



Oikeusneuvos Tuomas Kuokkanen

7.9.2022

H 501/22

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA
(HE 103/2022 vp); HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ 1.9.2022

Hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2002 vp).

Yleistä

Lakiehdotuksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n menettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Muutokset liittyisivät sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voi päättää menettelydirektiivin mahdollistaman rajamenettelyn käyttöön ottamisesta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole lausuttavaa ehdotettuun uuteen ulkomaalaislain 104 a §:ään sisältyvästä rajamenettelystä eikä siihen liittyvästä säilöön ottamisesta. Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan hallituksen esitystä muutoksenhakujärjestelmän kannalta.

Rajamenettelyä koskevasta muutoksenhausta

Esityksessä ei ehdoteta muutoksenhaun osalta hallinto-oikeuksille uusia määräaikoja, vaan muutoksenhakuun sovellettaisiin edelleen ulkomaalaislain 13 luvun säännöksiä. Yleisperusteluissa selostetaan voimassa olevan ulkomaalaislain 198 b §:ää ja siihen sisältyvää ns. seitsemän päivän sääntöä, jonka mukaan täytäntöönpanoa koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Lakiesityksen 104 a §:n 5 momentin 4 kohdan mukaan rajamenettely päättyisi, jos hallinto-oikeus kieltäisi käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon.

Esityksen perustelut ja ehdotettu 104 a § on laadittu siitä näkökulmasta, että täytäntöönpanokiellon antamista koskeva harkinta koskisi vain hallinto-oikeuksia, mutta ei korkeinta hallinto-oikeutta. Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyä rajausta tarpeellisenä ja perusteltuna, sillä säännöstä ei ole tarpeen ulottaa koskemaan valituslupatuomioistuimena toimivaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Seitsemän päivän sääntö korkeimman hallinto-oikeuden kannalta

Esityksen yleisperusteluiden kohdissa 3.3.7 ja 3.3.9 käsitellään tarkemmin ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin sisältyvää edellä mainittua seitsemän päivän sääntöä. Esityksen mukaan tarvetta lain muuttamiseen ei ole tältä osin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainittu seitsemän päivän määräaika lisättiin ulkomaalaislakiin 1.7.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella (6.3.2015/194). Muutos liittyi menettelydirektiivin täytäntöönpanoon. Lainmuutoksen yhteydessä ulkomaalaislain 199 §:n lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan uusi 198 b §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös olisi tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Muutoksen taustalla oli vastuunmäärittämisasetuksen (604/2013/EU) 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kansallisesti säädettävä, että päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siten, että lykkäyspyyntöä voidaan tarkastella perusteellisesti. Edelleen alakohdan mukaan päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämättä jättämisestä on perusteltava. Ulkomaalaislain 199 §:ää on sittemmin muutettu lailla 1022/2018.

Vuoden 2015 lainmuutoksen valmistelun yhteydessä korkein hallinto-oikeus antoi sisäministeriölle lausunnon (10.6.2014, H 182/14), jossa se katsoi, ettei ulkomaalaislain 198 b §:n säännöksiä ole tarpeen lainkaan ulottaa koskemaan valituslupan alaista toisen asteen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 218/2014 vp) 198 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa tarkasteltiin vain hallinto-oikeuden näkökulmasta. Eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta kuitenkin totesi mietinnössään (HaVM 42/2014 vp), että ehdotettu 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Vuoden 2015 lain muutoksen jälkeen korkein hallinto-oikeus on noudattanut kyseistä seitsemän päivän sääntöä turvapaikka-asioiden täytäntöönpanoa koskevan päivystysjärjestelmän puitteissa. Päivystysjärjestelmässä KHO:ssa on aina virka-aikana nimetty jäsen ja esittelijä, jotka voivat arvioida täytäntöönpanon kieltämisen tarvetta. KHO tekee seitsemän päivän säännön tarkoittamissa asioissa aina erillisen täytäntöönpanoa koskevan päätöksen, jolla täytäntöönpanoa koskeva hakemus joko hylätään tai hyväksytään, jos hakemus on tehty edellä mainitun määräajan puitteissa. Siinä tapauksessa, että hakemusta ei ole tehty seitsemän päivän määräajassa, KHO arvioi täytäntöönpanon kieltämistä normaalimenettelyn mukaan.

Korkein hallinto-oikeus on edelleen samalla kannalla kuin vuonna 2014 antamassaan lausunnossaan. Seitsemän päivän säännön soveltaminen ei ole korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarpeen, koska korkein hallinto-oikeus on toisen asteen muutoksenhakutuomioistuimien ja soveltaa ulkomaalaisasioissa valituslupamenettelyä. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä on selvää, ettei vastuumäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan tarkoituksena ole ollut ulottaa sääntelyä ylimpiin tuomioistuihin. Ainakaan tämä ei ole välttämätöntä.

Edellä olevan vuoksi korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yhteydessä ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin selvytyden vuoksi maininta siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä hallinto-oikeudelle. Näin myös 198 b § olisi yhdenmukainen uuden 104 a §:n kanssa. Säädösehdotuksena korkeimman hallinto-oikeuden esittämä 198 b §:n 1 momentin muutos kuuluisi seuraavasti (muutos kursivoitu):

Jos päätös käännästämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä *hallinto-oikeudelle* seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Toissijaisesti korkein hallinto-oikeus esittää hallintovaliokunnalle harkittavaksi, että valiokunta tässä yhteydessä vahvistaisi mietinnössään tulkinnan, jonka mukaan seitsemän päivän säännön soveltaminen ei ole tarpeen tai välttämätöntä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Muutos sujuvoittaisi merkittävästi turvapaikka-asioiden täytäntöönpanokieltihakemusten käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Muutos ei myöskään heikentäisi turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa.

Hallinto-oikeuksien resurssit

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei hallituksen esityksessä ole juurikaan arvioitu rajamenettelyn käyttöönoton vaikutusta hallinto-oikeuksien kannalta. Laajamittainen maahantulo esimerkiksi hybridioperaation seurauksena lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Olisi tärkeää, että hallinto-oikeuksilla olisi hyvät edellytykset tällaisessakin tilanteessa käsitellä asiat mahdollisimman tehokkaasti ja pikaisesti. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus haluaa korostaa, että hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siinä tapauksessa, että rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi ns. normaalia tilannetta enemmän.