

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- hankejohtaja Petri Saukko, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- tulosalueen johtaja Tirsu Forsell, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Jukka Hertell, Poliisihallitus
- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Pirita Pesonen, Helsingin hallinto-oikeus
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin poliisilaitos
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Ville Punto, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- Suomen Punainen Risti

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi Suomessa merkittävästi vuonna 2015. Hallituksen esityksen mukaan vuonna 2014 kansainvälistä suojelua haki Suomesta 3 651 ihmistä, kun vuonna 2015 hakijoita oli 32 478. Hakijoiden määrän kasvu aiheuttaa haasteita Maahanmuuttovirastolle ensimmäisen asteen päätöksentekijänä sekä sen päätöksistä tehtyjä valituk-sia ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsit-televälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan vuonna 2015 Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneista noin 10 000 päätyy päätöksen saa-tuaan valittamaan Helsingin hallinto-oikeuteen ja noin 5 000 edelleen korkeimpaan hallinto-oi-keuteen.

Suomi on Euroopan unionin lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten nojalla sitoutunut an-tamaan kansainvälistä suojelua tietyt edellytykset täyttävillä hakijoille. Nämä velvoitteet sitovat myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä.

Esityksellä pyritään tehostamaan ja sujuvoittamaan hallintomenettelyä ja tuomioistuinprosessia sekä huolehtimaan oikeusavun saatavuudesta kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsitel-täessä. Valiokunta tähdentää, että turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden kä-sittelyssä sekä muussa ulkomaalaislain soveltamisessa on otettava myös vastaisuudessa asianmu-kaisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon.

Jotta kansainvälistä suojelua hakevilla olisi mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi hyvän hallin-non periaatteiden mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä samalla, kun muutoksenhakuoikeus ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan, on välttämätöntä tehostaa ja nopeuttaa hakemusten koko käsittelyprosessia. Myös tuomioistuinkäsittelyä ja annet-tujen päätösten täytäntöönpanoa on tehostettava. On myös kansainvälistä suojelua hakeneiden edun mukaista saada lainvoimainen päätös mahdollisimman nopeasti. Tämä on tärkeää siksin, etteivät hakijat joutuisi asumaan vastaanottokeskuksissa tarpeettoman kauan.

Valiokunta pitää esitykselle asetettuja yleisiä tavoitteita kannatettavina. Valiokunta tarkastelee toimialansa huomioon ottaen tässä lausunnossaan erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien oi-keusavun rajoittamista, valitusaikeiden lyhentämistä, käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamista koskevia ehdotuksia.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun rajoittaminen

Ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa ehdotetaan rajoitettavaksi siten, että julkiseen oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhutte-lussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Maahanmuuttovirasto suo-

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

rittää ulkomaalaislain (301/2004) 97 §:n 3 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Menettelystä turvapaikkapuhuttelua suoritettaessa säädetään ulkomaalaislain 97 a §:ssä. Ehdotetussa ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa ei säädetä henkilön oikeudesta käyttää avustajaa, vaan ainoastaan siitä, miltä osin valtion varoista voidaan korvata avustajan käyttö oikeusapuna.

Esityksessä ei rajata hallintovaiheen käsittelyä kokonaan oikeusavun ulkopuolelle. Turvapaikanhakijoilla on ehdotettujen muutosten voimaantulon jälkeenkin edelleen mahdollisuus saada julkista oikeusapua myös turvapaikkaprosessin alussa. Käytännössä heillä säilyy oikeus neuvotella avustajan kanssa ennen puhuttelua, jolloin voidaan myös arvioida avustajan mukana olon tarpeellisuus puhuttelussa. Puhuttelun jälkeen avustaja voi käydä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpi asiakkaansa kanssa ja tarvittaessa esittää siihen täydennystä. Näin ollen ehdotuksella ei ole muutoin tarkoitus puuttua kansainvälistä suojelua hakevan oikeuteen saada julkista oikeusapua hallintoasiaa käsiteltäessä, vaan mahdollisuus saada oikeusapua määräytyisi oikeusapulain perusteella.

Oikeusapua antavat jatkossa ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Oikeusaputehtävä voidaan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:ssä säädetyin edellytyksin antaa esimerkiksi yksityisen avustajan hoidettavaksi. Lisäksi hakijalla on edelleen oikeus käyttää avustajaa omalla kustannuksellaan myös turvapaikkapuhuttelussa.

Julkinen oikeusapu turvapaikkapuhuttelussa rajataan esityksessä erityisen painaviin syihin. Viranomaisella on turvapaikkapuhuttelussa korostettu selvittämisvelvollisuus, minkä voidaan osaltaan arvioida vähentävän tarvetta käyttää avustajaa turvapaikkapuhuttelussa. Avustajan läsnäololle voisi esityksen perustelujen mukaan olla erityisen painavat syyt esimerkiksi silloin, kun edellä mainittu selvittämisvelvollisuus huomioon ottaenkin hakija ei hänen henkilönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa ei turvapaikkapuhuttelussa tosiasiallisesti vaarantuisi. Tällaisina syinä mainitaan esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys. Erityisesti näissä tilanteissa kansainvälistä suojelua hakeneilla on korostunut oikeussuojan tarve.

Oikeusavun rajoittaminen hallintomenettelyvaiheessa vapauttaa avustajaresursseja hallintopäätöksen jälkeiseen muutoksenhakuvaiheeseen. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, että oikeusavun rajoittaminen hallintomenettelyvaiheessa saattaa toisaalta lisätä tilanteita, joissa asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä esitetään vasta muutoksenhakuvaiheessa. Valiokunnan käsityksen mukaan uuden selvityksen esittämisellä muutoksenhakuvaiheessa ei välttämättä ole käsittelyaikaa pidentävää vaikutusta. Valitusviranomaisen on hallintolainkäyttölain (586/1996) 33 §:n mukaan huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Valiokunta lisäksi korostaa, että turvapaikkapuhuttelua suorittavien virkamiesten koulutuksella ja osaamisella sekä kyvyllä yksilön kohtaamiseen on keskeinen merkitys turvapaikkapuhuttelun onnistumisen kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (jäljempänä menettelydirektiivi) säädetään turvapaikkamenettelyistä. Menettelydirektiivissä määritetään kansainvälistä suojelua hakeville julkisin varoin annettavan oikeusavun vähimmäistaso. Ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä on direktiivin 19 artiklan mukaan varmistettava, että hakijoille tarjotaan pyynnöstä ja maksutta oikeudellisia ja menettelyä koskevia tietoja hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen. Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla on ollut oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun sekä ensimmäiseen päätökseen liittyvässä menettelyssä eli hallintoasian käsittelyssä (ml. turvapaikkapuhuttelu) että tuomioistuinvaiheessa. Oikeusapua ovat antaneet pääasiassa yksityiset avustajat.

Saadun selvityksen mukaan Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneilla on ollut avustajia, jotka eivät kuulu asianmukaisen valvonnan piiriin ja jotka eivät noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita ja hyvää asianajotapaa. Suurin osa avustajista on kuitenkin ollut pakolaisoikeuteen perehtyneitä lakimiehiä, jotka ovat toimineet asianmukaisesti. Valiokunta pitää kannatettavana ehdotettua muutosta, jolla ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Muutoksella kaikki ulkomaalaiselle julkisin varoin oikeusapua antavat avustajat tulisivat asianmukaisen valvonnan piiriin. Tämä parantaa kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa. Oikeusapulainsäädäntö mahdollistaa oikeusaputehtävän siirtämisen edellä kerrotuin tavoin yksityiselle avustajalle. Ehdotettu muutos ei myöskään sinänsä estä muun kuin lakimieskoulutuksen saaneen henkilön käyttämistä hallintolain (434/2003) 12 §:ssä tarkoitettuna asiamiehenä tai avustajana.

Valitusaikojen lyhentäminen

Esityksessä ehdotetaan, että valitusaika hallinto-oikeudelle tehtävään valitukseen on turvapaikkamenettelyssä ratkaistavissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 21 päivää. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee esityksen mukaan tehdä 14 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista. Esityksen tarkoituksena on tältä osin tehostaa tuomioistuin käsittelyä ja turvapaikkahakemuksen käsittelyprosessia kokonaisuutena. Esityksellä pyritään näin hillitsemään käsittelyaikojen pituutta. Ehdotettu sääntely merkitsee poikkeusta yleiseen 30 päivän valitusaikaan, josta säädetään hallintolainkäyttölain 22 §:ssä. Valiokunta toteaa, että lainsäädännössä on eräitä tästä yleisestä valitusajasta poikkeavia erityisiä valitusaikoja, joita on käytetty erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertaista. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on tärkeää, että hakijat saavat lainvoimaisen päätöksen mahdollisimman nopeasti. Maahanmuuttovirasto selvittää viran puolesta turvapaikkapuhuttelussa perusteet turvapaikkahakemuksen ratkaisemiselle sekä hankkii maatiedon ja muun tarvittavan taustatiedon. Jokainen turvapaikkahakemus käsitellään ja ratkaistaan yksilöllisesti ja hakemukseen annetaan perusteltu päätös. Näin ollen esimerkiksi valitusperusteet ovat valiokunnan käsityksen mukaan esitettävissä pääsääntöisesti jo valitusta jätettäessä, minkä vuoksi valiokunnan mielestä valitusaikojen lyhentäminen ei lähtökohtaisesti lisää tuomioistuimille tehtävien puutteellisten valitusten määrää. Lisäksi avustajien kelpoisuusvaatimusten tarkistamisen arvioidaan vaikuttavan hakijoille annettavan oikeusavun laatuun myönteisesti.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

Valiokunta pitää esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämättömänä, että hallintotuomioistuimilla on kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehtävien valitusten käsitteilyyn riittävät voimavarat.

Kasvanut turvapaikanhakijamäärä on ollut haastavaa myös asiakirjaliikenteen hallinnan kannalta. Tilannetta osaltaan parantaa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään suunniteltu avustajien sähköisen asioinnin mahdollistaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että avustajien sähköistä asiointia edistetään.

Lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Ulkomaalaislain 201 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jossa säädettäisiin kansainvälistä suojelua koskevan valituksen peruuttamisen vaikutuksista käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoon. Ehdotuksen mukaan valituksen peruuttaminen ja uusintahakemuksen tekeminen ei estä aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Muutoksella pyritään rajoittamaan maasta poistamisen perusteetonta pitkittämistä.

Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 102 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aiemmin tekemäänsä hakemukseen. Jos uusintahakemuksessa ei esitetä uusia perusteita, hakemus voidaan jättää tutkimatta. Päätöksen täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet ulkomaalaislain 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Mainitussa säännöksessä olevan palautuskiellon mukaan ketään ei saa käännyttää, karkottaa tai pääsytyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Hallintotuomioistuinten oikeus tallettaa tietoja ulkomaalaisrekisteriin

Ulkomaalaisrekisteri on automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävä henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi sekä turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitettun turvallisuusselvityksen tekemiseksi. Ulkomaalaisrekisteriä pidetään lisäksi Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa varten.

Ulkomaalaisrekisteri on ulkomaalaisten hakemusasioiden osarekisteristä, muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osarekisteristä, maahantulon ja maastalähdön valvonnan osarekisteristä sekä tutkinto-osarekisteristä ja kansalaisuusasioiden osarekisteristä koostuva henkilörekisteri, jonka päävastuullinen rekisterinpitäjä on ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto. Lisäksi ulkomaalaisrekisteriin kuuluvat viisumiasioiden osarekisteri ja maahantuloedellytysten osarekisteri, joiden päävastuullinen rekisterinpitäjä on ulkoasiainministeriö. Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös poliisi, rajavartiolaitos, Tulli, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto sekä vankeinhoitoviranomainen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ja alueellisilla hallinto-oikeuksilla on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:n nojalla oikeus saada myös Maahanmuuttovirastolta ulkomaalaisrekisterissä olevat, käsiteltävänä olevassa ulkomaalaista koskevassa asiassa tarvitsemansa salassa pidettävätkin tiedot. Ne eivät kuitenkaan voi saada tarvitsemiaan tietoja tästä rekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla, koska siitä ei ole säädetty. Tämä hidastaa näiden asioiden käsittelyä tuomioistuimissa. Kun tuomioistuinta ei ole laissa määritelty ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjäksi, ne eivät myöskään voi tallettaa tähän rekisteriin tietoja maahanmuuttoasiassa tekemästään päätöksestä. Tämä hankaloittaa ja hidastaa tiedon toimittamista päätöksistä niitä täytäntöönpaneville viranomaisille.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä aikaisempaa joutuisammin. Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotettujen muutosten tarkoituksena on osaltaan tehostaa ja nopeuttaa tietojen siirtoa viranomaisten ja tuomioistuinten välillä ulkomaalaisasioissa ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Valiokunta pitää turvapaikkaprosessin tehokkuuden kannalta tärkeänä, että tuomioistuimille säädettäisiin oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteristä tarvitsemansa tiedot samoin kuin tallettaa siihen tiedot näissä asioissa antamistaan päätöksistä. Tämä tukee myös ulkomaalaisrekisterin tietojen ajantasaisuutta, eheyttä ja virheettömyyttä.

Ulkomaalaisrekisteristä annettu laki perustuu sellaiseen lakitekhniseen ratkaisuun, jossa rekisteriin tietoja tallettavat ja sen tietoja käyttävät kahden varsinaisen rekisterinpitäjän lisäksi myös useat muut viranomaiset. Nämä ulkomaalaisrekisteriä pitävät ja käyttävät muut viranomaiset luetellaan lain 3 §:n 3 momentissa, jota on viimeksi tarkistettu vuonna 2014. Lain tällaiseen rakenteeseen perustuen valiokunta pitää perusteltuna, että 3 momentissa mainitaan myös korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Ehdotettu sääntelytapa on siten muutettavasta laista itsestään johtuva ja toteuttaa selkeimmällä tavalla esityksen tavoitteet. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on ainoastaan huolehtia päätöksien koskevien tietojen tallettamisesta virheettöminä tietojärjestelmään sen sijaan, että ne lähettäisivät kyseiset tiedot erikseen Maahanmuuttovirastolle tietojärjestelmään tallettamista varten tai poliisille päätöksen täytäntöönpanossa huomioon otettavaksi. Tämä nopeuttaa tiedonkulkua viranomaisten ja tuomioistuinten välillä.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain sääntelyä selkeytetään lisäksi lisäämällä lakiin maininta siitä, että rekisterinpitäjällä on vastuu vain rekisteriin itse tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Valiokunta puoltaa ehdotettuja muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla ei valiokunnan käsityksen mukaan puututa tuomioistuinten riippumattomaan asemaan tai niiden lainkäyttötehtäviin.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ehdotetun muutoksen täytäntöön panemiseksi tarvittavat tietotekniset järjestelyt ja muut toimet ovat jo varsin pitkällä.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp

Seuranta

Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että lainmuutosten toimivuutta ja vaikutusta käsittelyaikojen lyhentymiseen ja hakijoiden oikeusturvaan seurataan. Lisäksi henkilötietojen käsittelyn sääntelyn täsmentämistarpeita on syytä vielä erikseen arvioida EU:n uuden tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
eduskuntasihteerinä Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Kansainvälistä suojelua hakeneiden edun kannalta on olennaista saada lainvoimainen päätös mahdollisimman nopeasti tai vähintäänkin kohtuullisessa ajassa. Siksi prosessien nopeuttaminen on kannatettavaa. Esitetyt muutokset prosessiin uhkaavat kuitenkin päinvastoin pidentää haku-prosessin kokonaiskestoa.

Käsittelyaikojen nopeuttaminen edellyttäisi panostamista prosessien alkuvaiheiden sujuvuuteen ja toisaalta viranomaisresursseihin. Oikeiden ja asianmukaiseen käsittelyyn perustuvien päätösten saaminen vähentää tarvetta valituksille. Tätä kautta prosessien kokonaiskestoa voitaisiin aidosti lyhentää.

Esitys sisältää myös elementtejä, jotka uhkaavat heikentää hädänalaisten ihmisten oikeusturvaa. Kustannussäästöjen hakeminen ei voi olla riittävä peruste luopua hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista tai olennaisesti rajoittaa niiden noudattamista. Esityksessä ei ole tyydyttävällä tavalla selvitetty, miten ehdotetut muutokset voidaan käytännössä toteuttaa niin, että riittävää suojaa pystytään tarjoamaan sitä eniten tarvitseville.

On valitettavaa, että hallitus tuo muutoksia ulkomaalaislakiin pala palalta. Tämä vaikeuttaa merkittävästi kokonaiskuvan hahmottamista siitä, millainen kokonaisvaikutus eri muutoksilla on tiettyjen yksilöiden tai ihmisryhmien asemaan.

Avustajan käyttäminen

Jatkossa julkisin varoin saatavan avustajan voisi saada vain erityisen painavista syistä, kuten hakijan erityisen haavoittuvan aseman tai traumatisoitumisen, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai alaikäisyyden perusteella. Arviointi on ilmeisesti suunniteltu suoritettavan oikeusaputoimiston toimesta oikeusapupäätöstä tehtäessä. Tämä herättää suuria huolia siitä, miten oikeusaputoimistoissa kyetään tunnistamaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevat.

Herää myös kysymys oikeusaputoimistojen käytännön mahdollisuuksista selvittää lisääntyvästä työmäärästä. Riskinä on, että monet traumatisoituneet, kidutuksen tai esimerkiksi ihmiskauppan uhrin tulevat jäämään ilman oikeusapua ja avustajaa turvapaikkatutkinnan alkuvaiheessa.

Oma riskinsä liittyy myös siihen, että esitetyt muutokset veisivät oikeusavun painopistettä hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinprosessiin. Tämä tarkoittaisi helposti todellisuudessa turvapaikkahakemusten kokonaiskäsittelyajan tosiasiallista pitkittymistä ja työn lisääntymistä tuomioistuinvaiheessa ja tätä kautta käytännössä kustannusten kasvamista.

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp Eriävä mielipide 1

Valitusaikojen lyhentäminen

Esitykseen sisältyvä valitusaikojen lyhentäminen on omiaan pitkittämään ja monimutkaistamaan valitusprosessia. Sen myötä valitusta joudutaan useammin täydentämään käsittelyn aikana, koska sitä ei lyhyessä ajassa kyetä laatimaan täydellisenä heti alussa.

Valitusten määräaikojen lyhentäminen, jotta päätökset saataisiin nopeammin lainvoimaiseksi, muodostaa riskin hakijan oikeusturvalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huomauttanut, että valitusaika on tärkeimpiä valituksen tekemistä koskevista muotomääräyksistä eikä siihen tulisi puuttua kuin erittäin painavista ja erityisesti oikeusturvan kannalta arvioituista ja perustelluista syistä.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on myös katsonut, että esitetyt muutokset, erityisesti turvapaikka-asioiden muutoksenhakua koskevan valitusajan typistäminen, avustajien kiinteisiin palkkioihin siirtyminen ja turvapaikka-asiaan myönnettävän oikeusavun rajaaminen muodostavat huomattavan yhdenvertaisuusongelman.

Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti vieraassa kulttuuri- ja kieliympäristössä heikossa asemassa. Osa on vakavasti traumatisoituneita. Esitetyt lainmuutokset heikentävät heidän asemaansa entisestään ja asettavat heidät eriarvoiseen asemaan kantaväestöön verrattuna arvioitaessa yksilön käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Lainmuutoksilla ollaan luomassa suomalaiselle yhteiskunnalle vierasta eriarvoista oikeussuojajärjestelmää.

Tuomioistuimista rekisterinpitäjiä

Hallituksen esityksessä on ongelmia myös ratkaisussa, jonka myötä tuomioistuimesta tulisi oman ratkaisunsa viranomaisen ylläpitämään rekisteriin toimittaessaan samalla itsekin rekisterinpitäjä. On hankala ajatella, että hallintotuomioistuimet joutuisivat jokaisessa viranomaisrekisterissä rekisterinpitäjän rooliin.

Korkein hallinto-oikeus on huomauttanut, että laissa tulisi erikseen säätää, mitä tietoja hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus voivat rekisteristä saada. Tuomioistuimella ei voi olla "katse-luoikeuksia" päärekisterinpitäjän määräämällä tavalla johtuen siitä, että tuomioistuimet ovat hallinnosta riippumattomia, ja toisaalta siksi, että oikeudenkäyntiä ei voida ratkaista aineistolla, jonka tuomioistuin hankkii katseluoikeudellaan ja tekemällä johtopäätöksiä tämän aineiston perusteella antamatta muutoksenhakijalle mahdollisuutta kommentoida asiaa. Ulkomaalaisasiat eivät voi muodostaa tästä mitään yleisluontoista poikkeusta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakivaliokunta ottaa edellä todetun huomioon.

**Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 4.5.2016

Sirpa Paatero sd
Joonas Räsänen sd
Mika Kari sd

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Hallituksen esityksellä on kannatettava tavoite edistää joutuisampaa kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyä. Esityksessä liikutaan kuitenkin perustavien ihmisoikeuksien suhteen äärimmäisen herkällä alueella.

Useiden kuultujen asiantuntijoiden ja lausunnonantajien mukaan esitetyt rajaukset oikeusapuun voivat heikentää ratkaisevasti suojelua hakevien oikeusturvaa, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvaa. Esitys ei tarjoa tyydyttävää selvitystä siihen, miten hakijoiden oikeusturva pystyttäisiin jatkossa varmistamaan.

Turvapaikkapuhuttelussa saatavaa oikeusapua esitetään rajattavaksi tapauksiin, joissa sille on "erityisen painavia syytä". Esitys ei tarjoa selkeää vastausta siihen, miten ja kenen toimesta nämä syyt punnittaisiin. Esitys on näiltä osin niin löyhä, että eri tapauksia voitaisiin käytännössä päätyä harkitsemaan myös keskenään eri perustein. Käytännössä monissa vaikeissa tapauksissa suojelua hakevan ongelmien vakavuus ja laajuus tulevat ilmi vasta prosessin aikana, kun päätös oikeusavusta olisi jo tehty. Niin oikeusturvan kuin käsittelyjen joutuisuuden ja kustannustenkin näkökulmasta on myös perusteltua, että suojeluasian käsittelyn kannalta oleelliset seikat tulevat ilmi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan, että oikeusavun rajoittaminen hallintomenettelyvaiheessa voisi säästää avustajaresursseja tässä vaiheessa, mutta lisätä muutoksenhaun tarvetta ja muutoksenhakuprosessin raskautta. Hallinto-oikeus epäilee, että se voisi näissä tilanteissa joutua aiempaa useammin kumoamaan päätöksiä ja palauttamaan niitä uudelleen käsiteltäviksi. Valiokunnan enemmistökin kiinnittää huomiota tarpeeseen seurata esityksen vaikutuksia näiltä osin.

Korkein hallinto-oikeus vuorostaan arvioi esityksen kokonaisuutena voivan vaikeuttaa sen toimintaa ja voivan olla ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Esityksessä ehdotettua valitusaikojen rajausta 21 päivään ei voi pitää hyväksyttävänä eikä tarkoituksenmukaisena. Valitusaika muodostaa vain hyvin pienen osan koko käsittelyajasta. Kolmen viikon aika on suojelutapauksissa lyhyt aika valituksen käytännön laatimiseen. Suurin pullonkaula käsittelyissä on tuomioistuinlaitoksen resursseissa. Helsingin hallinto-oikeus pitää riskinä sitä, että valitusajan rajaaminen jopa pidentäisi prosesseja, jos se johtaa hätäisesti valmisteltuihin valituksiin, joita joudutaan prosessin aikana useaan kertaan täydentämään.

Ehdotus hallintovaiheen oikeusavun säätämisestä vain julkisten oikeusavustajien tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukainen. Kuten esityksessä todetaan, tällä hetkellä paras aihepiirin kokemus on yksityisillä avustajilla, eikä julkisilla oikeusaputoimistoilla ole nykyisin valmiuksia ottaa käsiteltäväkseen oikeusapua tarvitsevien henkilöiden tapauksia. Oikeusavun siirtyminen pois kokeimmilta avustajilta uhkaa sekä heikentää oikeussuojaa että hidastaa oikeusprosesseja, mikä on

Valiokunnan lausunto HaVL 13/2016 vp
Eriävä mielipide 2

ristiriidassa esityksen tavoitteen kanssa. Alan epäterveiden ilmiöiden karsimiseksi riittäisivät esityksessä ehdotetut kelpoisuusvaatimukset, ja niitä voikin pitää kannatettavina.

Tuomioistuinvaiheessa käyttöön otettava asiakohtainen palkkio ehdotetaan säädettäväksi niin alhaiseksi, että se vaarantaisi hyvän asianajotavan toteutumisen työmäärältään keskenään erilaisissa, usein varsin laajoissa suojelukysymyksissä. Toisaalta kiinteä palkkio voisi tarkoittaa, että jotkin alan toimijat voisivat erikoistua hoitamaan vain joitain erittäin helpoiksi arvioimaan tapauksia. Tämä voisi johtaa jopa kustannusten kasvuun näissä tapauksissa samalla, kun vaikeampia tapauksia ei pystyttäisi hoitamaan riittävän huolellisesti.

Lakiesityksen muokkaaminen näin monelta osin eduskunnassa niin, että esitystä voisi pitää tyydyttävänä, vaikuttaa erittäin vaikealta. Pidämme perustelluimpana ratkaisuna, että eduskunta hylkää esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ja hallitus valmistele uudelleen niin, että siinä huomioidaan riittävässä määrin hakijoiden oikeusturvatarpeet, kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä tuomioistuinlaitoksen esittämät huomiot. Kuten valiokunnan enemmistökin toteaa, valitusasioiden käsittelyn olennainen nopeuttaminen edellyttäisi käytännössä ennen kaikkea tuomioistuinten resurssien tarkastelua, käytännössä niiden kasvattamista.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakivaliokunta ottaa edellä sanotun huomioon ja että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 4.5.2016

Olli-Poika Parviainen vihr
Matti Semi vas
Thomas Blomqvist r