



26.2.2024

Diaarinumero
KHOhal/420/2024

Sisäministeriölle

Sisäministeriön lausuntopyyntö 12.2.2024, VN/22620/2023-SM-7

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sisäministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta.

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n menettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa sekä nopeutetun menettelyn käyttöalan laajentamiseksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä. Lisäksi tehtäisiin muutoksia turvaamistoimia, turvapaikkamenettelyä ja turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluja koskevaan sääntelyyn.

Ehdotetussa rajamenettelyssä ratkaistaan hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä. Ehdotetun 104 §:n 2 momentin mukaan alaikäisten osalta nopeutetun menettelyn käyttämistä on rajoitettu vain kolmeen perusteeseen. Myös rajamenettelyn käyttöä on rajoitettu alaikäisten osalta 104 a §:n 3 momentissa. Sääntely vaikuttaa ristiriitaiselta, koska alaikäisten kohdalla rajamenettelyn käyttö näyttäisi olevan 104 a §:n 3 momentissa säädetty laajemmaksi kuin nopeutettua menettelyä koskevassa 104 §:n 2 momentissa. Sääntely vastaa kuitenkin menettelydirektiivin 25 artiklaa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnos ei sisällä lainkaan ehdotusta siirtymäsäännöksiksi. Koska nopeutetun menettelyn käyttöala ehdotuksen mukaan laajenisi, siirtymäsäännösten puuttuminen saattaa tältä osin aiheuttaa tulkintaongelmia. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esimerkiksi uusintahakemusten tutkimatta jättämistä koskevan sääntelyn uudistuksessa (437/2019) säädettiin oikeusturvasyistä, että ennen lain voimaantuloa jätetyt hakemukset käsitellään voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole enemmälti lausuttavaa ehdotettuun sääntelyyn rajamenettelystä taikka siihen liittyvistä muutoksista eikä nopeutetusta menettelystä. Sääntely perustuu menettelydirektiiviin. Korkein hallinto-oikeus tarkastelee lausunnossaan esitysluonnosta lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kannalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

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 siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Lakiesityksen 104 c §:n 4 kohdan mukaan rajamenettely päättyisi, jos hallinto-oikeus kieltäisi käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Mainitun lainkohdan 5 kohdan mukaan rajamenettely päättyisi neljän viikon kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

Esityksen perusteluiden ja ehdotetun 104 c §:n mukaan rajamenettelyn kesto olisi yhteensä enintään 77 päivää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Rajamenettelyn päättyminen viimeistään neljän viikon kuluttua siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, tarkoittanee valtaosassa muutoksenhakuasioita rajamenettelyn päättymistä ennen kuin asia on hallinto-oikeudessa ratkaistu. Esitys onkin laadittu siitä näkökulmasta, että täytäntöönpanokiellon antamista koskeva harkinta koskisi vain hallinto-oikeuksia, mutta ei korkeinta hallinto-oikeutta. Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyä rajausta tarpeellisena ja perusteltuna, eikä säännöstä ole tarpeen ulottaa koskemaan valituslupatuomioistuimena toimivaa korkeinta hallinto-oikeutta.

Ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n 2 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tämä päätös olisi valituskelpoinen, minkä johdosta ehdotetaan tarkennusta ulkomaalaislain 190 §:n 1 momenttiin. Muutoksenhakuun sovellettaisiin tältäkin osin ulkomaalaislain 13 luvun säännöksiä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ellei korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momenttia muuteta, vastaanottokeskuksen johtajan päätöksiä koskevat valituslupahakemukset tulisivat käsiteltäväksi vähintään kolmen jäsenen kokoonpanossa, toisin kuin kansainvälistä suojelua koskevat asiat, jotka voidaan ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n 2 momentin mukaan puheena olevan päätöksen tekisi *vastaanottokeskuksen johtaja*, mutta ehdotetun ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin mukaan muutosta voisi valittamalla hakea *vastaanottokeskuksen* päätökseen.

Seitsemän päivän sääntö korkeimman hallinto-oikeuden kannalta

Esityksen yleisperusteluiden kohdissa 3.3.8 ja 3.3.10 käsitellään tarkemmin ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momenttiin 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 §:ään lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan uudessa 198 b §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös olisi tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Muutoksen taustalla oli vastuunmäärittämisesetuksen (EU) N:o 604/2013 27 artiklan 3 kohdan c alakohta, 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 lykkäämistä 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 valitusluvan 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 muutoksenhakutuomioistuin ja soveltaa ulkomaalaisasioissa valituslupamenettelyä. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä on selvää, ettei vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan tarkoituksena ole ollut ulottaa sääntelyä ylimpiin tuomioistuimiin. Ainakaan tämä ei ole välttämätöntä.

Edellä todetun vuoksi korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että **nyt käsiteltävän esitysluonnoksen yhteydessä ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin selvyyden vuoksi maininta siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä hallinto-oikeudelle.** Tällöin myös 198 b § olisi yhdenmukainen uuden 104 c §:n 4 kohdan kanssa. Säädösehdotuksena korkeimman hallinto-oikeuden esittämä 198 b §:n 1 momentin muutos kuuluisi seuraavasti (muutos kursivoitu):

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 101 §: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.

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

Hallinto-oikeuksien resurssit

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksessa on arvioitu rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn käyttöalan laajentamisen vaikutusta hallinto-oikeuksien kannalta lähinnä normaalin turvapaikanhakijatilanteen näkökulmasta. Sen sijaan laajamittaisen maahantulon tilanne vaikuttaisi myös hallinto-oikeuksien työmäärään. Olisi tärkeää, että hallinto-oikeuksilla olisi hyvät edellytykset tällaisessakin tilanteessa käsitellä asiat mahdollisimman tehokkaasti ja pikaisesti. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus korostaa, että hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siinä tapauksessa, että rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi ns. normaalia tilannetta enemmän.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Tuomas Kuokkanen, Taina Pyysaari ja Joni Heliskoski sekä oikeussihteeri Hilla Viljamaa. Lausuntoa ovat kommentoineet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö Emil Waris

