**VAASAN HALLINTO-OIKEUS H 00133/17**

Korsholmanpuistikko 43

PL 204 25.8.2017

65101 VAASA

p. 029 56 42611

f. 029 56 42760

s-posti [vaasa.hao@oikeus.fi](mailto:vaasa.hao@oikeus.fi)

Sisäministeriö

[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)

maahanmuutto-osasto@intermin.fi

ASIA Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta, sisäministeriön lausuntopyyntö 6.7.2017 SM17179966

**Yleistä**

Vaasan hallinto-oikeudelta on pyydetty lausuntoa sisäministeriön luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Hallinto-oikeus pitää sinänsä kannatettavana sisäministeriön ehdottaman hallituksen esityksen keskeisimpiä tavoitteita, tiettyihin rikoksiin syyllistyneiden sekä yleistä järjestystä tai muiden turvallisuutta tai Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavien ulkomaalaisten karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamista ja ulkomaalaislain rakenteen selkeyttämistä. Hallinto-oikeus käsittelee lausunnossaan näitä tavoitteita. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi lakiin säännös eurooppalaisen matkustusasiakirjan myöntävästä viranomaisesta.

**Karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttaminen**

Luonnoksen toteutuminen merkitsisi poikkeusta päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan pääsääntöön, jonka mukaan päätös on täytäntöönpantavissa vasta, kun se on lainvoimainen. Luonnos tarkoittaisi, että karkotettavan henkilön olisi reagoitava karkotuspäätökseen hakemalla päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä 30 päivän määräajan sisällä päätöksen tiedoksisaannista. Karkotuspäätöksen täytäntöönpanolla voi olla kauaskantoisia, vakavia ja peruuttamattomia karkotettavan henkilökohtaiseen elämään, turvallisuuteen ja terveyteen ulottuvia seurauksia. Jotta karkotettavan oikeusturva voisi tältä osin toteutua tehokkaasti todellisella tavalla, tulisi varmistaa, että karkotettavalla on tieto karkotuspäätöksen oikeusvaikutuksista ja muutoksenhausta. Tämä edellyttää myös mahdollisuutta saada asiantuntevaa oikeusapua. Muiden maiden kuin Suomen kansalaisilla ei voida olettaa olevan tarvittavia tietoja, jotka takaisivat heidän oikeusturvansa tehokkaan ja todellisen toteutumisen ulkomaalaislain muutoksenhakusäännösten viidakossa. Hallinto-oikeus toteaa, että luonnoksessa ei ole kiinnitetty huomiota näihin seikkoihin.

Ulkomaalaislain 197 §:n 1 momentin mukaan valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka on toimitettava oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat viipymättä hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus voi ulkomaalaislain 199 §:n 1 momentin nojalla ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin. Luonnoksessa säädettäväksi ehdotetun 199 §:n 5 momentin mukaan hallinto-oikeuden olisi tehtävä luonnoksessa tarkoitettujen karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskeva päätös 30 päivän kuluessa.

Sisäministeriön luonnoksen tarkoittamiin karkottamispäätösten perusteena oleviin asiakirjoihin sisältyy useinmiten rikostuomioita. Erityisesti tällaisissa tapauksissa asiakirjojen käsilläolo on tarpeen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaa päätöstä tehtäessä. Kuitenkin useissa Vaasan hallinto-oikeudessa vuosina 2015 – 2017 vireille tulleissa karkottamisasioissa päätöksen perusteena olleiden asiakirjojen toimittaminen hallinto-oikeuteen on viipynyt valituksen vireille saattamisesta lukien yli 30 päivää, joissakin jopa kaksi kuukautta tai enemmän. Hallinto-oikeudelle voi säädettäväksi ehdotetun 30 päivän määräajan johdosta jäädä liian vähän aikaa täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tekemiseen päätöksen perusteena olleiden asiakirjojen toimittamisen hallinto-oikeudelle viivästyessä. Tämä saattaisi johtaa siihen, että hallinto-oikeus olisi pakotettu joko ratkaisemaan hakemuksen ilman tarpeellisia asiakirjoja tai rikkomaan ehdotettua 30 päivän määräaikaa. Luonnoksessa tähän seikkaan ei ole kiinnitetty huomiota.

Karkotettavan henkilökohtaista elämää, turvallisuutta ja terveyttä koskevissa asioissa täytäntöönpanoa koskevien päätösten tekemisessä väliaikaismääräyksille luonteenomainen summaarinen päätösharkinta painottuu henkilön oikeusturvan takaamiseen niin, ettei täytäntöönpano tekisi itse muutoksenhakua hyödyttömäksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että täytäntöönpano kielletään tai keskeytetään, mikäli valitusta ei heti havaita ilmeisen perusteettomaksi. Jos hallinto-oikeus joutuisi tekemään täytäntöönpanoa koskevat päätökset luonnoksessa kaavaillussa 30 päivässä ilman päätöksen perusteena olleita asiakirjoja, tai jos asiakirjat saadaan vasta lähellä hallinto-oikeudelle kaavailtua aikarajaa, saattaisi tämä johtaa siihen, että useimmat esityksen tarkoittamat täytäntöönpanoa koskevat hakemukset karkotusasioissa tulisivat hyväksytyiksi, jotta karkotettavan oikeusturva ei vaarantuisi. Tätä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Hallinto-oikeus pitää sinänsä perusteltuna nopeuttaa luonnoksessa tarkoitettujen karkotuspäätösten täytäntöönpanon tehostamista näitä päätöksiä koskevien perusteiden luonteen johdosta. Hallinto-oikeus epäilee kuitenkin, että luonnostellut muutokset eivät monessakaan tapauksessa lopulta nopeuttaisi päätöksen täytäntöönpanoa. Hallinto-oikeuden toiminnan näkökulmasta luonnoksessa esitetty merkitsisi täytäntöönpanoa koskevien päätösten lisääntymistä, mikä jossain määrin lisäisi hallinto-oikeuden työtaakkaa ja pidentäisi jo entisestään liian pitkiä käsittelyaikoja. Hallinto-oikeus pitää parempana nykyistä lainsäädäntöä, joka myös takaa karkotettavan henkilön oikeusturvan esitystä paremmin. Luonnosta parempi tapa nopeuttaa päätösten täytäntöönpanoa yleensäkin ja sitä kautta kokonaisuutena vähentää valtiontalouteen kohdistuvia paineita olisi taata hallinto-oikeuksille riittävät resurssit muutoksenhaun käsittelyaikojen lyhentämiseen.

Siinä tapauksessa, että hallinto-oikeudelle tehdyn täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan päätöksen antamiselle säädettäisiin luonnoksessa esitetty 30 päivän määräaika, hallinto-oikeus ehdottaa, että myös karkotuspäätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin määräaika toimittaa oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat hallinto-oikeudelle. Riittävänä määräaikana on pidettävä 14 päivää hakemuksen vireille tulosta. Lisäksi hallinto-oikeus ehdottaa selkeyden vuoksi, että luonnoksen lakitekstiä täydennettäisiin 199 §:n 5 momentin osalta seuraavasti:

Jos täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehty karkottamispäätöksestä, joka on tehty 149 §:n 1 momentin 2-4 kohdissa tai

4 momentissa mainituin perustein tai sillä perusteella, että karkotettavan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin, hallinto-oikeuden on tehtävä päätös 30 päivän kuluessa *hakemuksen vireille tulosta.* *Viranomaisen, jolle valituskirjelmä on tämän lain 197 §:n 1 momentin mukaan toimitettava, on toimitettava oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa hakemuksen vireille tulosta.*

**Täytäntöönpanoa koskevien muutoksenhakusäännösten selkeyttäminen**

Luonnoksen tavoite täytäntöönpanoa koskevien muutoksenhakusäännösten selkeyttämisestä on hyvä ja kannatettava. Säännösten kokoaminen yhteen helpottaa säännösten hahmottamista, mutta toisaalta luonnostellut muutokset monimutkaistavat muutoksenhakusäännöksiä entisestään. Säännösten selkeyttämiseen on myös syytä kiinnittää vielä huomiota lausunnossa edellä esitettyjen näkökohtien johdosta.

Luonnoksen lakitekstin 199 §:n 4 momentissa lienee tarkoitettu viitata lain 198 b §:n 1 momenttiin koko pykälän sijasta. Siten lakiteksti 199 §:n 4 momentin osalta kuuluisi seuraavasti:

Edellä 198 b §:*n 1 momentissa* tarkoitettua hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet hallinto-oikeustuomari Petri Forma ja hallinto-oikeuden esittelijä Pia Kimmel.

Ylituomari Jaakko Kellosalo