



11.6.2008

Rajavartio-osasto

Lausuntopyyntö 9.5.2008 SM 028:00/2007

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI RAJAVARTIOLAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Ulkomaalaisosasto lausuu rajavartio-osaston lausuntopyyntöön seuraavaa.

Esityksen yhdeksäntenä lakiehdotuksena on ehdotus laiksi ulkomaalaislain 12 §:n muuttamisesta. Maahanmuutto-osaston lausunnossa keskitytään kyseisen ehdotuksen arvioimiseen.

Pääsyn epääminen ja käännättäminen

Esitysluonnos sisältää ehdotuksia, joilla pyritään yhteensovittamaan EU:n asetusta Schengenin rajasäännöstöstä ja kansallista lainsäädäntöä. Tähän liittyy myös ehdotus ulkomaalaislain 12 §:n muuttamiseksi. Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa on säännös pääsyn epäämisestä jäsenvaltioiden alueelle. Pääsyn epäämistä koskevat yksityiskohdat ovat asetuksen liitteen V A-osassa. Ulkomaalaislain 12 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi toimivaltasäännös, jonka mukaan pääsyn epäämisestä päättää rajatarkastusviranomainen.

Ulkomaalaislain 9 luku sisältää säännökset maasta poistamisesta mukaan lukien käännättämisen. Ulkomaalaislain 142 §:ssä olevan määritelmän mukaan käännättämisellä tarkoitetaan muun muassa ulkomaalaisen maahantulon estämistä rajalla. Pääsyn epäämisessä vaikuttaisi kyse olevan samasta asiasta. Ehdotettu 12 §:n lisäys aiheuttaa ulkomaalaislain tasolla kysymyksen, mikä on pääsyn epäämisen ja rajalta käännättämisen suhde.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mikä ero ulkomaalaislain mielessä on pääsyn epäämisellä ja käännättämisellä. Asetuksessa käytetään käsitettä pääsyn epääminen, mutta asetukseen liitteen V A-osassa puhutaan rajalta käännättämisestä. Esityksen perusteella jää hämäräksi, onko pääsyn epäämispäätös sama asia kuin käännättämispäätös vai onko asetuksella luotu uudenlainen hallintopäätös käännättämisen lisäksi. Sikäli kuin pääsyn epäämisessä ja käännättämisessä on kyse eri menettelyistä, jää epäselväksi, missä tilanteessa mitään menettelyä käytetään.

Esitys on ongelmallinen ulkomaalaislain maasta poistamista koskevien säännösten kannalta, eikä tavoitteen EU-asetuksen ja kansallisen lain yhteensovittamisesta voi katsoa tyydyttävästi toteutuvan. Schengenin rajasäännösten ja ulkomaalaislain suhdetta tulisi pohtia esitysluonnoksessa tehtyä perusteellisemmin. Vähintäänkin tulisi selvittää, mikä on pääsyn epäämisen ja käännättä-

tämisen suhde toisiinsa. Tulisi pohtia, onko ulkomaalaislain käännättämisen määritelmää muutettava ja koskisiko käännättäminen jatkossa vain tilanteita, jossa käännättäminen tapahtuu maahantulon jälkeen. Tällöin pääsyn epäämisen korvaisi rajalta tapahtuvan käännättämisen.

Maahanmuutto-osasto katsoo, että ulkomaalaislain säännöksiä tulisi vielä ennen esityksen antamista tarkastella laajemmin rajavartio-osaston ja maahanmuutto-osaston kesken ottaen huomioon ulkomaalaislain maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyvä kokonaisuus.

Pääsyn epäämisen käsitteestä

Ulkomaalaislain 12 §:n otsikko ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi muotoon *"Rajan ylittäminen ja pääsyn epääminen"*. Ulkomaalaislain asiayhteydessä jää jonkin verran epäselväksi, mihin pääsystä on kysymys. Schengenin rajasäännösten 13 artiklan otsikko on *"Pääsyn epääminen"*. Artiklan 1 kappaleessa puhutaan pääsyn epäämisestä jäsenvaltioiden alueelle, joten siitä ja muiden artiklojen muodostamasta kokonaisuudesta muutenkin ilmenee selkeästi, mistä on kysymys. Sen sijaan ehdotetun ulkomaalaislain 12 §:n tekstissä ei mainita mitään siitä, mihin pääsy evätään. Pykälän 3 momentissa ainoastaan mainitaan, että pääsyn epäämisestä päättää rajatarkastusviranomainen.

Ulkomaalaislain 2 luvun otsikko on *"Maahantulo"* ja 11 §:n otsikko *"Maahantulon edellytykset"*. Vaikka Schengenin rajasäännöstyössä puhutaankin yksinkertaisesti pääsyn epäämisestä, ehdotetun ulkomaalaislain 12 §:n otsikko voisi kuitenkin selvyuden vuoksi olla täsmällisemmin *"... maahanpääsyn epääminen"* tai *"... maahantulon epääminen"* taikka *"... maahantulon estäminen"*. Yksi vaihtoehto olisi jättää pykälän otsikko entiselleen. Voisi myös harkita tulisiko 3 momentin kuulua seuraavasti: *"... kolmannen maan kansalaiselta pääsyn epäämisestä Suomen alueelle päättää ..."*

Muutoksenhaku pääsyn epäämiseen

Ehdotetun ulkomaalaislain 12 §:n 3 momentin toinen virke on ongelmallinen suhteessa Schengenin rajasäännösten 13 artiklaan. Momentin lopussa ehdotetaan todettavaksi, että: *"Muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei hallinto-oikeus toisin määrää"*. Rajasäännösten 13 artiklan 3. kohdassa todetaan, että *"muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti"*. Kappaleen toisessa alakohdassa todetaan edelleen yksiselitteisesti, että *"Muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa"*.

Ehdotetun ulkomaalaislain 12 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä on toistettu asetuksen teksti ja lisätty siihen sivulause *"... ,jollei hallinto-oikeus toisin määrää"*. Pykälän perusteluissa on tästä todettu, että

"Koska pääsyn epäämisellä ei ole tahdottu estää muun muassa kansainvälisen suojelun saamista, hallinto-oikeus voisi määrätä päätöksen täytäntöönpanon keskeytettäväksi".

EU:n asetus on suoraan jäsenvaltiota sitovaa lainsäädäntöä, joten asetustekstiä ei tarvitse eikä saakaan toistaa kansallisessa laissa. Tämä on myös todettu hal-

lituksen esitysluonnoksen perusteluissa. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa toistettavaksi asetuksen tekstiä, minkä lisäksi ehdotetaan poikettavaksi asetuksen selkeästä säännöksestä antamalla hallinto-oikeudelle mahdollisuus keskeyttää epäämispäätöksen täytäntöönpano. On huomattava, että vaikka muutoksenhaku artiklan perusteella on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaan, päätöksen täytäntöönpanosta ei ole vastaavaa säännöstä. Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano ovat eri asia.

Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4. kohdassa säädetään poikkeuksista kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksiin. Kohdan c) alakohdassa säädetään mahdollisuudesta sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja ulkomaalaislain mukaisesti ulkomaalaisen esittämä kansainvälisen suojelun hakemus on käsiteltävä ja hänen maahantulonsa siinä tilanteessa on sallittava. Asetuksen 13 artiklan 1. kohdassa todetaan lisäksi, että pääsyn epääminen ei rajoittaisi turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista. Sikäli kuin ehdotetun 12 §:n 3 momentilla on haluttu varmistaa kansainvälistä suojelua hakevien asema, säännös lienee väärässä paikassa. Ulkomaalaislaki sisältää säännökset kansainvälistä suojelua hakevien hakemusten käsittelystä, heidän käännyttämisestään (201 §) ja palautuskiellosta (147 §). Kansainvälistä suojelua hakevat voidaan käsitellä näiden säännösten perusteella ilman säännöstä epäämispäätöksen täytäntöönpanosta 12 §:ssä. Ehdotettu 12 §:n 3 momentti antaisi periaatteessa hallinto-oikeudelle valtuuden kieltää epäämispäätöksen täytäntöönpano myös muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien osalta.

Maahanmuutto-osasto esittää, että 12 §:n 3 momentista poistettaisiin virke muutoksenhaun lykkäävästä vaikutuksesta. Esityksen perusteluja tulisi täydentää siltä osin kuin kysymys on kansainvälistä suojelua hakevien maahanpääsyn epäamisestä.

Ulkomaalaislain 12 § sisältäisi näin ollen viittaukset Schengenin rajasäännöstöön (1 mom.), rajavartiolakiin (2 mom.) ja antaisi toimivallan rajasäännösten mukaiselle pääsyn epäamiselle (3 mom.). Momenttien järjestystä voisi myös pohtia siinä mielessä, tulisiko ehdotettujen 1 ja 3 momenttien säännökset olla peräkkäin.

Teknisiä huomioita ulkomaalaislain 12 §:ää koskevaan ehdotukseen

Pykälän 1 momentin lopussa on kohta ”..., jäljempänä Schengenin rajasäännöstö”. Tällaisia teknisiä ratkaisuja ei ulkomaalaislain pykälissä ole, vaan on käytetty tekniikkaa, jossa direktiivin nimi on kursivoituna sulkeissa. Pykälässä ei myöskään ole tarpeen mainita EU-säädöksen tarkkaa antamispäivämäärää, vaan pelkkä säädöksen numero riittää (vrt. UlkL 50 §:n 3 mom. 67 §:n 4 mom., 148 §:n 1 mom. 11 kohta). Näin ollen pykälän voisi kirjoittaa muotoon:

”Rajanylityspaikkojen käyttämisestä rajan ylittämiseen säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006 (*Schengenin rajasäännöstö*).”

Pykälän 3 momentissa viitataan Schengenin rajasäännösten 13 §:ään, vaikka kyseessä on 13 artikla.

Pykälän johtolauseessa on tarpeettomasti kirjoitettu, että lisätään uusi 2 ja 3 momentti. Kun koko pykälä muutetaan, johtolauseessa ei tarvitse mainita lisäämisiä.

Rinnakkaistekstissä vasemmalla palstalla voimassa olevassa laissa pykälän otsikon tulisi olla ”Rajan ylittämistä koskevat säännökset”. Rinnakkaistekstissä ei ole tehty kursivointeja.

Osastopäällikkö,
Ylijohtaja

Pentti Visanen

Lainsäädäntöneuvos

Jorma Kantola

TIEDOKSI

kansliapäällikkö Viljanen
erityisavustaja Bergman