossin edetessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp

Helsingissä 5.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Niina Malm sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto