

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Radanrakentajantie 5

00520 HELSINKI

Puhelin 029 56 42000

Faksi 029 56 42079

Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

LAUSUNTO

10.7.2014

H 00190/14

SISÄMINISTERIÖ

11. 07. 2014

INRIKESMINISTERIET

Sisäministeriölle

Viite: Lausuntopyyntöne 26.5.2014

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi kahden uuden EU-säännöksen johdosta. Niin sanotusta menettelydirektiivistä ja niin sanotusta vastuunmäärittämisasetuksesta on laadittu uudet versiot. Molemmat koskevat vain kansainvälistä suojelua, joten ne vaikuttavat alueellisista hallinto-oikeuksista vain Helsingin hallinto-oikeuden toimintaan.

Menettelydirektiivin täytäntöönpano aiheuttaa muutoksia huomattavasti useampaan ulkomaalaislain pykälään kuin vastuunmäärittämisasetus. Edellisistä ei kuitenkaan kovin moni vaikuta hallinto-oikeuden toimintaan. Hallinto-oikeuden toimintaan vaikuttavat lähinnä vain ehdotetut 198 b, 199 ja 201 §, joiden muutostarve johtuu pääasiallisesti vastuunmäärittämisasetuksesta mutta osaksi myös menettelydirektiivistä.

Esitysluonnoksessa käydään määrittelydirektiivin osalta artikloittain läpi ulkomaalaislain muutostarpeet. Tarkasteluun ei ole huomautettavaa.

Vastuunmäärittämisdirektiivin tekstiä ei käydä lainkaan läpi. Se on asetuksena sinänsä sellaisenaan noudatettavaa oikeutta. Asetuksen 27 artikla – Oikeussuojakeinot – antaa kuitenkin runsaasti kansallista liikkumavaraa. Artiklan 1 ja 2 kohta eivät aiheuta muutostarpeita, kuten esityksessä todetaankin. Artiklan 3 kohdassa annetaan mahdollisuus kolmeen erilaiseen tapaan säätää täytäntöönpanon lykkäämisestä muutoksenhaun yhteydessä. Esityksessä ei ole lainkaan perusteltu sitä, miksi on päädytty c alakohdan mukaiseen sääntelyyn.

Hallinto-oikeuden kannalta a alakohdan mukainen sääntely olisi paras, koska sillä välttyttäisiin jäljempänä selostetulta lisätyöltä. Hallinto-oikeus on ulkomaalaislain edellisen kokonaisuudistuksen yhteydessä ehdottanut tällaista sääntelyä. Kysymys olisi kuitenkin niin suuresta muutoksesta nykytilaan nähden, että asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä se ei varmaankaan olisi mahdollinen.

Artiklan b ja c alakohdat eivät poikkea kovin paljon voimassa olevan ulkomaalaislain vastaavista säännöksistä, joten molemmat olisivat mahdolliset. Artiklan b alakohta on ongelmallinen ainakin sikäli, että sen mukaan tuomioistuimen olisi ilmeisesti päätettävä valituksen lykkäävästä vaikutuksesta, vaikka sitä ei olisi edes pyydetty. Tämäkin kohta edellyttänee aina perusteltua päätöstä, josta enemmän jäljempänä. Artiklan

c alakohhta muistuttaa eniten nykyistä sääntelyä. Mainituissa alakohdassa täytäntöönpanokieltihakemuksen tekemiselle asetetaan määräaika kuten voimassa olevassakin laissa. Uutta on tuomioistuimelle asetettu määräaika. Vaikka tuomioistuimille ei ole ollut Suomessa tapana asettaa määräaikoja, se ei tässä tapauksessa tuottaisi vaikeuksia. Nykyisin määräaika on tosiasiassa heti, jos täytäntöönpanokieltihakemus on tehty viimeisenä mahdollisena päivänä. Erillisen määräajan asettaminen tuomioistuimelle siis olisi jopa parannus. Hallinto-oikeus ei vastusta c alakohdan mukaista sääntelyä.

Ehdotetuissa säädösteksteissä on joitakin ongelmia. Täytäntöönpanokieltihakemus olisi 198 b §:n mukaan tehtävä seitsemän päivän kuluessa, kun aika on nykyisin kahdeksan päivää. Muutosta ei perustella ja muuttaminen olisi varmaankin tarpeetonta, etenkin kun ehdotuksen 201 §:n 3 momentissa on edelleen kahdeksan päivää. Onko x päivän kuluessa sama kun x:ntenä päivänä (198 b § verrattuna 201 §:n 3 momenttiin) ? On myös epäloogista, että 198 b:ssä on seitsemän päivää mutta 199 §:n 4 momentissa viikko. Sinänsä viikko riittää hallinto-oikeudelle, koska päätökset tehdään pääsääntöisesti samana tai seuraavana päivänä hakemuksen saapumisen jälkeen.

Tällä kohden säännösten rakenne on ongelmallinen ilmeisesti siksi, että on pyritty minimoimaan muutokset. Esimerkiksi 201 §:n 2 momentin säilyttäminen erillisenä olisi ilmeisen turhaa ja jopa virheellistä. Vastuunmäärittämisasetuksen perusteella ainakaan 103 §:n 2 kohdan nojalla annettua päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen 198 b §:n ja 199 §:n 4 momentin määräaikojen kulumista, kun vielä otetaan huomioon 201 §:n 4 momentti. Vaikka täytäntöönpanokielttoa ei haettaisiakaan, vähintään 198 b §:ssä ehdotetun ajan verran olisi odotettava. Puheena olevien säännösten rakenne on muutenkin aika monimutkainen.

Vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdassa on myös sellaista tekstiä, jota ei ehdoteta ulkomaalaislakiin. Täytäntöönpanon lykkäämisestä tai lykkäämättä jättämisestä on tehtävä päätös, joka perustuu asian perusteelliseen tarkasteluun ja päätös lykkäämättä jättämisestä on perusteltava. Näitä ei ole tarpeen ottaa lakiin.

Voimassa olevassa laissa olevaa sanamuotoa, jonka mukaan päätös on täytäntöönpantavissa ”jollei hallinto-oikeus toisin määrää”, on tulkittu siten, että päätös on tehtävä vain kun täytäntöönpano määrätään lykättäväksi. Tätä voi perustella silläkin, ettei täytäntöönpanokielttoa koskevista päätöksistä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on siis ennen vastuunmäärittämisasetuksen voimaantuloa antanut varsinaisen päätöksen vain silloin kun täytäntöönpanokieltihakemus on hyväksytty. Muuten asian ratkaisuvuorossa oleva jäsen on vain merkinnyt tätä varten laadittuun lomakkeeseen, ettei ole aiheutta kieltää täytäntöönpanoa. Ehdotettua ulkomaalaislain 199 §:n 4 momenttia lievenee kuitenkin tulkittava siten, että ratkaisu edellyttää varsinaista päätöstä. Asetus koskee vain ns. Dublin-tapauksia, mutta kun lisäksi tarkastellaan menettelydirektiiviä, on ilmeistä, että myös muissa nopeutetun menettelyn asioissa on noudatettava samaa menettelyä. Myöskään em. 199 §:n 4 momentissa ei erotella erilaisia nopeutetun menettelyn asioita. Näin ollen kaikissa nopeutetun menettelyn asioissa olisi aina annettava perusteltu päätös.

Hallinto-oikeudessa alettiin noudattaa vastuunmäärittämisasetusta täy-

täytäntöpanokieltoasioissa heti vuoden alusta ja ryhdyttiin antamaan varsinaiset päätökset myös hakemuksen tultua hylätyksi. Kuluvana vuonna on 1.7. mennessä annettu ns. Dublin-tapauksissa 212 täytäntöpanokieltohakemuksen hylkäävää päätöstä. Lisäksi muissa nopeutetun menettelyn asioissa on tehty 105 hylkäävä ns. lomakepäätöstä, jotka nyt pitäisi antaa varsinaisina päätösinä. Vuositasolla tulisi siis annettavaksi n. 630 päätöstä enemmän kuin viime vuonna. Näitä asioita esittelevät notaarit, ja tämä vastaa noin 1 ½ notaarin vuosittaista työmäärää. Tuomarityötä vaaditaan n. 1/3 henkilötyövuoden verran, ja lisäksi jonkin verran toimistotyötä. Nämä ovat sen verran suuria resurssitarpeita, että asia pitää lisätä esityksen vaikutuksiin. On otettava huomioon, että Helsingin hallinto-oikeus on nykyisin jo muutenkin pahasti ruuhkautunut ja mm. ulkomaalaisasioiden käsittelyajat ovat kasvaneet kestäättömän pitkiksi.

Puheena olevassa vastuunmäärittämisasetuksen alakohdassa edellytetään myös että lykkäyspyyntöä on voitava tarkastella perusteellisesti. Voitaisiin ajatella, että perusteellinen tarkastelu ei ole mahdollista ilman asiakirjoja. Tällöin saattaisi olla, että asiakirjojen hankkimiseen ja niiden tutkimiseen ei viikko riitä. Sähköisen UMA-järjestelmän avulla asiakirjat voitaneen saada kuitenkin hyvinkin nopeasti. Hallinto-oikeudessa on kuitenkin ajateltu, että näissä nopeutetun menettelyn asioissa maahanmuuttoviraston päätös ja valituskirjelmä antavat riittävästi aineistoa perusteelliseen tarkasteluun. Tähänkin nähden viikon aika hallinto-oikeuden käsittelyyn riittää. Erityisen hankalassa tilanteessa aikaa voidaan pidentää myöntämällä määräaikainen täytäntöpanokielto.

Myös uusintahakemusta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Muutokset ovat perusteltuja ja luultavasti vähentäisivät turhia uusintahakemuksia. Ehdotetun 201 §:n 5 momentin toinen virke aiheuttanee tulkintavaikeuksia. Lainvoimaisen käännytyspäätöksen täytäntöpanon toteuttamistoimista ei kuitenkaan syntyne sellaista päätöstä, jonka täytäntöpanon hallinto-oikeus voisi kieltää, joten tämä tulkintakysymys ei tulisi hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Hallinto-oikeudenylituomari



Marjatta Mäenpää

Hallinto-oikeustuomari



Juha Rautiainen