



21.3.2024

Sisäministeriölle

Lausuntopyyntö 15.3.2024, VN/5349/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahan-
tulon torjumiseksi

Lausuntopyynnössä asetetussa erittäin lyhyessä lausuma-ajassa on mahdollista lausua vain hyvin rajoitetusti, mutta sen puitteissa hallinto-oikeus käsittelee luonnosta hallituksen esitykseksi siltä osin kuin se saattaa vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan. Hallinto-oikeus lausuu tältä osin kunnioittavasti seuraavaa:

Luonnoksen sivulla 54 säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu 3 §:n osalta, että ”*pykälä sisältäisi säännöksen, jonka mukaan ehdotetussa laissa säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Sovellettavaksi eivät siten tulisi esimerkiksi maahan pääsyn epäämistä koskevaa päätöksentekoa, tulkkausta tai oikeusapua koskevat säännökset. Kyse ei siten tältä osin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä.*”

Luonnoksen sivulla 60 säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu 5 §:n osalta, että ”*ehdotetun 3 §:n mukaisesti maahanpääsyn estämisestä ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä, eikä toimenpiteestä olisi mahdollisuutta hakea muutosta. Kyse ei siten olisi Schengenin rajasäännöstön 14 artiklassa tarkoitusta pääsyn epäämisestä.*” Lisäksi samalla sivulla on todettu, että ”*ehdotetun 3 §:n mukaisesti myöskään maasta poistamisessa ei sovellettaisi ulkomaalaislain asiaa koskevia menettelysäännöksiä, kuten esimerkiksi tulkkausta ja oikeusapua koskevia säännöksiä. Vastaavasti kuin maahanpääsyn estämisen osalta on todettu, myöskään maasta poistamisesta ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä.*”

Hallinto-oikeus toteaa, että viranomaisen tekemän hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (jäljempänä HOL) 6 §:ssä ja valitusoikeudesta saman lain 7 §:ssä. HOL 3 §:n mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta.

Hallinto-oikeus huomauttaa, ettei erillisen hallintopäätöksen, millä esitysluonnoksessa oletettavasti tarkoitetaan kirjallista päätöstä, johon liitetään muutoksenhakuosoitus, tekemättä jättäminen ratkaise sitä, onko syntynyt valituskelpoinen hallintopäätös. Myös suullisesti tehty päätös voi muodostaa HOL 6.1 §:ssä tarkoitetun ratkaisun, johon HOL 7.1 §:n mukaan saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399, 9.3. 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 3 artiklan mukaan tätä asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkin rajoittamatta:

- a) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia;
- b) pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Pääsyn epäämisestä, viranomaisen velvollisuudesta antaa epäämisestä perusteltu kirjallinen päätös ja henkilön oikeudesta hakea siihen muutosta säädetään Schengenin rajasäännöstön 14 artiklassa. Hallinto-oikeus toteaa esitysluonnoksessa jäävän tarkemmin perustelematta, miksi hallintopäätöksen tekemättä jättäminen johtaisi siihen, että kysymys ei olisi kyseisessä artiklassa tarkoitetusta pääsyn epäämisestä. Toisaalta esitysluonnoksen sivulla 59 on todettu, että *"maahanpääsyn estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin."* Hallinto-oikeus huomauttaa Schengenin rajasäännöstön 3 artiklan rajaavan sen soveltamisen sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin.

Sen sijaan esitysluonnoksen sivulla 60 on todettu, että *"maasta poistamisella tarkoitettaisiin Suomen alueelle jo tulleen henkilön poistamista Suomesta"*. Direktiivin 2008/115/EY, 16.12.2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä paluudirektiivi) 2 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelle tätä direktiiviä kolmansien maiden kansalaisiin. Paluudirektiivin 13 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuuksista taata kolmannen maan kansalaisille tehokkaat oikeussuojakeinot. Hallinto-oikeus huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole lainkaan käsitelty paluudirektiiviä.

Hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksessa olisi kysymys hyvin poikkeuksellisesta lainsäädännöstä, jonka mahdollisia vaikutuksia lainkäyttöviranomaisten toimintaan on vaikea arvioida. Lakiluonnoksen pykälät eivät sisällä valituskieltoa. Edellä lausutusta ilmenee, ettei erillisen hallintopäätöksen antamatta jättäminen itsessään ole ratkaisevaa valitusoikeuden syntymisen kannalta. Viime kädessä sen, onko kysymys valituskelpoisesta päätöksestä, ratkaisee tuomioistuin. Pääsyn estämistä tai maastapoistamista ei myöskään käsitellä erikseen esitysluonnoksen oikeusturvan rajoittamista koskevissa kohdissa (s. 70–72 ja 85–86). Missä määrin henkilöille, joiden pääsy Suomeen evättäisiin tai heidät poistettaisiin maasta esitysluonnoksessa tarkoitetulla tavalla, olisi edellytyksiä tai halua turvautua oikeussuojakeinoihin, jää arvailujen varaan.

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Klaus Järvinen.

Ann-Mari Pitkäranta
Ylituomari

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
Helsinki 00520
Puh.: 029 56 42000
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi
www.hehao.fi