



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine

8.7.2024

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Eversti Mikko Lehmus

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 53/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Hallintovaliokunta lähetti mietintöluonnoksensa asiassa HE 53/2024 vp perustuslakivaliokuntaan niin sanottua jatkolausuntoa varten. Hallintovaliokunta pyysi perustuslakivaliokuntaa antamaan lausuntonsa keskittyen siihen, täyttävätkö hallintovaliokunnan tekemät muutokset sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausuntonsa ponnassa edellyttänyt säädettäväksi maahan pyrkivän henkilön oikeusturvan vuoksi nimenomaisesti säädettävästä jälkikäteisestä oikeusturvamenettelystä.

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta perustuslakivaliokunnan jatkolausunnon vuoksi (PeVL 29/2024 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen 4 §:ään säännöstä, jonka mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava tieto myös siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi pykälään lisättäväksi uuden 5 momentin oikeussuojakeinosta. Mietintöluonnoksessa viitataan siihen, että maahanpääsyn estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estetään. Koska tällaisessa tapauksessa henkilö ei ole vielä Suomen lainkäyttöpiirissä vaan Venäjän puolella, ei hallintovaliokunta ehdota oikeussuojakeinoja ulotettavaksi hänen asiansa käsittelyyn.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunta on sanotulla tavalla Suomen lainkäyttöpiiriin rajatullakin säännöksellä muuttanut sääntelyä ja täydentänyt maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä aiemmassa lausunnossa esitettyjen vaatimusten puitteissa. Lakiehdotus voidaan näin täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena arvioiden täytä tehokkaalta oikeusturvamenettelyltä perustuslain 21 §:ssä eikä kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa edellytettyä, mitä korostaa erityisesti ehdotettu 5 momentin valituskielto. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin aiemmassa lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp, kappale 48), että oikeusturvasääntelyn tällainen luonne ei ole esteenä poikkeuslain säätämislle.

Ulkomaalaislain mukainen turvapaikkamenettely

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sen käsityksen mukaan hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa esittämä uudelleenarviointi voi johtaa siihen, että henkilön katsotaan täyttävän lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetty edellytykset ja tavanomainen ulkomaalaislain mukainen turvapaikkamenettely tulee siten 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla vireille, jolloin myös ihmisoikeusvelvoitteet palautuskielto mukaan lukien tulevat täysimääräisesti noudatettavaksi. Tällöin turvapaikkahakemusten tutkinta jatkuu ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevien säännösten mukaan ja hakijalle annettaisiin hänelle turvapaikanhakijana kuuluvat vastaanottopalvelut vastaanottolain mukaan (hallituksen esityksen s. 69—70). Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetystä julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta johtuen perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että henkilön päätyminen ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyyn määritellään myös tältä osin laissa selvemmin. Valiokunnan mukaan hallintovaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä edelleen.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö katsoo, että sääntelyä on mahdollista täydentää esimerkiksi lisäämällä 5 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tai 4 §:n 5 momentissa tarkoitetun uudelleenarvion johdosta vastaan, hakemuksen käsittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia (301/2004).

Uusien seikkojen huomioon ottaminen uudelleenarvioinnin yhteydessä

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota 4 §:n ehdotetun 5 momentin säännökseen, jonka mukaan uudelleenarviointia vaativa henkilö voi vedota uusiin seikkoihin vaatimuksensa tueksi vain, jos hän ei itsestään riippumattomista syistä ole tosiasiallisesti voinut vedota niihin aikaisemmin. Hallituksen esityksen (s. 69) mukaan maasta poistamisen tilanteissa kyse on hyvin summaarisesta arvioinnista. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun rajauksen välttämättömyyttä ei ole riittävästi perusteltu. Valiokunnan mielestä uudelleenarviointia suorittavalla viranomaisella tulisi olla käytettävissä kaikki saatavilla oleva tieto ja viranomaisen tulee itse harkinnassaan arvioida, mitä tietoa voidaan pitää ratkaisun kannalta merkityksellisenä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä. Valiokunta painotti kuitenkin myös, että menettelysäännösten ei ole syytä estää sääntelyn tavoitteiden toteutumista ja mahdollistaa Venäjän hybrdivaikuttamista. Sanotulla seikalla on erityistä merkitystä myös hallintovaliokunnan ehdottaman sääntelyyn sisältyvän valituskiellon hyväksyttävyyden arvioinnissa. Perustuslakivaliokunta totesi saaneensa selvitystä hybridiuhista myös tältä osin. Valiokunnan mukaan sääntelyn ei tule mahdollistaa oikeuslaitoksen ylikuormittamista hybrdivaikuttamisen keinoin.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö pitää edelleen välttämättömänä rajoittaa säännösten avulla uusiin seikkoihin vetoamista uudelleenarvioinnin yhteydessä hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetulla tavalla. Sisäministeriö toteaa, että uusiin seikkoihin vetoaminen ilman rajoituksia olisi omiaan lisäämään mahdollisuuksia uudelleenarvioinnin väärinkäytöksille. Vaikuttaminen maahantulijoita hyväksikäyttämällä on tilanne, jossa väärinkäytösten riski myös oikeusturvavaiheessa ja näin ollen vaikuttamisen jatkaminen on todennäköistä. Sisäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan

painotukseen siitä, että menettelysäännösten ei ole syytä estää sääntelyn tavoitteiden toteutumista ja mahdollistaa Venäjän hybridivaikuttamista. Rajoittamaton uusiin seikkoihin vetoaminen tarkoittaisi myös sitä, että sen lisäksi, että arvioitavaksi tulisivat ne seikat, joihin uudelleenarviointia vaatinut henkilö ei voinut vedota tosiasiallisesti aikaisemmin, tulisivat arvioitavaksi myös kaikkien muiden esitettyjen uusien seikkojen aitous ja merkitys arvioitavana olevassa kokonaisuudessa. Sisäministeriö ei pidä tätä perusteltuna, kun otetaan huomioon lain tarkoitus ja tehokkuus.

Hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetun 4 §:n 5 momentin mukaan uudelleenarvioinnin voisi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston perusteella. Sisäministeriö toteaa tältä osin, että ehdotettu säännös vaikuttaisi rajaavan uudelleenarvioinnissa huomioon otettavat seikat ainoastaan niihin, joita vaatimuksen tehnyt henkilö tuo vaatimuksessaan ja sen liitteenä olevassa kirjallisessa aineistossa esiin. Tarkoitus lienee kuitenkin, että myös rajavartiomiehen ensimmäisen arvion yhteydessä tekemät kirjaukset otetaan huomioon uudelleenarvioinnissa. Tätä puoltaa hallintovaliokunnan esittämä lisäys 5 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla. Mietintöluonnoksen perustelujen (s. 27–28) mukaan kirjaamisella on keskeinen merkitys myös 4 §:ään ehdotettavien oikeussuojakeinojen toteuttamisen kannalta. On välttämätöntä, että maasta poistamiseen johtaneiden seikkojen uudelleenarvioinnin yhteydessä voidaan riittävällä tavalla varmistaa, millainen alkuperäinen arviointitilanne on ollut ja mitä seikkoja sen aikana on tullut esiin. Sisäministeriö pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna.

Edellä todetun perusteella ja myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten sisäministeriö esittää harkittavaksi, että 4 §:n 5 momentin kyseistä virkettä täydennettäisiin siten, että se mahdollistaisi henkilön itsensä esittämien seikkojen lisäksi myös Rajavartiolaitoksella olevien tietojen huomioon ottamisen uudelleenarvioinnin yhteydessä siltä osin kuin niiden katsotaan olevan asiassa merkityksellisiä. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

”- Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston **sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon** perusteella. Uudelleenarviointia vaativa henkilö voi vedota uusiin seikkoihin vaatimuksensa tueksi vain, jos hän ei itsestään riippumattomista syistä ole tosiasiallisesti voinut vedota niihin aikaisemmin. - -”

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Perustuslakivaliokunta viittaa mietintöluonnoksen perusteluihin (s. 26), joiden mukaan ehdotettu 5 momentin sääntely, luettuna yhdessä lakiehdotuksen 2 §:n kanssa tarkoittaa sitä, että uudelleenarviointiin sovelletaan vain uuden 5 momentin säännöksiä. Asian käsittelyyn ei siten sovelleta esimerkiksi ulkomaalaislain, hallintolain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain menettelyjä koskevia säännöksiä. Kyseessä on perustelujen mukaan siis ehdotettuun poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino. Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallintolain 5 §:n mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintolain säännöksistä ei siten ole asianmukaista poiketa pelkällä perustelulausumalla edes poikkeuslaissa. Hallintovaliokunnan on syytä täydentää uudelleenarvioinnissa sovellettavaa sääntelyä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että perustelujen lisäksi myös laista käy selkeästi ilmi, mitä menettelysäännöksiä uudelleenarviointiin sovelletaan. Koska hallintovaliokunnan mietinnön

lähtökohtana on, että uudelleenarvointiin sovelletaan vain ehdotetun uuden 5 momentin säännöksiä, lienee samalla tarkoituksenmukaista täsmentää, mitä hallintolain säännöksiä uudelleenarvointiin ei sovelleta. Sisäministeriön arvion mukaan tällaisia ovat hallintolain 6 luvun asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskeva sääntely, 7 luvun asian ratkaisemista koskeva sääntely, 7 a luvun oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva sääntely, 9 luvun tiedoksiantoa koskeva sääntely ja 10 luvun tiedoksiannossa noudatettavaa menettelyä koskeva sääntely.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan 4 §:n 5 momenttia olisi mahdollista täydentää esimerkiksi seuraavalla säännöksellä:

”Sen sijasta, mitä hallintolain (434/2003) 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa tämän lain säännöksiä.”

Sisäministeriö pitää perusteltuna, että hallintovaliokunnan mietinnön perusteluissa todettaisiin edellä mainitun lisäksi edelleen selvyiden vuoksi, että uudelleenarvioinnissa ei sovellettaisi myöskään ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain menettelyjä koskevia säännöksiä.