

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylijohtaja Sami Manninen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Merja Muilu, oikeusministeriö
- hankejohtaja Petri Saukko, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus
- tulosalueen johtaja Tirska Forssell, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Suvianna Hakalehto
- professori Leena Halila

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia, hallinto-oikeuslakia, korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia, oikeusapulakia ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan ensi tilassa.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja säännöksiä arvioidaan perustuslain 10 §:n turvaaman henkilötietojen suojan ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat ja esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennetään (1. lakiehdotuksen 190 §:n 3 momentti ja 196 §:n 3 momentti). Lisäksi ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen (1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti).

Valitusaikojen lyhentämistä ja oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäätelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 1 momentista johtuu se vaatimus, että turvapaikan antamista koskeva päätös tulee voida saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu oikeus hakea muutosta, minkä lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeus saada oikeudellista apua lukeutuu perustuslain säännöksen mukaisesti muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. PeVL 58/2002 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa arvion aluksi olevan sinänsä selvää, että toteutuessaan ehdotukset heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Valiokunta pitää selvänä, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (ks. esim. PeVL 59/2014 vp, s. 4/I). Erityisesti perustuslain 21 §:n 1 momentti asettaa pidemmälle menevän vaatimuksen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan päätöksen saamisesta riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi kuin vastaavat ihmisoikeusmääräykset (ks. esim. PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Ihmisoikeussopimusten luonne kansainvälisenä oikeuksien vähimmäistason määrittäjinä merkitsee sitä, että ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräysten sisältöä ei voi käyttää perusteluna kansallisen lainsäädännön yksilön oikeuksille antaman paremman suojan heikennyksille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan mukaan minkään ihmisoikeussopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

Käsillä olevassa arviointitilanteissa ratkaistavat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät siihen, että perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä (ks. esim. PeVL 33/2012 vp).

Ehdotus säilöön otetun ulkomaalaisen asian uudelleen käsittelystä käräjäoikeudessa (1. lakiehdotuksen 128 §) liittyy perustuslain 7 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan vapautta ei saa riistää mieltävaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi esitykseen sisältyy perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojan kannalta merkityksellinen ehdotus tuomioistuinten tiedonsaantioikeudesta (3. lakiehdotuksen 21 §).

Hallituksen esityksen taustalla on se, että kansainvälisen suojelun antamista koskevia valitusasioita käsitteleviin Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen kohdistuu tällä hetkellä poikkeuksellinen työpaine. Valitusmäärän arvioitu kasvu tulisi moninkertaistamaan valitusten käsittelyajat ilman lisähenkilöstön palkkaamista ja lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Valituskäsittelyiden pitkittyminen on ongelmallista hakijoiden oikeusturvan kannalta. Suomessa on vuonna 2015 ja vuoden 2016 alkupuolella tehty yhteensä noin 35 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Vuonna 2015 Suomeen saapui lähes kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita edellisvuoteen verrattuna. Muutoksilla turvapaikan hakijoiden määrässä ja ulkomaalaisasioita koskevalla menettelysäännöksillä on myös valtiontaloudellista merkitystä.

Valitusaika ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ulkomaalaislain (jäljempänä myös ulkomaalaislakiehdotus) 190 §:ään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika hallinto-oikeuteen lyhennetään siten, että valitusaika on 21 päivää. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä tulee puolestaan ulkomaalaislakiehdotuksen 196 §:n 3 momentin mukaan tehdä 14 päivän kuluessa nykyisen 30 päivän sijasta. Tällaiset valitukset on käsiteltävä kiireellisinä (193 §:n 1 momentti ja 196 §:n 5 momentti).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklan kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta on hallintoprosessin uudistuksia ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän muutoksia arvioidessaan painottanut tarvetta arvioida hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena (ks. esim. PeVL 32/2012 vp). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyuden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Lisäksi valiokunta on painottanut, että järjestelmän soveltamisen tulisi kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Tältä osin hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen määräajan lyhentäminen 21 päivään on merkittävä lyhennys. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen on mahdollista vain valitusluvan perusteella. Valittajan on valmisteltava sekä lupahakemus perusteluineen että jatkovalitus 14 päivässä. Valitusaikojen lyhentäminen heikentäisi oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetut määräajat mahtuvat sinänsä säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyin tavoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin. Perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden suhteen valiokunta huomauttaa, että valitusaikojen lyhentämisellä on merkitystä sekä itsenäisesti että osana kokonaisuutta. Hallituksen esitys perustuu käsitykseen, että prosessin nopeutuminen on kaikkien muutosehdotusten yhteisvaikutus. Tuomioistuinprosessin nopeutuminen vaikuttaa myös siihen, että täytäntönpaon voidaan ryhtyä aikaisemmin. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on arvioitava, saavutetaanko valitusaikojen lyhentämisellä hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Kun oikeusturvajärjestelmää on valiokunnan mukaan arvioitava kokonaisuutena ja valitusaikojen lyhentämiset eivät ole täysin ongelmitta sovitettavissa yhteen perustuslain

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

21 §:n vaatimusten kanssa, on tällä seikalla lisäksi merkitystä arvioitaessa muita oikeusturvan heikentämistä merkitseviä ehdotuksia.

Oikeusavun rajaaminen

Ulkomaalaislakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitettussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 17) mukaan hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa. Muutoin oikeus saada oikeusapu myös hallintovaiheessa määräytyy oikeusapulain mukaan.

Turvapaikkapuhuttelulla on tärkeä merkitys osana turvapaikkatutkintaa. Siinä selvitetään suullisesti hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista (ulkomaalaislain 97 § 3 momentti). Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen (ulkomaalaislain 97 a § 2 momentti). Ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun merkitys turvapaikan hakijalla on perustuslakivaliokunnan mielestä korostettu oikeusturvan tarve turvapaikkapuhuttelussa.

Oikeus saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella tuomioistuinasioissa kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74). Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä myös osana saman perustuslain kohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita. Oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys turvapaikanhakijan perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan. Ehdotuksen vaikutuksia tosin pehmentää se, että ulkomaalaislakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti mahdollistaa edelleen avustajan läsnäolon turvapaikkapuhuttelussa erityisen painavista syistä. Tämä poikkeusmahdollisuus mahdollistaa oikein tulkittuna oikeusavun myöntämisen sellaisissa tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätön hakijan oikeusturvan kannalta.

Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Puutteet turvapaikkapuhuttelussa voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. 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. Näillä näkökohdilla on valiokunnan mielestä merkitystä arvioitaessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole lausuttu mitään siitä, kuinka erityisen painavien syiden arviointi käytännössä tapahtuisi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arviointi tapahtuisi ilmeisesti oikeusapulain mukaisessa menettelyssä ja oikeusapupäätöksessä ratkaistaisiin se, annetaanko oikeusapua avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa. Tällaisessa päätöksen tekomenettelyssä ei välttämättä kyetä tunnistamaan oikeusavun myöntämistä puoltavia näkökohtia.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on korostettu vaatimusta lasten kohtelemisesta paitsi keskenään yhdenvertaisesti myös aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, periaatteessa yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä (HE 309/1993 vp, s. 45/I). Osaltaan lapsen etua ulkomaalaisasioissa turvaa se, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 39 §:ssä säädetään edustajan määräämisestä. Säännöksen 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi, joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat. Lapsen oikeuksia koskevaa sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea (Committee on the Rights of the Child) on vuonna 2005 antamassaan yleisessä kannanotossa (General Comment No 6) katsonut, että lapselle tulee turvapaikkamenettelyssä taata oikeus maksuttomaan oikeudelliseen edustajaan, jonka tulee voida olla läsnä koko turvapaikkapuhuttelun ajan (kohta 69).

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 1 artiklan mukaan lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin. Perustuslakivaliokunta painottaa, että turvapaikanhakijan ikä on määritettävä asianmukaisesti hallintomenettelyssä.

Kokonaisuutena arvioituna perustuslakivaliokunta pitää ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena erityisesti alaikäisten osalta. Turvapaikkaa hakevien lasten haavoittuvasta asemasta johtuu, ettei heiltä voida odottaa kykyä ilmaista itseään ja toimia turvapaikkamenettelyssä ilman edustajaa ja asiantuntevaa oikeudellista avustajaa. Tämän vuoksi ainakin Suomessa ilman huoltajaa olevalle lapselle tulee taata oikeus paitsi edellä todettuun edustajaan myös oikeudelliseen avustajaan. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettu oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu perustuslain 21 §:n sallimiin rajoihin. Vähimmäisvaatimuksena valiokunta pitää sitä, että Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu taataan kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. lakiehdotukseen on edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakivaliokunnan on lisäksi harkittava oikeusavun rajaamista koskevan sääntelyn muuttamista siten, että erityisen pai-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

navan syyn vaatimus muutetaan erityisen syyn vaatimukseksi taikka siten, että esityksen perusteluissa mainitut oikeusavun myöntämistä puoltavat näkökohdat otetaan osaksi säännöstä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä se, että avustajan kelpoisuus määräytyy ulkomaalaislakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin muutoksen myötä poikkeuksetta oikeusapulain mukaan, on perusteltu. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusapu on tasoltaan laadukasta.

Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan tietyin edellytyksin ottaa turvaamistoinena säilöön. Päätöksen asiasta tekee poliisissa pidättämiseen oikeutettu virkamies, ja asia saataan käräjäoikeuden käsiteltäväksi (ks. ulkomaalaislain 123—125 §).

Ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 45/2014 vp, ks. myös PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 45/2014 vp ja PeVL 54/2001 vp, s. 2). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f-kohdan mukaan lakiin perustuva vapaudenriisto on mahdollista tilanteissa, joissa henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta esittäisiin hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi ja luovuttamiseksi.

Ulkomaalaislakiehdotuksen 128 §:n 1 momentin mukaan säilöön ottamisen uudelleenkäsittely tapahtuisi jatkossa säilöön otetun pyynnöstä. Säilöön ottamista koskeva asia olisi käsiteltävä viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Käsittelyä ei kuitenkaan tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä. Samoin pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että käräjäoikeuden tulisi säilöön otetun pyynnöstä ottaa säilöön ottamista koskeva asia uudelleen käsiteltäväksi 1 momentissa säädettyä aikarajaa aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Lisäksi 4 momentista poistettaisiin maininta käräjäoikeuden omasta aloitteesta tapahtuvasta uudelleen käsittelystä silloin, kun kysymys on huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen tutkittavaksi ottamisesta.

Ehdotettu muutos heikentäisi tosiasiallisesti säilöön otettujen oikeusturvaa, koska asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi jatkossa säilöön otetun pyyntöä ja sen myötä hakijan huomattavaa oma-aloitteisuutta sekä ylipäättään tietoa oikeuksistaan ja turvapaikkamenettelystä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että jos lakivaliokunta päätyy ehdottamaan lain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, lakiin tulee lisätä säännökset, jotka turvaavat tehokkaat ja toimivat järjestelyt siitä, että säilössä oleva ulkomaalainen saa tehokkaasti tiedon oikeuksistaan ja ymmärtää ne.

Hallinto-oikeuden oikeus saada viranomaisilta tietoja

Hallinto-oikeuslain 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeudella on oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemi-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp

seksi välttämättömät tiedot sekä oikeus saada viranomaiselta myös muuta virka-apua. Voimassa olevassa säännöksessä viitataan oikeuteen saada "käsitellyssä tarvittavia tietoja".

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 21) mukaan tietojen välttämättömyys tulee niitä pyydettyä perustella. Tällainen perusteluvelvollisuus on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tietojensaantioikeutta koskevan käytännön mukaan perusteltu silloin, kun kysymys on viranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja tai saada tietoja toiselta viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6). Tuomiovallan käytön riippumattomuus edellyttää kuitenkin, että hallintotuomioistuin arvioi itsenäisesti, mikä tieto on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi, eikä perustuslakivaliokunnan mainittu käytäntö edellytä, että tuomioistuimen tulisi perustella tietopyyntönsä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 9 §:n 2 momentista tekemä huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
varajäsen Elsi Katainen kesk
varajäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen