

**Sisäministeriölle**

[kirjaamo.sm@govsec.fi](mailto:kirjaamo.sm@govsec.fi) ja [maahanmuutto-osasto.sm@govsec.fi](mailto:maahanmuutto-osasto.sm@govsec.fi)

**Viitteenne:** Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (rajamenettely); VN/8021/2022

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on tarkastellut esitysluonnosta muutoksenhaun järjestämisen kannalta. Tästä näkökulmasta lausumme kunnioittavasti seuraavaa.

*Lähtökohta: varautuminen laajamittaiseen maahantuloon*

Kysymys on ulkomaalaislain muuttamisesta siten, että mahdollistetaan nk. menettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa. Valmistellut säännökset on tarkoitettu sellaisenaan soveltuvaksi sekä normaaliin turvapaikanhakijatilanteeseen että laajamittaiseen maahantulon tilanteeseen, jolloin voidaan olla myös poikkeusoloissa.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys valmiuslain muuttamisesta (HE 63/2022). Siihen sisältyvät muun ohella rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevat uudet säännökset, jotka voisivat tulla käytännössä sovellettavaksi lähinnä juuri poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tuohon esitykseen ei sisälly mahdollisuutta sulkea rajat niin kokonaisvaltaisesti, että turvapaikkahakemusten vastaanottaminen poikkeusoloissakaan keskeyttäisi. Oikeus- ja sisäministeriön julkaiseman tiedotteen mukaan niiden ja EU:n komission välisissä keskusteluissa on varmistunut, että rajan sulkeminen kokonaan tai turvapaikkaoikeuden rajoittaminen eivät ole EU-lainsäädännön mukaan mahdollisia edes poikkeusoloissa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on omaksunut tarkastelunsa pohjaksi sellaisen lähtökohdan, että nyt esitetty rajamenettely on mahdollisesti jäämässä ainoaksi keinoksi torjua laajamittaisen maahantulon avulla toteutettavaa kansalliseen turvallisuuteemme kohdistuvaa hybridiuhkaa. Nyt valmisteltavien säännösten on näin ollen toimittava käytännössä myös sellaisissa poikkeusoloissa, joissa rajamenettelyyn voi samanaikaisesti ohjautua jopa tuhansia turvapaikanhakijoita samanaikaisesti. **Säännökset on kirjoitettava niin, että säädettävän lain avulla uskottavasti varaudutaan laajamittaisen maahantulon avulla toteutettavan hybridivaikuttamisen uhkaan.** On otettava huomioon se mahdollisuus, että kaikki esitysluonnoksessa tilanteesta esitetyt taustaoletukset eivät pidäkään välttämättä paikkansa kaikissa oloissa. Rajamenettelyä saatetaan joutua soveltamaan muuallakin kuin vain esitysluonnoksessa nimenomaisesti mainitussa Joutsenon vastaanottokeskuksessa.

*Ongelmakohta: rajamenettelyn päättymisen, jos hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon*

Ehdotetun sääntelyn ideana on luoda menettely, jossa turvapaikkahakemuksia voidaan käsitellä hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi vapaasti liikkua Suomen alueella tai edelleen

muihin EU-maihin. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

Rajamenettelyn päättymisestä säädettäisiin ulkomaalaislain 104 a §:n 5 momentissa. Momentin 1 ja 2 kohta koskevat menettelyn päättymistä, jos edellytyksiä jättää hakemus tutkimatta tai ratkaista se nopeutetussa menettelyssä ei ole tai jos neljän viikon määräaika ylitetään.

Rajamenettely jatkuisi vielä paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä ehdotetun neljän viikon määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi kuitenkin tällöin olla esitysluonnoksen mukaan riittävän selvästi ja tarkkarajaisesti säädetty päättymisaika, johon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Näistä syistä rajamenettelyn ehdotetaan päättyvän, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on tehty (3 kohta). Rajamenettely päättyisi myös, jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon (4 kohta) tai 14 päivän kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa (5 kohta).

Esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, mitä tapahtuu mainitun 5 kohdan mukaisissa tilanteissa 14 päivän määräajan kulumisen jälkeen siinä tapauksessa, että käännättämistä ei ole kyetty tuon ajan sisällä toteuttamaan. Hallinto-oikeus toteaa, että käännättämisen estyminen voi johtua esimerkiksi siitä, että hybridivaikuttamista toteuttava valtio, joka on lähettänyt ihmiset maahamme, ei suostu myötävaikuttamaan heidän palauttamiseensa. Koska pyrkimyksenä on estää hybridivaikuttamista, jonkinlaisen turvaamistoimen soveltaminen täytyy olla tämänkin jälkeen ainakin poikkeusoloissa edelleen mahdollista niin, että hakija jää rajamenettelyn muodollisesta päättymisestä huolimatta samankaltaisiin oloihin odottamaan käännättämisensä mahdollistumista.

Hallinto-oikeus pitää ongelmallisena ehdotettua 4 kohtaa. Tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto joutuu neljän viikon määräajassa käsittelemään mahdollisesti jopa tuhansia turvapaikkahakemuksia, joista valtaosa on perusteettomia, osaan kielteisistä päätöksistä saattaa kiireestä johtuen hyvinkin jäädä jatkoselvittelyä edellyttäviä virheitä ja puutteita. Hallinto-oikeuden voi olla tällöin syytä kieltää käännättämisen täytäntöönpano useissa sellaisissakin tapauksissa, joissa kielteinen päätös osoittautuu jatkoselvittelyn jälkeen lopulta täysin aiheelliseksi. **Ehdotettu sääntely voi pahimmillaan johtaa siihen, että rajamenettelyn ulkopuolelle vapaan liikkuvuuden piiriin vapautuu runsain mitoin sellaisiakin hakijoita, joilla ei ole kestävä perustetta kansainvälisen suojelun saamiseen. Sääntely voi siten mahdollistaa sellaisen hybridivaikuttamisen onnistumisen, joka sen avulla pyritään estämään.**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus esittää säädettäväksi, että rajamenettely ei pääty vielä, jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon, vaan esimerkiksi vasta, jos hallinto-oikeus hyväksyy valituksen.

*Vaihtoehto: täysimittaisen oikeudenkäynnin nopeuttaminen*

Argumentiksi sille, että rajamenettelyn tulisi päättyä, jos tuomioistuimien päättää täytäntöönpanon kieltämisestä, on esitysluonnoksessa mainittu se, että menettelyn enimmäiskesto ei olisi enää ennakoitavissa. Rajamenettelyn enimmäiskestoksi esitysluonnoksessa on laskettu 71 päivää.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus huomauttaa ensinnäkin edellä jo lausuttuun viitaten, että jonkinlaisen turvaamistoimijärjestelyn jatkuminen tämänkin jälkeen täytyy olla mahdollista ainakin hybridivaikuttamistilanteissa. Toisin sanoen 71

päivää ei voine muodostua enimmäiskestoksi ajalle, jonka jälkeen henkilö saisi aina vapaan liikkumisoikeuden EU:n alueella.

Hallinto-oikeuden esittämän lainsäädäntöratkaisun hyväksyttävyyttä edellyttää joka tapauksessa sen varmistamista, että myös muutoksenhakumenettely kokonaisuudessaan kyetään viemään läpi erittäin nopeasti. Vuoden 2015 turvapaikkakriisin hoitamisessa kohdatuista vakavista ongelmista on kyettävä ottamaan opiksi, ja menettelyä on kyettävä ennakkoluulottomasti uudistamaan. Seuraavassa esitetään elementtejä, joiden varaan erittäin nopea menettely poikkeusoloissa voitaisiin rakentaa ja jotka olisivat ainakin osin sovellettavissa myös normaalioloissa.

- *Yhden tuomarin kokoonpano.* Valitusten nopea käsitteleminen edellyttää mahdollisimman suppeita kokoonpanoja. Lainmuutokset eivät kuitenkaan ole tarpeen, koska jo nykyisellään hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhakuasiaa, jossa on kysymys ulkomaalaislain 103 §:ssä säädettyistä asioista (tutkimatta jätetty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus) ja 104 §:ssä säädettyssä nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista asioista (hallinto-oikeuslaki 12 b § 1 momentti 5 kohta). Toisaalta on tärkeää, että myös laajempien kokoonpanojen käyttäminen yksittäistapauksissa on mahdollista.
- *Suullinen käsittely.* Valitusten nopea käsitteleminen edellyttää myös sitä, että hallintoprosessissa sääntönä olevasta ja aikaa vievästä kirjeenvaihdosta luovutaan. Tämäkään ei välttämättä edellytä lainmuutoksia. Koska viranomaisen lausunnon pyytäminen ei ole aina välttämätöntä (HE 29/2018 s. 108), selvästi perusteeton valitus on mahdollista hylätä heti. Jos taas valituksessa on esitetty sen menestymisen tueksi varteenotettavia näkökohtia, asian jatkoselvittely kirjallisen valituksen saapumisen jälkeen voisi tapahtua pääosin suullisessa käsittelyssä. Vaikka tällainen menettely ei ole ollut hallintoprosessissa tapana, laki ei aseta sille estettä.
- *Oikeuspaikka.* Esitysluonnokseen ei sisälly oikeuspaikkaa koskevia säännösehdoituksia. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi tällöin sen mukaan, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksión toimialueella päätös on tehty (ulkomaalaislaki 193 § 2 momentti). Olisi kuitenkin harkittava valitusten ohjaamista tiettyyn hallinto-oikeuteen sen vastaanottokeskuksen mukaisesti, jossa asianosainen on osoitettu oleskelemaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä. Tämä edesauttaisi suullisten käsittelyjen järjestämistä ja kokonaisuuden organisoitua poikkeusoloissa mahdollisesti vallitsevassa tilanteessa, jolloin mahdollisesti tuhansien yhdessä vastaanottokeskuksessa oleskelevien henkilöiden valitukset tulee kyetä ratkaisemaan erittäin nopeasti mutta pyrkien kuitenkin toteuttamaan oikeusvarmuutta ja ratkaisulinjan yhdenmukaisuutta. Tietyn hallinto-oikeuden tällaisessa tilanteessa ruuhkautuessa lisäresurssia olisi mahdollista järjestää määräämällä muissa hallinto-oikeuksissa vakinaisesti työskenteleviä tuomareita suostumuksestaan toimimaan tuossa tuomioistuimessa (tuomioistuinlaki 14 luku 2 §).
- *Enimmäiskäsittelyaika.* Tarvittaessa voitaisiin säätää jostain määräajasta (esimerkiksi 30 päivää) valituksen vireilletulon jälkeen, jonka kuluttua menettely päättyisi, ellei hallinto-oikeuden päätöstä tuona aikana kyettäisi antamaan.

#### *Yhteenveto*

Mikäli pyritään siihen, että rajamenettely toimii myös poikkeusoloissa hybridivaikuttamiseen pyrkivän laajamittaisen maahantulon tilanteessa, **lakiin ei tule sisällyttää säännöstä, jonka mukaan rajamenettely päättyy, jos hallinto-oikeus kieltää käännytystä koskevan päätöksen täytäntöönpanon** (ulkomaalaislain 104 a §:n 5 momentin ehdotettu 4 kohta).

Hallinto-oikeuden ehdottaman lainsäädäntöratkaisun hyväksyttävyyttä edellyttää sen varmistamista, että muutoksenhakumenettely kokonaisuudessaan kyetään viemään läpi erittäin nopeasti. Hallinto-oikeus on vakuuttunut siitä, että ennakkoluulottomasti

prosessia muovaten tähän löytyy sellaisia keinoja, jotka ovat poikkeuksellisen tilanteen niin edellyttäessä ainakin pääosin toteutettavissa jopa hallintoprosessia nykyisin ohjauvan lainsäädännön puitteissa.

Ylituomari

Mikko Pikkujämsä