OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

LAUSUNTO
19.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (U 96/2018 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa U-kirjelmästä U 96/2018 vp. Kirjelmän valmistelussa on kuultu oikeusministeriötä, eikä sillä ole huomauttamista valtioneuvoston kannassa esitetystä. Tässä asiantuntijalausunnossa todetaan siten vain täydentävästi seuraavaa.

Oikeusturva

Komissio ehdottaa erityistä viiden päivän määräaikaa muutoksen hakemiselle palauttamispäätöksiin sellaisissa tapauksissa, joissa palauttamispäätös on seurausta lainvoimaiseksi tulleesta päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Rajamenettelyn osalta valitusaika olisi lyhyempi, enintään 48 tuntia.

Riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla (PeVL 8/2018 vp, s. 5-6, PeVL 24/2016 vp). Ehdotetut muutoksenhakuajat ovat hyvin lyhyitä, varsinkin kun otetaan huomioon mahdollinen avustajan ja tulkin tarve. Sinänsä voidaan ottaa huomioon, että nyt kyseessä olevat palauttamispäätökset ovat tyypillisesti oikeudellisesti selvästi yksinkertaisempia kuin esimerkiksi varsinaiset turvapaikka-asiat. Muutoksenhakuaikojen tulisi kuitenkin aina olla sellaiset, että niiden puitteissa henkilö voi tosiasiallisesti valituksensa valmistella ja jättää. Erityisesti rajamenettelyä koskevan eh-

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

dotetun 48 tunnin valitusajan osalta voidaan kysyä, olisiko ehdotettu valitusaika tosiasiallisesti riittävä valituksen valmistelemiseksi ja jättämiseksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että näin lyhyeen valitusaikaan siirtyminen saattaisi viikonloppujen ja eräiden juhlapyhien osalta edellyttää julkiselta oikeusavulta päivystyspalvelua, millä seikalla olisi myös kustannusvaikutuksia.

Direktiivissä ehdotetaan säädettävän myös, että palauttamispäätökseen on mahdollista hakea muutosta vain yhdessä oikeusasteessa sellaisissa tilanteissa, joissa palauttamispäätös perustuu kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen aiemmin tehtyyn kielteiseen päätökseen, jonka laillisuus on tutkittu. Muutoksenhakumahdollisuuden rajaaminen yhteen asteeseen on poikkeuksellista. Yksiasteista muutoksenhakua nimenomaan puheena olevissa erillisissä palauttamispäätöksissä on kuitenkin mahdollista perustella sillä, että varsinaiseen asiaan on jo voitu hakea muutosta kahdessa asteessa (Suomessa lähtökohtaisesti valituksella hallinto-oikeuteen ja mahdollisella jatkovalitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen).

Direktiivissä säädettäisiin tuomioistuimille velvollisuus tehdä täytäntöönpanon väliaikaista lykkäämistä koskeva päätös 48 tunnin kuluessa pyynnön esittämisestä. Määräaika olisi mahdollista kuitenkin ylittää yksittäistapauksissa.

Ehdotettuun tuomioistuimelle asetettavaan 48 tunnin määräaikaan täytäntöönpanokieltoasiassa tulisi suhtautua varauksellisesti, kuten U-kirjelmässäkin todetaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle (PeVL 8/2018 vp, s. 5), ja samoista syistä on perusteltua suhtautua kriittisesti täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaisemista koskeviin määräaikoihin. Voidaan kuitenkin ottaa huomioon, että ulkomaalaislain 199 §:n 4 momentissa tällaisesta tuomioistuimelle asetetusta ratkaisun tekemisen määräajasta täytäntöönpanokieltoasiassa on jo säädetty.

Käytännössä tällainen täytäntöönpanokieltoa koskeva asia pystytään hallinto-oikeuksissa nykyisin ratkaisemaan ehdotetussa määräajassa muutoin, mutta hallinto-oikeuksilla ei ole käräjäoikeuksien tavoin päivystystä. Esimerkiksi viikonloppuna ja eräinä juhlapäivinä 48 tunnin määräajassa ei aina olisi mahdollista pysyä, jollei hallinto-oikeuksissa oteta käyttöön päivystysjärjestelmää. Tästä aiheutuisi luonnollisestikin kustannuksia, joiden suuruutta ei ole vielä ollut mahdollista arvioida. Edelleen voidaan todeta käytännön näkökulmasta, että mitä lyhyemmäksi päätöksentekoaika tulee, sitä todennäköisempää täytäntöönpanokiellon määrääminen on, jotta asia ehditään käsitellä asianmukaisesti.

Henkilötietojen suoja

Direktiiviehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava kansallinen palauttamisen hallintajärjestelmä. U-kirjelmässä todetaan, että kansallisen järjestelmän tietosisältö voisi 14 artiklan sanamuodon valossa muodostua varsin väljäksi, jotta se mahdollistaisi kansallisesti sen, että järjestelmä sisältäisi kaiken palauttamisen hallinnan kannalta välttämättömän tiedon.

Kansallisen järjestelmän tulisi ehdotuksen mukaan mahdollistaa tekninen yhteensopivuus ja kommunikointi Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa asetusehdotuksessa (COM(2018) 631 final) perustettavaksi ehdotetun keskustason palautustenhallintajärjestelmän kanssa. Edellä mainitussa asetusehdotuksessa säädettäisiin siitä, että kansallisista järjestelmistä luovutettaisiin keskustason järjestelmään tietoa, joka on välttämätöntä raja- ja merivartiovirastolle sen antaessa jäsenvaltioille teknistä ja operationaalista tukea palauttamismenettelyissä.

Kuten U-kirjelmässä U 95/2018 vp ja siitä annetussa oikeusministeriön lausunnossa (19.11.2018) todetaan, jää henkilötietojen sääntely eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa asetusehdotuksessa tältä osin kuitenkin jossakin määrin epäselväksi. Kaiken kaikkiaan on neuvotteluissa tarpeen selvittää tarkemmin, mitä henkilötietoja (ml. mahdollisesti arkaluonteisia henkilötietoja) palauttamisen hallintajärjestelmässä on tarkoitus käsitellä, ja varmistaa, että käsittelyä koskeva sääntely on sopusoinnussa erityisesti EU:n perusoikeuskirjan ja EU:n tietosuojalainsäädännössä edellytettyjen tarpeellisuus- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kanssa.