

Helsinki 17.5.2016

Dnro EOAK/1660/2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

**HALLITUKSEN ESITYS HE 32/2016 vp EDUSKUNNALLE LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN  
JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA**

**LAUSUNTO**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

**1 TURVAPAIKKAPROSESSI**

Hallituksen esitys sisältää useita muutosehdotuksia kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyyn. Esityksen mukaan

-oikeusapuun ei kuuluisi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen,

-oikeusavun saatavuutta rajoitettaisiin siten, että asiaa hallintoasiana käsiteltäessä oikeusavustajana voisi pääsääntöisesti toimia vain julkinen oikeusavustaja,

-valitusaikoja lyhennettäisiin siten, että valitus hallinto-oikeuteen olisi tehtävä 30 päivän sijasta 21 päivässä ja valituslupahakemus ja valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän sijasta 14 päivässä,

-hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa supistettaisiin kolmesta jäsenestä kahteen jäseneseen,

-korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita supistettaisiin siten, että valituslupa voitaisiin myöntää muun painavan syyn sijasta vain muun erityisen painavan syyn perusteella ja

-lisäselvityksen toimittamismahdollisuutta hallintotuomioistuimelle voitaisiin rajoittaa ajallisesti.

Ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta. Kokonaisuutena ehdotukset merkitsisivät käsitykseni mukaan varsin merkittävää heikennystä turvapaikanhakijan oikeusturvaan. Tätä on pidettävä ongelmallisena sen

vuoksi, että kansainvälistä suojelua hakevalla on monista syistä usein korostunut oikeusturvan tarve.

Mielestäni ehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta, sillä ehdotetut normaaleista edellytyksistä tai menettelysäännöistä poikkeavat muutokset koskisivat yksinomaan tiettyä ihmisryhmää eli ulkomaalaisia henkilöitä.

#### Oikeusapu

Pidän yksittäisistä muutosehdotuksista ongelmallisimpana oikeusavun rajoittamista turvapaikkapuhuttelussa. Käsitykseni mukaan asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa olisi erityisen tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta, myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Puutteet turvapaikkapuhuttelussa joudutaan nimittäin korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaa hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisää kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voivat olla päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Tällä puolestaan on merkitystä arvioidessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä.

Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkatutkinnassa edistää jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin turvaaman palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa. Kiinnitän huomiota myös siihen, että oikeudellisen avun puute turvapaikkatutkinnassa voi lisätä muutoksenhakujen määrää turvapaikkaprosessin loppuvaiheessa. Asian ripeään käsittelyn sekä oikeusturvan toteutumisen kannalta on oleellista, että turvapaikkaasioissa päästään oikeaan lopputulokseen jo prosessin alkuvaiheessa.

Turvapaikkatutkinta on hallintoasian käsittelyä, jossa on noudatettava hyvän hallinnon takeita. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp s. 74):

”Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa on jätetty muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeudesta saada - tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella - oikeudellista apua ja oikeudesta itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajaukset jäisivät lailla lähemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.”

Mielestäni turvapaikkapuhuttelua voidaan perustellusti pitää yksilön oikeusturvan kannalta niin tärkeänä menettelynä, että siihen liittyviin PL 21 §:n mukaisiin hyvän hallinnon takeisiin voidaan katsoa kuuluvan oikeuden saada - tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella - oi-

keudellista apua, ja sitä koskeva lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.

Oikeusturvan kannalta keskeistä on ehdotuksen mukaisen ”erityisen painavien syiden” kriteerin sisältö, tulkinta ja toimivuus käytännössä. Ilmaisuihin ei itsessään kerro mitään niistä aineellisista perusteista, joiden vallitessa oikeusapua olisi mahdollista saada turvapaikkapuhutteluun. Esiityksen perusteluissa on kuitenkin esitetty joitakin arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja, kuten hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys.

Kiinnitän huomiota siihen, että suuri osa näistä seikoista on sellaisia, että niiden olemassa oloa ei voida välittömästi ja helposti todeta. Päinvastoin, näiden seikkojen esiintyminen voi edellyttää pitkääkin puhuttelua, joka käytännössä jouduttaisiin yleensä käymään vielä tulkin välityksellä.

Lakiehdotuksessa tai esityksen perusteluissa ei ole lausuttu mitään siitä, kuinka erityisen painavien syiden arviointi käytännössä tapahtuisi. Ilmeisesti arviointi tapahtuisi oikeusapulain mukaisessa menettelyssä ja oikeusapupäätöksessä ratkaistaisiin se, annetaanko oikeusapua avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa. Tältä osin kielteisestä oikeusapupäätöksestä olisi mahdollista tehdä ns. ratkaisupyynnön tuomioistuimelle, mutta sitä tuskin voisi pitää käytännössä tehokkaana oikeussuojakeinona, sillä turvapaikkapuhuttelua tuskin lykättäisiin ratkaisupyynnön käsittelyn ajaksi.

Vielä ongelmallisemmaksi erityisen painavien syiden mahdollisen olemassa olon selvittämisen tekee se, että lakiehdotuksen mukaan turvapaikkapuhuttelussa avustajana voisi pääsääntöisesti toimia vain julkinen oikeusavustaja. Hallituksen esityksessä on todettu (s.11), että oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ovat ”lähes aina” antaneet yksityiset avustajat, joista osa on asianajajia, osa luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja osa muita lakimieskoulutuksen saaneita henkilöitä. Tähän nähden minun on vaikea uskoa, että oikeusaputoimistojen julkisilla oikeusavustajilla olisi voimavaroja – ja ehkä asiantuntemustakaan – arvioida erityisen painavien syiden olemassa oloa. Sama koskisi avustajana toimimista turvapaikkapuhuttelussa, jos erityisen painavien syiden katsottaisiin olevan olemassa.

Edellä esitetyn perusteella pidän ilmeisenä, että jos ehdotus toteutetaan esitetyssä muodossa, turvapaikanhakijat jäisivät käytännössä joksikin kategorisesti ilman oikeusapua turvapaikkapuhutteluissa. Tämä heijastuu myös muiden ehdotusten hyväksyttävyyteen PL 21 §:n kannalta.

#### Valitusajat

Valitusajat ovat olennainen osa sitä kokonaisuutta, jota perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä suojaavat.

Jos turvapaikan hakijalla ei ole ollut avustajaa turvapaikkapuhuttelussa, myös ehdotettua valitusajan lyhentämistä hallinto-oikeuteen on vaikeampi hyväksyä. Tällöin avustajan hankkimiseen ja hänen asiaan perehtymiseen ja valituksen valmisteluun tarvitaan enemmän aikaa. Tässäkin on muistettava, että avustajan ja päämiehen väliset neuvottelut on usein käytävä tulkin välityksellä, ja jo tulkin saatavuus viivästyttää valmistelua.

Valitusajan lyhentäminen voi myös heikentää valitusten laatua, mikä puolestaan vaikeuttaa ja hidastaa asian käsittelyä hallinto-oikeudessa. Tältäkin osin ehdotuksen vaikutukset voivat olla päinvastaiset kuin mitä on tavoiteltu. Tällä puolestaan on merkitystä arvioitaessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä. Normaalit valitusajat olisivat tärkeitä valittajan kannalta, kun taas ehdotettujen lyhennysten vaikutus prosessin kokonaisuuteen olisi melko marginaalinen. Tämän vuoksi ehdotus on kyseenalainen myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

#### Muut oikeusvarmuutta heikentävät ehdotukset

Vastaavasti, jos turvapaikkapuhuttelu on tapahtunut ilman avustajan läsnäoloa, tosiseikkojen selvittäminen ja oikeudellisten näkökohtien punninta jää vajavaisemmaksi, jolloin hallinto-oikeusprosessin oikeusvarmuutta heikentäviä muita muutosehdotuksia on vaikeampi hyväksyä. Tällöin on päinvastoin entistä suurempi tarve hallinto-oikeuden normaalille päätösvaltaiselle kokoonpanolle, mahdollisuudelle saada valituslupa myös muun painavan syyn perusteella ja mahdollisuudelle esittää lisäselvitystä ilman ehdotettua rajoitusta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta on turvattava lailla. Pidän muutoksenhakuoikeuden kannalta ongelmallisenä sitäkin, että voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisasioissa valituslupaa ei voida myöntää ilmeisen virheen perusteella. Mielestäni ilmeiset virheet pitää voida korjata normaalissa muutoksenhaussa. Ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuus virheiden korjaamiseen ei ole riittävä varsinkaan ulkomaalaisasioissa, koska ulkomaalainen on voitu jo poistaa maasta virheellisen päätöksen perusteella.

Esityksestä ei ilmene, eikä tiedossani ole, onko jossakin muussa asiaryhmässä vastaavalla tavalla rajoitettu valituslupan myöntämisen perusteita hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaisista perusteista. Valituslupaperusteiden rajoittaminen vain ulkomaalaisasioissa on ongelmallinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta, sillä rajoitukset koskevat yksinomaan tiettyä ihmisryhmää eli ulkomaalaisia henkilöitä. Ilmeistä virhettä ja muuta painavaa syytä koskevien valituslupaperusteiden poistaminen tai rajoittaminen on erityisen ongelmallista PL 21 §:n kannalta, sillä nuo perusteet liittyvät korostetusti oikeusturvanäkökohtiin, päinvastoin kuin ennakkopäätösperuste.

#### Johtopäätökset

Oma käsitykseni on, että kokonaisuutena ehdotetut muutokset merkitsisivät liian suurta heikennystä turvapaikanhakijan oikeusturvaan.

Jos oikeusapua koskevaa muutosta ei tehtäisi, muut muutokset voisivat olla hyväksyttävissä. Jos taas oikeusapua rajoitetaan ehdotetulla tavalla, muut ehdotukset pitäisi jättää toteuttamatta.

Mielestäni avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa pitäisi joka tapauksessa turvata lapsille. Lisäksi asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien tulisi voida toimia avustajina turvapaikkapuhuttelussa ja muutoinkin asiaa hallintoasiana käsiteltäessä julkisten oikeusavustajien lisäksi.

## 2 SÄILÖÖN OTETUN ASIAN KÄSITTELY UUELLEEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Ulkomaalaislain 128 §:ää muutettaisiin esityksen mukaan pakkokeinolain 3 luvun 15 §:n sääntelyä vastaavasti niin, että säilöön otetun ulkomaalaisen asia käsiteltäisiin uudelleen kärjäoikeudessa vain säilöön otetun pyynnöstä. Perusteena on mm. se, että uusintakäsittely aiheuttavat kärjäoikeuksille paljon työtä. Voimassa olevan lain mukaan asia on otettava uudelleen käsittelyyn kärjäoikeuden omasta aloitteesta aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä.

Säilöön otetun ulkomaalaisen säännöllisellä käsittelyllä pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:ssä turvattu jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen sekä se, että kenenkään vapautta ei riistetä mielivaltaisesti. Säännönmukainen vapaudenriiston kontrolli on erityisen tärkeää säilössä oleville ulkomaalaisille, jotka ovat kieli- taidottomia eivätkä tunne Suomen lain heille tarjoamia oikeuksia.

Oikeusasiamiehen säilöönottoyksiköihin tekemien tarkastushavaintojen mukaan säilössä olevat ulkomaalaiset ovat usein tietämättömiä omasta oikeudellisesta tilanteestaan, säilöön otton perusteista tai esimerkiksi siitä, kuinka kauan säilöönotto tulee jatkumaan. Vapauden menetyksen tuomioistuinkontrollin jääminen ulkomaalaisen pyynnön varaan voi käytännössä johtaa siihen, että tällaisia pyyntöjä tehdään hyvin harvoin ja ulkomaalaisia pidetään pitkiäkin aikoja säilössä ilman tuomioistuinkontrollia.

Jos lakia muutetaan ehdotetulla tavalla, tulisi luoda tehokkaat ja toimivat järjestelyt, joiden avulla säilössä oleva ulkomaalainen saa tiedon oikeuksistaan ja hän myös ymmärtää ne. Tämän lisäksi säilöön otetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn. Tämä edellyttää usein oikeudellisen avustajan käyttämistä.

## 3 ULKOMAALAISSREKISTERI

Lakiehdotuksen mukaan myös korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet toimisivat osaltaan ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjinä. Esityksestä ei ilmene, eikä tiedossani ole, toimivatko hallintotuomioistuimet joissakin muissakin asiaryhmissä vastaavalla tavalla hallintoviranomaisten rekisterien rekisterinpitäjinä.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 3 §:n valtiollisten tehtävien jaon kannalta. Mielestäni hallintoviranomaisen rekisterin rekisterinpitäjänä toimiminen sopii huonosti riippumattomien tuomioistuinten tehtäviin.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen