Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp─ HE 32/2016 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunot:
- perustuslakivaliokunta PeVL 24/2016 vp
- hallintovaliokunta HaVL 13/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylijohtaja Sami Manninen, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Merja Muilu, oikeusministeriö
- hankejohtaja Petri Saukko, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallintoneuvos Janne Aer, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Pirita Pesonen, Helsingin hallinto-oikeus
- käräjätuomari Juhana Moilanen, Etelä-Karjalan käräjäoikeus
- oikeusaputoimen johtaja Liisa Törnwall, Kouvolan oikeusapupiiri
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- tulosalueen johtaja Tirsa Forssell, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Juha Kannelmaa, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Elina Castrén, Pakolaisneuvonta ry
- järjestölakimies Tiina Tammi, Pelastakaa Lapset ry
- asianajaja Ville Punto, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valmis
5.1

- tulkki Nima Mäkilä
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Helsingin käräjäoikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Oikeusrekisterikeskus
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Evitskogin vastaanottokeskus
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

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.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi. Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 21 päivän ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi. Esityksen mukaan hallinto-oikeus olisi kaikissa ulkomaalaislaissa tarkoitetuissa valitusasioissa päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanosta.

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Ulkomaalais-

laista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulakia muutettaisiin säätämällä siitä, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille voidaan säätää kiinteät asiakohtaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella.

Hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle esitetään oikeutta ulkomaalaisrekisterin sähköiseen käyttöön. Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyä käräjäoikeudessa ehdotetaan muutettavaksi sujuvammaksi ja vastaamaan nykyistä pakkokeinolakia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on eri tavoin tehostaa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä ja hillitä käsittelyaikojen pitenemistä. Tavoitteen toteuttamiseksi ehdotetaan muun muassa valitusaikojen lyhentämistä, valitusasioiden säätämistä kiireellisiksi, tuomioistuinten kokoonpanosäännösten joustavuuden lisäämistä sekä asiakirjaliikenteen nopeuttamista.

Hallituksen esityksen taustalla on kansainvälistä suojelua koskevien asioiden erittäin merkittävä kasvu. Kun vuonna 2014 kansainvälistä suojelua haki Suomesta 3 651 ihmistä, vuonna 2015 hakijoita oli 32 478. Vuonna 2015 Suomeen saapui siten lähes kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita vuoteen 2014 verrattuna. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että vuonna 2015 Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneista noin 10 000 päätyy päätöksen saatuaan valittamaan Helsingin hallinto-oikeuteen ja noin 5 000 edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusten määrä on suuri ottaen huomioon, että Helsingin hallinto-oikeuteen tehtyjen kaikkien valitusten määrä on normaalisti noin 7 500 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 4 000 vuodessa.

Kansainvälistä suojelua hakevien määrän arvioidaan olevan korkea myös vuonna 2016. Lisäksi useiden kansainvälistä suojelua Suomesta saaneiden henkilöiden oletetaan hakevan oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Hallituksen esityksessä arvioidaan, ettei kyse ole pelkästään hetkellisestä muutoksesta aikaisempaan.

Asiamäärien huomattavan kasvun vuoksi työtilanne kansainvälisen suojelun antamista koskevia valitusasioita käsittelevässä Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on poikkeuksellinen. Kyseisten tuomioistuinten samoin kuin julkisen oikeusavun voimavaroja on merkittävästi lisätty ja työskentelytapoja on kehitetty ja tehostettu. Niiden lisäksi on kuitenkin tarpeen tehdä lainsäädäntömuutoksia asioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

Valitusaikojen lyhentäminen

Kansainvälistä suojelua koskevaan Maahanmuuttoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden asiasta antamaan päätökseen saa vuorostaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan.

Kansainvälistä suojelua koskevissa ulkomaalaisasioissa noudatetaan nykyisin hallintolainkäyttölain 22 §:n mukaista yleistä 30 päivän valitusaikaa. Nyt ehdotetaan, että valitusaika hallinto-oikeudelle tehtävään valitukseen on turvapaikkamenettelyssä ratkaistavissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 21 päivää (1. lakiehdotuksen 190 §:n 3 mom.) ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista (1. lakiehdotuksen 196 §:n 3 mom.). Lisäksi ehdotetaan, että tällaiset valitukset on käsiteltävä kiireellisinä (1. lakiehdotuksen 193 §:n 1 mom. ja 196 §:n 5 mom.).

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 24/2016 vp) katsonut, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Valitusaikojen lyhentäminen heikentäisi oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetut määräajat mahtuvat sinänsä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on kuitenkin arvioitava, saavutetaanko valitusaikojen lyhentämisellä hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet.

Lakivaliokunta toteaa, että kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely muodostuu eri vaiheista ja valitusaika on yksi osa tästä kokonaisuudesta. Hallintolainkäyttölain 22 §:ssä säädettyä 30 päivän valitusaikaa noudatetaan, jollei tästä ole erikseen säädetty toisin. Hallituksen esityksestä ilmenee, että yleisestä poikkeavia valitusaikoja on käytetty erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertaista (s. 4). Tavallisin yleistä valitusaikaa lyhyempi valitusaika on 14 päivää.

Turvapaikkahakemuksen käsittely- ja päätöksentekomenettelyyn Maahanmuuttovirastossa kuluu nykyisin noin yhdeksän kuukautta. Varsinaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa keskimääräinen käsittelyaika Helsingin hallinto-oikeudessa on puolestaan viisi kuukautta. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsittelyaika on nykyisin noin viisi kuukautta. Ottaen huomioon, että kummassakin tuomioistuimessa noudatetaan lisäksi 30 päivän valitusaikaa, asian tuomioistuinkäsittely voi näin ollen viedä yhteensä yli vuoden. Lakivaliokunta katsoo, että tämä on varsin pitkä aika. Ottaen huomioon turvapaikka-asioiden huomattava kasvu riskinä on, että ilman lisätoimenpiteitä asioiden käsittelyajat tuomioistuimissa vielä tästä pitenevät. Tämä olisi ongelmallista hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä tietoja esitykseen sisältyvien ehdotusten vaikutuksista tuomioistuinkäsittelyn ja koko prosessin tehostumiseen. Oikeusministeriön mukaan tarkkaa arviota tehostumisesta ei ole mahdollista tehdä, mutta eri ehdotusten arvioidaan yhdessä muun muassa käytännön järjestelyjen kanssa tehostavan tuottavuutta noin 20 prosentilla. Lisäksi

arvioidaan, että muutoksenhakumenettelyyn Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuluva aika ehdotusten myötä lyhenee nykyisestä reilusta vuodesta kymmeneen kuukauteen.

Lakivaliokunta katsoo, että esityksen taustalla oleva laaja maahanmuutto ja sen aiheuttama poikkeuksellinen työtilanne viranomaisissa edellyttävät lainsäädäntötoimenpiteitä, jotta kansainvälistä suojelua koskevat asiat voidaan käsitellä joutuisasti ja sujuvasti. Asian joutuisa käsittely kuuluu oikeusturvan takeisiin. Kansainvälistä suojelua hakevan kannalta päätöksen saaminen ilman aiheetonta viivästystä on itsessään tärkeää. Asian käsittelyaika vaikuttaa myös siihen, kuinka kauan hakija joutuu asumaan vastaanottokeskuksessa. Asioiden käsittelyn tehostamisella ja sujuvoittamisella on myös valtiontaloudellista merkitystä, sillä jos käsittelyajat saadaan pidettyä lyhyinä, voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä vastaanottokeskusten kustannuksissa (HE, s. 14).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa viranomaisilla on selvitysvelvollisuus. Maahanmuuttovirasto selvittää viran puolesta turvapaikkapuhuttelussa perusteet turvapaikkahakemuksen ratkaisemiselle sekä hankkii maatiedon ja muun tarvittavan taustatiedon. Viranomaisten selvitysvelvollisuus helpottaa kansainvälistä suojelua hakevan asemaa prosessissa. Hallintovaliokunta onkin esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että esimerkiksi valitusperusteet ovat esitettävissä pääsääntöisesti jo valitusta jätettäessä, minkä vuoksi hallintovaliokunta on arvioinut, ettei valitusaikojen lyhentäminen lähtökohtaisesti lisää tuomioistuimille tehtävien puutteellisten valitusten määrää (HaVL 13/2016 vp). On myös otettava huomioon, että käytännössä on yleistä, että hakijalla on avustaja jo hallintomenettelyvaiheesta lähtien. Merkitystä on myös jäljempänä tarkemmin selvitettävällä ehdotuksella avustajien kelpoisuusvaatimusten tarkistamisesta, sillä muutos on omiaan osaltaan parantamaan kansainvälistä suojelua hakevien saaman oikeusavun laatua.

Edellä olevan perusteella ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta puoltaa valitusaikojen lyhentämistä esitetyllä tavalla.

Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely on nykyisin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdottaa vastikään valmistuneessa mietinnössään, että kyseisten asioiden käsittely tulisi hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahteen tai kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 16/2016). Asioiden käsittelyn hajauttaminen voi valiokunnan näkemyksen mukaan helpottaa nykyistä poikkeuksellista työtilannetta Helsingin hallinto-oikeudessa, minkä vuoksi valiokunta kiirehtii asian jatkovalmistelua.

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun rajaaminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2 momenttia siten, että oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen (1. lakiehdotus). Samalla momentista poistetaan erityissäännös, jonka mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Avustajien kelpoisuusvaatimusten täsmentämisellä ja avustajien läsnäolon rajaamisella turvapaikkapuhutteluissa vain aidosti tarpeellisiin tilanteisiin tavoitellaan ensisijaisesti koko prosessin selkeyttä ja sujuvuutta eikä niinkään kustannussäästöjä. Saadun selvityksen mukaan alalla on myös toimijoita, jotka eivät kuulu valvonnan piiriin eivätkä noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita tai hyvää asianajotapaa. Ehdotetuilla muutoksilla puututaan muun muassa tästä johtuviin lieveilmiöihin. Hyvää asianajotapaa noudattavat avustajat menevät esimerkiksi puhutteluun mukaan nykyisinkin pääosin vain silloin, kun siihen on hakijan tilanteesta johtuvia painavia syitä. Lakivaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia lähtökohtaisesti perusteltuina.

Ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle. Edellä todetuin tavoin oikeusapuun kuuluu jatkossa avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen. Muutoksella ei muilta osin puututa ulkomaalaisen oikeuteen saada oikeusapua hallintoasiaa käsiteltäessä, vaan mahdollisuus saada oikeusapua määräytyy oikeusapulain perusteella. Oikeusapua antavat siten ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Oikeusaputehtävä voidaan valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:n edellytyksillä antaa myös esimerkiksi yksityisen avustajan hoidettavaksi jo hallintovaiheessa. Lisäksi hakijalla on edelleen oikeus käyttää avustajaa omalla kustannuksellaan myös turvapaikkapuhuttelussa. Ehdotettu muutos ei myöskään sinänsä estä muun kuin lakimieskoulutuksen saaneen henkilön käyttämistä hallintolain (434/2003) 12 §:ssä tarkoitettuna asiamiehenä tai avustajana (ks. HaVL 13/2016 vp).

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että jo aiemmin hyväksytyn oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevan lainsäädäntöuudistuksen myötä mahdollisuudet oikeusavun toteuttamiseen ostopalveluin laajenevat. Esitys on osa laajempaa kokonaisuutta, jossa uudistetaan turvapaikanhakijoiden oikeusapua niin, että se voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Eduskunnan hyväksymän oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevan lain (EV 62/2016 vp — HE 26/2016 vp) 4 §:n 1 momentin mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi ostaa oikeusapupalveluja, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Uudistuksen tarkoituksena on ollut erityisesti riittävien ja asianmukaisten oikeusapupalveluiden tarjoamisen mahdollistaminen kansainvälisen suojelun hakijoille. Lakivaliokunta on esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 5/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että turvapaikanhakijoille oikeusapua tarjoavien yksityisten avustajien palvelujen laatu on hyvin vaihtelevaa. Lakivaliokunta on mietinnössään todennut, että parhaiten palvelujen laatua voidaan turvata hankintamenettelyllä, jossa voidaan määritellä tarkemmat kriteerit avustajien erityisosaamiselle.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 24/2016 vp) arvioinut ehdotettua ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin säännöstä ja oikeusavun rajaamista turvapaikkapuhutteluissa vain erityisen painaviin syihin. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan muun muassa, että Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu tulee taata kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Lakivaliokunta ehdottaa 2 momentin säännöksen täsmentämistä tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selostetuin tavoin. Perustuslakivaliokunnan tavoin lakivaliokunta painottaa, että turvapaikanhakijan ikä on määriteltävä asianmukaisesti hallintomenettelyssä.

Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan tietyin edellytyksin ottaa turvaamistoimena säilöön. Käytännössä yleisimmät säilöönottoperusteet liittyvät ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseen, ammattimaisten rikollisten maasta poistamiseen taikka kielteisen turvapaikkapäätöksen tai muun kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen maasta poistamiseen. Päätöksen asiasta tekee poliisissa pidättämiseen oikeutettu virkamies, ja asia saatetaan käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, säilöön otetun säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeuden on ulkomaalaislain 128 §:n mukaan omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista ja poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi. Asia on otettava uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että säilöön ottamisen uudelleenkäsittely tapahtuu jatkossa säilöön otetun pyynnöstä (1. lakiehdotuksen 128 §). Asia on ehdotuksen mukaan käsiteltävä viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Käsittelyä ei kuitenkaan tarvitse pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä. Niin ikään ehdotetaan, että käräjäoikeuden tulee säilöön otetun pyynnöstä ottaa säilöön ottamista koskeva asia uudelleen käsiteltäväksi edellä mainittua aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Ulkomaalaislain voimassa olevat säilöön ottamista koskevat säännökset vastaavat aikaisempia vangitsemisasioissa noudatettuja pakkokeinolain säännöksiä. Esityksessä on siten kyse ulkomaalaislain säännösten muuttamisesta vastaamaan pakkokeinolain nykyisiä säännöksiä.

Lakivaliokunta pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että sekä säilöön ottamista koskevan asian että vangitsemisasian uudelleenkäsittelyssä noudatetaan samaa menettelyä. Molemmissa asioissa on kyse henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta tilanteessa, jossa oikeusturvan tarve on korostunut, vaikkakin toisessa on kyse hallinnollisesta ja toisessa taas rikosperusteisesta vapaudenriistosta. Valiokunta pitää ehdotusta myös tarpeellisena, koska säilöönoton uudelleenkäsittelyt aiheuttavat käräjäoikeuksille runsaasti työtä. Muutos mahdollistaa siten käräjäoikeuksien voimavarojen kohdentamisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Niin ikään voidaan arvioida, että muutoksella on myönteistä vaikutusta myös ulkomaalaisille säilöön otetuille, sillä pakolliset kahden viikon välein pidettävät käsittelyt ovat saadun selvityksen mukaan aiheuttaneet turhautumista myös heidän keskuudessaan.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että ehdotettu muutos heikentää tosiasiassa säilöön otettujen oikeusturvaa, koska asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttää jatkossa säilöön otetun pyyntöä ja sen myötä hakijan huomattavaa oma-aloitteisuutta sekä ylipäätään tietoa oikeuksistaan ja turvapaikkamenettelystä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on katsonut, 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.

Lakivaliokunta toteaa, että säilöön otetun ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamisesta on jo olemassa asianmukaiset ja riittävät säännökset, sillä ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 5 §:n 1 momentin mukaan säilöön otetulle ulkomaalaiselle on viipymättä tiedotettava hänen säilöönottojärjestelyistään, hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä säilöönottoyksikön järjestyssäännöstä. Nämä tiedot on mahdollisuuksien mukaan annettava kirjallisina asianomaisen henkilön äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tiedot voidaan antaa myös suullisesti. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään, että säilöön otettu ulkomaalainen vahvistaa allekirjoituksellaan edellä tarkoitetut tiedot. Jos säilöön otettu ulkomaalainen ei suostu vahvistamaan tietojen saamista allekirjoituksellaan, kahden säilöönottoyksikön virkamiehen on todistettava tietojen antaminen. Edellä olevan valossa asiasta ei ole tarpeen antaa uusia säännöksiä. Lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että kun säilöönoton uudelleenkäsittely muuttuu säilöön otetun aktiivisuutta edellyttäväksi, voimassa olevien oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamista koskevien säännösten merkitystä on aiheellista korostaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että säilöön otetulla on saadun selvityksen mukaan käytännössä aina avustaja. Lisäksi käsittelyssä on paikalla tulkki. Avustajalla on merkitystä säilöön otetun oikeusturvan kannalta, sillä avustaja arvioi uusintakäsittelyn tarvetta yhdessä päämiehensä kanssa ja avustaa säilöön otettua uusintakäsittelyssä.

Hallintotuomioistuinten oikeus tallettaa tietoja ulkomaalaisrekisteriin

Ulkomaalaisrekisteri on ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) mukaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettävä henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi sekä turvallisuusselvityslaissa (726/2014) tarkoitetun turvallisuusselvityksen tekemiseksi. Ulkomaalaisrekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä on Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaisrekisteriä pitää ja käyttää myös poliisi, rajavartiolaitos, Tulli, elinkeino- , liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto sekä vankeinhoitoviranomainen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella ja alueellisilla hallinto-oikeuksilla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ulkomaalaisrekisterissä olevat, käsiteltävänään olevassa ulkomaalaista koskevassa asiassa tarvitsemansa salassa pidettävätkin tiedot. Asioiden tuomioistuinkäsittelyä hidastaa kuitenkin se, että tuomioistuimet eivät voi saada tarvitsemiaan tietoja rekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla, koska siitä ei ole säädetty. Koska tuomioistuimia 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.

Nyt hallitus ehdottaa, että ulkomaalaisasioissa tuomioistuimille säädetään oikeus saada teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteristä tarvitsemansa tiedot samoin kuin tallettaa siihen tiedot näissä asioissa antamistaan päätöksistä. Tiedonsiirron tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi lakivaliokunta kannattaa ehdotuksia, jotka myös tukevat ulkomaalaisrekisterin tietojen ajantasaisuutta, eheyttä ja virheettömyyttä (ks. HaVL 13/2016 vp). On myös sääntelyä selkeyttävää säätää

laissa siitä, että rekisterinpitäjällä on vastuu vain rekisteriin itse tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista ehdotettuun sääntelytapaan, joka hallintovaliokunnan lausunnosta ilmenevin tavoin on muutettavasta laista itsestään johtuva.

Seuranta

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että lainmuutosten toimivuutta ja vaikutusta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyaikoihin ja hakijoiden oikeusturvaan seurataan.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

9 §. Oikeusapu. Pykälän *2 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen sisällytetään säännös, jonka mukaan oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen. Samalla momentista poistetaan sen nykyinen sisältö eli erityissäännös, jonka mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Muutoksen myötä oikeusapua antavan avustajan kelpoisuus määräytyy jatkossa oikeusapulain perusteella. Tämä merkitsee sitä, että julkisin varoin kustannettavaksi yksityiseksi avustajaksi kansainvälistä suojelua koskevissa hallinto- ja muutoksenhakuasioissa voidaan vastaisuudessa määrätä vain asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Lakivaliokunta katsoo, että tämä edistää hakijoiden oikeusturvaa ja on omiaan parantamaan avustamisen laatua. Kaikki julkisin varoin oikeusapua antavat avustajat tulevat muutoksen johdosta valvonnan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 24/2016 vp) katsonut, että lakivaliokunnan on harkittava erityisen painavan syyn vaatimuksen muuttamista erityisen syyn vaatimukseksi taikka sääntelyn muuttamista siten, että esityksen perusteluissa mainitut oikeusavun myöntämistä puoltavat näkökohdat otetaan osaksi säännöstä.

Oikeusavun myöntämiseen sovelletaan oikeusapulakia (257/2002), jonka 2 §:n 1 ja 2 momentin perusteella oikeusapua annetaan, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä, kun kyse on henkilöstä, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Oikeusavun myöntämisen edellytyksenä hallintovaiheessa on kansainvälistä suojelua hakevien osalta lähtökohtaisesti siten jo nyt erityisen syyn vaatimus. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta katsoo, että erityisen painavan syyn vaatimusta ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista muuttaa erityisen syyn vaatimukseksi.

Esityksen perusteluissa (s. 17) todetaan, että avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voi olla säännöksessä tarkoitetut erityisen painavat syyt, jos viranomaisen selvittämisvelvollisuuskin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä ky-

kene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa turvapaikkapuhuttelussa ei tosiasiallisesti vaarantuisi. Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa. Lakivaliokunta painottaa, että perusteluissa esiin nostetut seikat ovat vain esimerkkejä eivätkä huomioon otettavat seikat rajaudu niihin.

Erityisen painavien syiden käsillä olemisen arvioiminen perustuu näin ollen laajaan kokonaisharkintaan, jossa tulee ottaa huomioon yhtäältä hakijan henkilöön ja toisaalta hänen tilanteeseensa liittyvät seikat, näiden seikkojen vaikutus hakijan kykyyn tehdä riittävästi selkoa puhuttelussa esille tulevista seikoista sekä edellä mainittujen seikkojen vaikutus henkilön oikeusturvan tarpeeseen. Lakivaliokunta katsoo, että tällaisen seikaston nostaminen lain tasolle vaikeuttaisi säännöksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä eikä säännöstä olisi siltikään mahdollista kirjoittaa käyttämättä avoimia ilmaisuja ainakaan rajaamatta säännöksen käyttöalaa ehdotettua suppeammaksi. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu yleinen muotoilu on asianmukainen. Lakivaliokunta painottaa, että ehdotettua erityisen painavien syiden vaatimusta tulee tulkita siten, että se mahdollistaa oikeusavun myöntämisen sellaisissa tilanteissa, joissa se on välttämätön hakijan oikeusturvan kannalta.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että erityisen painavien syiden arviointi tapahtuu oikeusapulain mukaisessa menettelyssä. Saadun selvityksen mukaan turvapaikanhakijan hakiessa valtion järjestämää oikeusapua oikeusaputoimisto tekee hänelle oikeusapupäätöksen, joka kattaa koko asian käsittelyn niin hallintovaiheessa kuin tuomioistuinvaiheessa. Henkilölle osoitettu avustaja hoitaa päämiehensä asiaa ja tekee ratkaisut tarvittavista toimista yhdessä päämiehensä kanssa. Avustajan arvioidessa tarpeellisia toimia hänen ohjeenaan on muun ohella ehdotettu 9 §:n 2 momentin säännös siitä, että avustajan mukanaolo turvapaikkapuhuttelussa kustannetaan vain, jos siihen on erityisen painavia syitä. Tehtävän päätyttyä oikeusapulain mukaan määrätty avustaja toimittaa laskunsa oikeusaputoimistolle. Tarpeellisia toimenpiteitä arvioidessaan oikeusaputoimisto lähtökohtaisesti luottaa hyvää asianajajatapaa ja muita ammattieettisiä ohjeita noudattavien avustajien arvioihin siitä, että palkkiota vaativan avustajan osallistuminen puhutteluun on ollut tarpeen. Oikeusaputoimistolle jää kuitenkin laskun maksajana mahdollisuus pyytää epäselvissä tapauksissa selvitystä siitä, miksi puhutteluun osallistuminen on ollut tarpeellista. Viime kädessä ratkaisun palkkioriidasta tekee hallinto-oikeus.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että 9 §:n 2 momentissa ehdotettu oikeusavun rajaaminen turvapaikkapuhutteluissa erityisen painaviin syihin myös alaikäisiltä ei mahdu perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn sallimiin rajoihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu tulee taata kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. lakiehdotukseen on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakivaliokunta ehdottaa 9 §:n 2 momentin täydentämistä siten, että tilanteessa, jossa hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

3. Laki hallinto-oikeuslain muuttamisesta

21 §. Hallinto-oikeuden oikeus saada viranomaisilta tietoja ja virka-apua. Voimassa olevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinto-oikeudella on oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot sekä oikeus saada viranomaiselta myös muuta virka-apua. Voimassa olevassa säännöksessä viitataan oikeuteen saada "käsittelyssä tarvittavia tietoja".

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 21) mukaan tietojen välttämättömyys tulee niitä pyydettäessä perustella. Lakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaan lausuntoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuomiovallan käytön riippumattomuus edellyttää, että hallintotuomioistuin arvioi itsenäisesti, mikä tieto on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi, eikä perustuslakivaliokunnan käytäntö edellytä, että tuomioistuimen tulisi perustella tietopyyntönsä.

4. Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

6 §. Pykälässä säädetään korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälän *2 momentin 2 kohta* kumotaan. Kyseinen säännös mahdollistaa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanossa annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian käsittelemisen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Esitys mahdollistaisi näissä asioissa jatkossa yhden jäsenen toimivallan, josta säädetään *5 momentissa*.

Ehdotus yhden jäsenen ratkaisukokoonpanosta on luonteeltaan yleinen ja koskee kaikkia korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan, jos kolmen jäsenen ratkaisukokoonpano täytäntöönpanoasioissa ehdotetuin tavoin kumotaan, vaihtoehdoksi muissa kuin valituslupaa edellyttävissä asioissa jää käsitellä täytäntöönpanoa koskeva asia joko yhden tai viiden jäsenen kokoonpanossa tai sitä suuremmassa kokoonpanossa. Korkeimmalta hallinto-oikeudelta saadun selvityksen mukaan erilaiset täytäntöönpanoa muotoavat ratkaisut on tehty yleensä kolmen jäsenen kokoonpanoissa, jolloin ehdotetun muutoksen jälkeen asiat jouduttaisiin käsittelemään täydessä kokoonpanossa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhden jäsenen kokoonpano ei sovellu tällaisiin asioihin.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut lisätä korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanomahdollisuuksia. Tämä huomioon ottaen valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momentin 2 kohtaa ei kumota ja että pykälän 5 momenttia täsmennetään tavalla, joka mahdollistaa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian käsittelyn myös yhden jäsenen kokoonpanossa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Valiokunnan ehdottaman vuoksi myös *johtolausetta* on tarpeen tarkistaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 32/2016 vp sisältyvät 2., 3., 5. ja 6. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 32/2016 vp sisältyvät 1. ja 4. lakiehdotuksen. ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2 momentti, 128 §, 193 §:n 2 momentti, 196 ja 198 § sekä 199 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 128 § laissa 813/2015, 193 §:n 2 momentti laissa 1445/2015, 196 § osaksi laissa 132/2016 ja 199 §:n 1 ja 3 momentti laissa 194/2015, sekä

lisätään 190 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 516/2008, 1214/2013 ja 132/2016, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, lakiin uusi 197 a § ja 201 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, seuraavasti:

9 §

Oikeusapu

— —

Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

— —

128 §

Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, sen käräjäoikeuden, jonka tuomiopiiriin säilöön otetun säilyttämispaikkakunta kuuluu, on säilöön otetun pyynnöstä

otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi. Asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Säilöön ottamista koskevaa asiaa ei kuitenkaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa. Laskettaessa tässä momentissa tarkoitettua määräaikaa ei sovelleta, mitä säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 5 §:ssä säädetään.

Käräjäoikeuden tulee ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä 1 momentissa säädettyä aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on välittömästi ilmoitettava säilöön otetulle ja hänen avustajalleen sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleenkäsittelyyn, jollei säilöön otettua ole 127 §:n 1 momentin nojalla määrätty päästettäväksi vapaaksi.

Säilöön ottamista ja poikkeuksellista sijoittamista koskevan asian uudelleen käsittely voi tapahtua 125 §:n 3 momentissa tarkoitettua videoneuvottelua tai muuta teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen, jos käräjäoikeus pitää sitä soveliaana. Säilöön otettu ulkomaalainen on kuitenkin tuotava käräjäoikeuteen, jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena.

Käräjäoikeuden on varattava sosiaalityöntekijälle tilaisuus antaa lausuntonsa, kun käräjäoikeus ottaa huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen tutkittavaksi. Käräjäoikeuden on päästettävä lapsi vapaaksi, jollei säilössä pitämisen jatkamiselle ole erityisiä syitä.

190 §

Valitus

— —

Poiketen siitä, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Valitus on tehtävä mainitussa määräajassa myös, jos valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta.

— —

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

— —

Helsingin hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Tässä laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitus ja valituslupahakemus tulee 190 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 193 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

197 a §

Lisäselvityksen toimittamiselle asetettava määräaika

Hallintotuomioistuin voi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäselvitys asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäselvitystä määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

198 §

Valituksen tekeminen valituslupa-asiassa

Valituslupa-asiassa valitus ja valituslupahakemus toimitetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valituslupahakemuksessa on ilmoitettava syyt, joiden vuoksi hakija katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on 196 §:n 4 momentissa tarkoitettu peruste.

Valitus ja valituslupahakemus voidaan toimittaa Suomen edustustolle, jos valittaja ei enää oleskele Suomessa. Säilöön otettu saa toimittaa valituksensa ja valituslupahakemuksensa säilöönottotilasta vastaavalle. Valituksen ja valituslupahakemuksen vastaanottaneen on viipymättä toimitettava ne korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

199 §

Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaiseminen

Hallinto-oikeus voi ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman viranomaisen toimittamia asiakirjoja, jos asian ratkaisemiseksi tarpeelliset seikat käyvät ilmi valituskirjelmästä tai muutoin.

— —

Korkein hallinto-oikeus voi 1 momentissa säädetyin edellytyksin ratkaista täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ilman asiassa kertyneitä asiakirjoja.

— —

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

— —

Jos hakija peruuttaa valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

_____

2.

Laki

ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 3 §:n 3 momentti, 4 §:n 1 momentti, 7 §:n 2 momentin 2 kohta ja 10 §:n 1 momentin johdantokappale ja 11 kohta, sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 3 momentti laissa 1342/2014, 7 §:n 2 momentin 2 kohta laissa 1219/2013 ja 10 §:n 1 momentin 11 kohta laissa 618/2007, sekä

lisätään 10 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 305/2004, 620/2006, 618/2007 ja 260/2014, uusi 12 kohta seuraavasti:

3 §

Rekisterinpitäjät

— —

Ulkomaalaisrekisteriä pitävät ja käyttävät myös poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työ- ja elinkeinotoimistot, vankeinhoitoviranomaiset, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.

— —

4 §

Vastuu rekisteriin talletetuista tiedoista

Rekisterinpitäjä, joka tallettaa ulkomaalaisrekisteriin tietoja, vastaa rekisteriin itse tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

— —

7 §

Talletettavat tiedot

— —

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, ulkomaalaisrekisteriin saa, siltä osin kuin on tarpeen, tallettaa:

— —

2) tiedot ja asiakirjat 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä, niihin liittyvistä selvityksistä, lausunnoista, asioiden ratkaisuista, päätösten perusteista, asioiden raukeamisista ja muutoksenhauista;

— —

10 §

Tietojen luovuttaminen rekisteristä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään taikka Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään, ulkomaalaisrekisteristä saa salassapitosäännösten estämättä ja siinä määrin kuin se on vastaanottavan viranomaisen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä, luovuttaa tietoja:

— —

11) oppilaitoksille opiskelijoiden oleskeluluvista;

12) oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetuille oikeusaputoimistoille oikeusapuhakemusten käsittelyä varten ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

3.

Laki

hallinto-oikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 a §:n 1 momentin 8 kohta, 12 b §:n 1 momentin 3 ja 4 kohta ja 2 momentti sekä 21 §, sellaisina kuin niistä ovat 12 a §:n 1 momentin 8 kohta laissa 326/2009, 12 b §:n 1 momentin 3 kohta laissa 831/2008, 4 kohta laissa 1311/2011 ja 2 momentti laissa 398/2015, sekä

lisätään 12 b §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 675/2006, 831/2008, 730/2011, 1311/2011 ja 398/2015, uusi 5 kohta seuraavasti:

12 a §

Hallinto-oikeuden kokoonpano eräissä asioissa

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys:

— —

8) ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta;

— —

12 b §

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä

Hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenisenä ratkaistaessa muutoksenhakuasiaa, jossa on kysymys:

— —

3) ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain (828/2008) soveltamisesta;

4) ajokorttilaissa (386/2011) ja tieliikennelain (267/1981) 5 luvussa säädetyistä ajo-oikeus- ja ajokorttiasioista;

5) ulkomaalaislain 103 §:ssä säädetyistä asioista ja 104 §:ssä säädetyssä nopeutetussa menettelyssä ratkaistuista asioista.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta yhden tuomarin kokoonpanossa säädetään myös oikeusapulain (257/2002) 27 §:n 2 momentissa, vankeuslain (767/2005) 20 luvun 5 §:ssä ja lastensuojelulain 85 §:ssä.

— —

21 §

Hallinto-oikeuden oikeus saada viranomaisilta tietoja ja virka-apua

Hallinto-oikeudella on oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot sekä oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta myös muuta virka-apua.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

4.

Laki

korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

~~*kumotaan* korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 2 momentin 2 kohta, sellaisena kuin se on laissa 892/2015, sekä~~

muutetaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 6 §:n 4 ja 5 momentti, sellaisena kuin niistä on 4 momentti laissa 1454/2015, seuraavasti:

6 §

— —

Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaisemaan valituslupahakemusta koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen ulkomaalaislain (301/2004) 6 luvussa tarkoitetussa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Asia voidaan käsitellä ja ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa myös, kun valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulo-

kiellosta. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä laajemman kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa käsittelemään ja ratkaisemaan, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitetun monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä:

1) pääasiasta erillisen oikeusapulain (257/2002) mukaisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa;

2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian;

3) tutkimatta jättämisen hallintolainkäyttölain (586/1996) 64 a §:ssä tarkoitetussa asiassa, jos korkein hallinto-oikeus on jo antanut päätöksen asianosaisen samaa asiaa koskevaan kanteluun tai purkuhakemukseen, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

5.

Laki

oikeusapulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään oikeusapulakiin (257/2002) uusi 17 a § seuraavasti:

17 a §

Yksityisen avustajan palkkio kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asiakohtaisen palkkion määrästä.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

6.

Laki

säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 31 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 31 §:n 3 momentti seuraavasti:

31 §

Käsittely käräjäoikeudessa

— —

Käräjäoikeuden on otettava muutoksenhaun alainen asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua siitä, kun valitus on saapunut käräjäoikeuteen. Määräaikaa laskettaessa ei sovelleta, mitä säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 5 §:ssä säädetään.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä 9.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Joona Räsänen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikko Monto
valiokuntaneuvos Marja Tuokila

VASTALAUSE 1

Perustelut

Suomi on kansainvälisesti tunnettu ihmisoikeuksien edistäjänä ja kehittyneen oikeusturvan maana. Ihmisoikeusperustaisuus on lainsäädäntömme keskeisiä periaatteita. Nämä periaatteet ja lähtökohdat tulee säilyttää ja niitä tulee edistää, myös turvapaikkalainsäädännössä. Niiden merkitystä tulee korostaa erityisesti silloin, kun turvapaikanhakijoiden määrä hetkellisesti haastaa kykymme ja resurssimme vastata tarpeeseen. On varmistettava, ettei näissä muuttuvissa olosuhteissa yhdenkään turvapaikanhakijan oikeusturvaa loukata tai heikennetä. Hallituksen esitys ei näitä näkökulmia ole riittävästi huomioinut.

Valitusaikojen lyhentäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin erityissäännökset valitusajoista hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun valitetaan turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.

Ulkomaalaislain 190 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan valitusaika turvapaikkamenettelyssä ratkaistavissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa olisi yleisen 30 päivän valitusajan asemesta 21 päivää päätöksen tiedoksisaannista, kun kyse on hallinto-oikeuteen tehtävästä valituksesta. Lain 196 §:ään ehdotetun säännöksen mukaan valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Hallinto-oikeusprosessin nopeuttaminen kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta on sinällään kannatettava tavoite. Hallinto-oikeuksiin tehtävien valituksien määräajan lyhentäminen ei kuitenkaan ole tässä kokonaisuutena perusteltu keino. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 24/2016 vp kiinnittänyt tähän huomiota ja kehottanut lakivaliokuntaa arvioimaan, saavutetaanko valitusaikojen lyhentämisellä hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet.

Hallinto-oikeusprosessissa on säädetty normaalia 30 päivän valitusaikaa lyhemmistä valitusajoista joidenkin asiatyyppien kohdalla. Lyhyempiä valitusaikoja on käytetty tyypillisesti silloin, kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertaista. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valituksen tekemisen ei voida katsoa lähtökohtaisesti olevan yksinkertaista, vaan kyse on monesti hyvin vaikeista ja monimutkaisista asioista. Erityisesti jos hakijalla ei prosessin aikaisemmissa vaiheissa ole ollut avustajaa, on tälle jäätävä riittävä aika löytää pätevä avustaja ja avustajalle riittävä aika laatia valitus. Ottaen huomioon mm. kieliongelmat ja asiantuntevien avustajien suuri juttumäärä nykyisessä pakolaistilanteessa, on nykyistä 30 päivän valitusaikaakin pidettävä varsin tiukkana. Valitusajan lyhentämisestä voisivat erityisesti kärsiä kaikkein heikoimmassa asemassa olevat, kuten alaikäiset. Valitusajan lyhentäminen voisi myös johtaa hätäisesti ja puutteellisesti tehtyjen valitusten osuuden lisääntymiseen, mikä vastaavasti lisäisi viivytyksiä prosessin myöhemmissä vaiheissa.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa tällä hetkellä noin 6 kuukautta. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on käsittelyaikojen lyhentäminen kummassakin valitusasteessa noin 4 kuukauteen. Hallinto-oikeuteen valittamiselle varatun ajan lyhentäminen 30 päivästä 21 päivään ei vaikuttaisi merkitykselliselllä tavalla prosessin kokonaiskestoon. Valitusajan lyhentämisellä valtiontaloudelle saatava vähäinen hyöty ei ole perustellussa suhteessa siihen riskiin, joka valitusajan lyhentämisestä aiheutuu hakijoiden oikeusturvalle. Näistä syistä hallinto-oikeuteen tehtävälle valitukselle asetetun valitusajan lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei ole perusteltua.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta haettavan valitusluvan kriteerien tiukentamista niin, että valituslupa myönnetään vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Lisäksi ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan valituslupahakemuksessa on ilmoitettava syyt, joiden vuoksi hakija katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on tarkoitettu peruste.

Valitusluvan saamisen korkea kynnys korostaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten vaativuutta. Tältä osin 14 vuorokautta voi monessa tilanteessa olla riittämätön aika perustellun valituslupahakemuksen ja valituksen laatimiselle.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä valituslupahakemuksista joka tapauksessa vain pieni osa hyväksytään. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehty valitus ei myöskään estä hallinto-oikeuden ratkaisun toimeenpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti näin päätä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä ehdotetun valitusajan lyhentämisen todellinen merkitys jäisi hyvin pieneksi. Näiltä osin ei ole perusteltua lyhentää valitusaikaa tavalla, joka voisi vaarantaa hakijan oikeusturvan.

Oikeusavun rajaaminen puhutteluvaiheessa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajattavaksi kansainvälistä suojelua hakeneen oikeutta saada oikeusapua puhutteluvaiheessa. Ulkomaalaislain 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusapuun kuuluisi avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen.

Kansainvälistä suojelua hakevat eivät yleensä tunne suomalaista viranomaismenettelyä eivätkä tiedä oikeuksiaan prosessissa. Osa hakijoista ei ole luku- tai kirjoitustaitoisia. Yhteisen kielen puuttumisesta ja kulttuurieroista syntyvät ongelmat aiheuttavat ilmeisiä väärinymmärrysten mahdollisuuksia. Kotimaassaan viranomaisten vainon kohteeksi joutuneella ja esimerkiksi kidutuksen uhrilla voi olla vaikeuksia toimia yksin suomalaistenkin viranomaisten kanssa. Tällaisissa tilanteissa asiantuntevalla avustajalla on suuri rooli hakijan oikeusturvan toteutumisen varmistajana.

Hallituksen esityksessäkin myönnetään, että tämä muutos ei nopeuttaisi hakemusten käsittelyprosessia, vaan saattaisi jopa hidastaa sitä. Hallituksenkin esityksessä arvioidaan, että avustajan

puuttuminen puhutteluvaiheessa voi lisätä selvitystarvetta prosessin myöhemmissä vaiheissa. Hakija ei monesti tiedä, mitä kaikkea hänen pitää kuulemisvaiheessa tuoda esille ja mihin asioihin vedota. Ammattitaitoinen avustaja paitsi on hyödyksi avustettavan oikeusturvan kannalta myös edistää prosessin sujuvuutta ja varmistaa, että olennaiset asiat saadaan käytyä läpi turvapaikkapuhuttelussa. Ei ole kenenkään etu, että puhuttelussa jää selvittämättä olennaisia asioita, jotka sitten mahdollisesti nousevat ensimmäisen kerran esiin valitusasteissa.

Jo nykyisellään oikeusapua tarjoavien lakimiesten on itse arvioitava oikeusavun perusteltu tarve ulkomaalaislain puhuttelussa ja hyvää asianajotapaa noudattavat avustajat osallistuvat päämiehensä puhutteluun silloin, kun avustajan tarpeelle on päämiehen tilanteeseen liittyvät perustellut syyt. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan nyt ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin vahvistamaan tämä käytäntö lain tasolla.

Hallituksen esityksessä ehdotettu säännös on kuitenkin selkeästi nykykäytäntöä tiukempi, mikä käy selvästi ilmi valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista. Lisäksi on epäselvää, kuka määrittelisi esitettyjen erittäin painavien syiden käsillä olon ja minkälaisessa menettelyssä. Tämä muodostaisi asian hoidettavaksi ottamista harkitsevalle oikeusavustajalle riskin, kun vasta ehkä puhuttelun kuluessa tulevat ilmi kaikki asiaan vaikuttavat seikat, joiden perusteella kriteerin täyttyminen määräytyy. Tällaisena esitetty muutos olisi omiaan luomaan epävarmuutta ja vaarantamaan kuulemisten tehokkaan ja asianmukaisen sujumisen.

Hallituksen esityksessä ei tuoda esiin sellaisia taloudellisia tai prosessiekonomisia syitä, jotka olisivat oikeassa suhteessa ehdotetun oikeusavun rajauksen aiheuttamiin oikeusturvariskeihin, oikeudelliseen epävarmuuteen ja riskeihin prosessin sujuvuudelle. Oikeutta oikeusapuun kuulemisvaiheessa ei näin ole perusteltua rajoittaa nykyisestä ja hallituksen esitys tulisi näiltä osin hylätä.

Avustajien kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan avustajan kelpoisuusehtojen tiukentamista. Voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle oikeusapulain (257/2002) perusteella määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Hallituksen esityksessä tämä säännös esitetään poistettavaksi, jolloin avustajan kelpoisuus määräytyisi oikeusapulain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) perusteella.

Avustajien kelpoisuuden tarkempi määrittely on sinällään kannatettavaa. On perusteltua, että avustajina voivat toimia vain lakimiehet, jotka ovat ammatillisten valvontajärjestelmien piirissä.

Kuitenkin hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa lakimuutos tarkoittaisi myös sitä, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvaiheen oikeusapu keskitettäisiin oikeusaputoimistoihin. Yksityinen oikeusavustaja voitaisiin määrätä avustajaksi vain valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 10 §:ssä säädetyillä erityisillä perusteilla, kuten esimerkiksi siksi, että julkisilla oikeusavustajilla ei ole työmäärän puolesta mahdollista ottaa uusia avustettavia.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 1

Muutos poistaisi hakijalta mahdollisuuden valita avustajansa ja johtaisi siihen, että ulkomaalaisasioiden hoitamiseen erikoistuneet avustajat eivät enää pääsääntöisesti voisi avustaa asiakasta hallintoprosessissa. Huomattava määrä ulkomaalaisasioita koskevaa juridista asiantuntemusta voisi jäädä käyttämättä. Lisäksi on vaarana, että avustajat vaihtuisivat kesken prosessin, jos hakijat pyrkivät maahanmuuttoviraston päätöksestä valittaessaan löytämään itselleen ulkomaalaisasioihin erikoistuneen yksityisen oikeusavustajan. Prosessien tehokkuuden kannalta olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että sama avustaja avustaisi hakijaa myös mahdollisissa valitusasteiden käsittelyissä.

Näillä perusteilla esitetään, että ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia muutetaan tavalla, joka rajaa oikeuden toimia oikeusavustajana ulkomaalaisasioissa julkisiin oikeusavustajiin, asianajajiin ja lupalakimiehiin, kuitenkin niin, että myös yksityinen oikeusavustaja voidaan määrätä toimimaan oikeusapulain mukaisena avustajana hallintoasiaa käsiteltäessä.

Säilöönotto

Esityksen mukaan säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleenkäsittelyä käräjäoikeudessa muutettaisiin siten, että säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia otettaisiin uudelleen tutkittavaksi säilöön otetun pyynnöstä ja että käsittelyä ei tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä.

Ehdotetun muutoksen ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota useissa lausunnoissa. Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut lausunnossaan, että säilöön otetun ulkomaalaisen säännöllisellä käsittelyllä pyritään turvaamaan jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen sekä se, että kenenkään vapautta ei riistetä mielivaltaisesti. Säännönmukainen vapaudenriiston kontrolli on erityisen tärkeää niille säilössä oleville ulkomaalaisille, jotka ovat kielitaidottomia eivätkä tunne Suomen lain heille tarjoamia oikeuksia.

Vapautensa menettäneet ovat aina tietyllä tavalla haavoittuvassa asemassa, ja säilöön otetut ulkomaalaiset, jotka menettävät vapautensa ainoastaan hallinnollisista syistä, tarvitsevat erityisiä oikeusturvatakeita. Siksi ulkomaalaislain 128 §:ään on kirjattu sääntö, jonka mukaan käräjäoikeus käsittelee ulkomaalaisen vapaudenmenetystä omasta aloitteestaan. Toteutuessaan ehdotettu muutos heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa. Oikeuskäsittely, joka toteutuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, edellyttäisi säilöön otetulta aktiivisuutta ja tietoa menettelystä ja omista oikeuksistaan. Oikeusasiamiehen säilöönottoyksiköihin tekemien tarkastushavaintojen mukaan säilössä olevat ulkomaalaiset ovat usein tietämättömiä omasta oikeudellisesta tilanteestaan, säilöönoton perusteista tai esimerkiksi siitä, kuinka kauan säilöönotto tulee jatkumaan. Esityksessä ei millään tavalla kerrota, millä tavoin tiedonsaantioikeus turvattaisiin. Näin ollen esitys tulisi hylätä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 6. lakiehdotus hylätään ja 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Vastalauseen muutosehdotukset**).

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2 momentti, ~~128 §,~~ 193 §:n 2 momentti, 196 ja 198 § sekä 199 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat ~~128 § laissa 813/2015~~, 193 §:n 2 momentti laissa 1445/2015, 196 § osaksi laissa 132/2016 ja 199 §:n 1 ja 3 momentti laissa 194/2015, sekä

lisätään~~190 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 516/2008, 1214/2013 ja 132/2016, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi,~~ lakiin uusi 197 a § ja 201 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, seuraavasti:

9 §

Oikeusapu

— —

Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi kuitenkin toimia julkisen oikeusavustajan lisäksi asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

— —

~~128 §~~

~~*Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa*~~

~~Jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, sen käräjäoikeuden, jonka tuomiopiiriin säilöön otetun säilyttämispaikkakunta kuuluu, on säilöön otetun pyynnöstä otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi. Asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Säilöön ottamista koskevaa asiaa ei kuiten-~~

~~kaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa. Laskettaessa tässä momentissa tarkoitettua määräaikaa ei sovelleta, mitä säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 5 §:ssä säädetään.~~

~~Käräjäoikeuden tulee ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä 1 momentissa säädettyä aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on välittömästi ilmoitettava säilöön otetulle ja hänen avustajalleen sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleenkäsittelyyn, jollei säilöön otettua ole 127 §:n 1 momentin nojalla määrätty päästettäväksi vapaaksi.~~

~~Säilöön ottamista ja poikkeuksellista sijoittamista koskevan asian uudelleen käsittely voi tapahtua 125 §:n 3 momentissa tarkoitettua videoneuvottelua tai muuta teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen, jos käräjäoikeus pitää sitä soveliaana. Säilöön otettu ulkomaalainen on kuitenkin tuotava käräjäoikeuteen, jos käräjäoikeus pitää sitä tarpeellisena.~~

~~Käräjäoikeuden on varattava sosiaalityöntekijälle tilaisuus antaa lausuntonsa, kun käräjäoikeus ottaa huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen tutkittavaksi. Käräjäoikeuden on päästettävä lapsi vapaaksi, jollei säilössä pitämisen jatkamiselle ole erityisiä syitä.~~

~~190 §~~

~~*Valitus*~~

— —

~~Poiketen siitä, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Valitus on tehtävä mainitussa määräajassa myös, jos valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta.~~

— —

193 §

(Kuten LaVM)

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

(1 ja 2 mom. kuten LaVM)

~~Valitus ja valituslupahakemus tulee 190 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.~~

(3 ja 4 mom. kuten LaVM 4 ja 5 mom.)

197 a §

(Kuten LaVM)

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 1

198 §

(Kuten LaVM)

199 §

(Kuten LaVM)

201 §

(Kuten LaVM)

Voimaantulosäännös

(Kuten LaVM)

Helsingissä 9.6.2016

Suna Kymäläinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Joona Räsänen sd
Antero Laukkanen kd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksellä on kannatettava tavoite, edistää joutuisampaa kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittelyä. Esityksessä liikutaan kuitenkin perustavien ihmisoikeuksien suhteen äärimmäisen herkällä alueella. Esitys ei myöskään tule lausuntojen perusteella lyhentämään käsittelyjä, vaan päinvastoin siirtämään painopistettä tuomioistuimiin.

Useiden kuultujen asiantuntijoiden, lausunnonantajien ja perustuslakivaliokunnan mukaan esitetyt rajaukset oikeusapuun heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Esitys ei tarjoa tyydyttävää selvitystä siihen, miten hakijoiden oikeusturva pystyttäisiin jatkossa varmistamaan. Esitys myös sivuuttaa nykytilanteen ehkä keskeisimmän ongelmakohdan oikeusturvan kannalta eli sen, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia hakijoita ei tunnisteta.

Esityksessä ei ole asianmukaisesti huomioitu valtion perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita, erityisesti syrjintäkieltoa ja oikeusturvavaatimusta tai lapsen oikeuksia. Kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla oikeusturvan tarve ja oikeusturvariski ovat korostuneita.

Esityksestä puuttuu kokonaan vaikutusten arviointi turvapaikanhakijoiden oikeusavun merkittävästä rajauksesta ja heikennyksestä. Lisäksi esitettyjen muutosten yhteisvaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ei ole esityksessä arvioitu millään tavalla. Näin mittavat muutokset edellyttävät lainmuutostarpeen ja sen kokonaisvaikutusten asianmukaista selvittämistä niin kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksien kuin turvapaikkaprosessin inhimillisyyteen yksittäisen hakijan näkökulmasta.

Esitys sisältää myös huomattavan yhdenvertaisuusongelman, koska sillä asetetaan korostetussa oikeussuojatarpeessa olevat turvapaikanhakijat muita heikompaan asemaan. Esityksessä ei huomioida hallintoprosessin uudistuksia ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän kokonaisuutta ja sillä ollaan luomassa suomalaiselle yhteiskunnalle vierasta eriarvoistavaa oikeusjärjestelmää.

Oikeusavun rajaaminen turvapaikkaprosessissa

Turvapaikkapuhuttelussa saatavaa oikeusapua esitetään rajattavaksi tapauksiin, joissa sille on "erityisen painavia syitä". 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa päätöksentekomenettelyssä ei välttämättä kyetä tunnistamaan oikeusavun myöntämistä puoltavia näkökohtia.

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

Korkein hallinto-oikeus vuorostaan arvioi esityksen kokonaisuutena voivan vaikeuttaa sen toimintaa ja voivan olla ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Perustuslakivaliokunta korostaa, että ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun merkitys turvapaikan hakijalla on valiokunnan mielestä korostettu oikeusturvan tarve turvapaikkapuhuttelussa. Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun perustuslakivaliokunnan mukaan nähdä myös osana perustuslain tarkoittamia hyvän hallinnon takeita. Näin ollen voidaan todeta, että oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys turvapaikan hakijan perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan.

Ongelmallista on myös, että esitykseen ei ole varattu riittävää lain voimaantulon siirtymäaikaa.

Avustajien kelpoisuusehdot

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 kokeneimmilta avustajilta uhkaa sekä heikentää oikeussuojaa että hidastaa oikeusprosesseja, mikä on ristiriidassa esityksen tavoitteen kanssa. Myös perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusapu on tasoltaan laadukasta. Alan epäterveiden ilmiöiden karsimiseksi riittäisi ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin muuttaminen seuraavasti:

> Ulkomaalaislaki 9 §:n 2 momentti: oikeusapu
>
> Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi kuitenkin toimia julkisen oikeusavustajan lisäksi asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 2

Kiinteät palkkiot

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 arvioimiaan tapauksia. Tämä voisi johtaa jopa kustannusten kasvuun näissä tapauksissa samalla, kun vaikeampia tapauksia ei pystyttäisi hoitamaan riittävän huolellisesti.

Valitusajat ja valituslupa oikeusistuimissa

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika hallinto-oikeuteen lyhennetään 21 päivään ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivään nykyisen 30 päivän sijasta. Valitusaika muodostaa vain hyvin pienen osan koko käsittelyajasta. Esitetty 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.

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 riittävyyden 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. Perustuslakivaliokunta kehottaa lakivaliokuntaa arvioimaan, saavutetaanko valitusaikojen lyhentämisellä hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet. Lausuntojen valossa voidaan pitää ilmeisenä, että näin ei ole.

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

Myös valitusluvan rajaamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain epämääräisellä "erityisen painava syy" -rajauksella on lausunnoissa kritisoitu laajasti. Lausuntojen perusteella myös lisäselvityksen rajoittaminen ja ratkaisukokoonpanojen muuttaminen ovat ongelmallisia.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 2

Lapsen asema

Hallituksen esitys on erityisen puutteellinen siltä osin, ettei siinä käsitellä lainkaan lapsen oikeuksia tai lapsen erityisasemaa. Lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen huomioon otettava periaate kaikessa lainvalmistelussa. Lapsen edun mukaiset lainsäädäntöratkaisut edellyttävät lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä. Turvapaikkaa hakevat lapset ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä, ja useissa lausunnoissa on nostettu esiin hallituksen esityksen ongelmat lasten oikeuksien näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin erityisesti alaikäisten osalta ja katsonut, että ehdotettu oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu perustuslain 21 §:n sallimiin rajoihin. Perustuslakivaliokunnan asettamien vähimmäisvaatimusten lisäksi olisi esityksessä otettava laajemmin huomioon se, että lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti menettelyissä, ja lapsen etu, mikä edellyttäisi lapsivaikutusten arviointia.

Säilöönotto

Esityksen mukaan säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleenkäsittelyä käräjäoikeudessa muutettaisiin siten, että säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia otettaisiin uudelleen tutkittavaksi "säilöön otetun pyynnöstä" ja että käsittelyä ei tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä.

Tämän ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota useissa lausunnoissa. Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut lausunnossaan, että säilöön otetun ulkomaalaisen asian säännöllisellä käsittelyllä pyritään turvaamaan jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen sekä se, että kenenkään vapautta ei riistetä mielivaltaisesti. Säännönmukainen vapaudenriiston kontrolli on erityisen tärkeää niille säilössä oleville ulkomaalaisille, jotka ovat kielitaidottomia eivätkä tunne Suomen lain heille tarjoamia oikeuksia.

Vapautensa menettäneet ovat aina tietyllä tavalla haavoittuvassa asemassa, ja säilöön otetut ulkomaalaiset, jotka menettävät vapautensa ainoastaan hallinnollisista syistä, tarvitsevat erityisiä oikeusturvatakeita. Siksi ulkomaalaislain 128 §:ään on kirjattu sääntö, jonka mukaan käräjäoikeus käsittelee ulkomaalaisen vapaudenmenetystä omasta aloitteestaan. Toteutuessaan ehdotettu muutos heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa merkittävästi. Oikeuskäsittely, joka toteutuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, edellyttäisi säilöön otetulta aktiivisuutta ja tietoa menettelystä ja omista oikeuksistaan. Oikeusasiamiehen säilöönottoyksiköihin tekemien tarkastushavaintojen mukaan säilössä olevat ulkomaalaiset ovat usein tietämättömiä omasta oikeudellisesta tilanteestaan, säilöönoton perusteista tai esimerkiksi siitä, kuinka kauan säilöönotto tulee jatkumaan. Esityksessä ei millään tavalla kerrota, millä tavoin tiedonsaantioikeus turvattaisiin. Näin ollen esitys tulisi hylätä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu muutos heikentäisi tosiasiassa säilöön otettujen oikeusturvaa, koska asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi jatkossa säilöön otetun pyyntöä ja sen myötä hakijan huomattavaa oma-aloitteisuutta sekä ylipäätään 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 2

Ulkomaalaisrekisteri

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaan myös korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet lisättäisiin ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjiksi. Muun muassa tietosuojavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota tähän liittyviin ongelmiin. Myös hallinto-oikeuksien oikeutta saada tietoa ehdotetaan esityksessä muutettavaksi. Korkein hallinto-oikeus on pitänyt tarkennuksia ja muutoksia välttämättöminä myös tähän asiakokonaisuuteen. UNHCR kiinnittää huomiota lausunnossaan siihen, että esitys on puutteellinen turvapaikanhakijoiden henkilökohtaisten tietojen jakamisen näkökulmasta ja sitä tulisi tarkentaa. Esityksessä ei esimerkiksi selvennetä, miten ja minkälaisia tietoja jaetaan. Lisäksi tiedonjaon tarkoitus jää epäselväksi. Esityksessä ei myöskään tarkastella, täyttyvätkö välttämättömyyttä ja suhteellisuutta koskevat vaatimukset. UNHCR suosittelee myös tarkastelemaan tietojen luottamuksellisuutta koskevia näkökohtia. Esityksen puutteet ovat ilmeisiä myös siitä näkökulmasta, että puheena olevat tiedot ovat arkaluontoisia siksi, että turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa.

Lopuksi

Lakiesityksen muokkaaminen näin monelta osin eduskunnassa niin, että esitystä voisi pitää tyydyttävänä, vaikuttaa erittäin vaikealta. Pidän perustelluimpana ratkaisuna, että eduskunta hylkää esitykseen sisältyvät lakiehdotukset ja hallitus valmistelee kokonaisuuden uudelleen niin, että siinä huomioidaan riittävissä määrin hakijoiden oikeusturvatarpeet, kansainvälisen oikeuden velvoitteet sekä lausunnonantajien esittämät huomiot.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 9.6.2016

Emma Kari vihr

VASTALAUSE 3

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoite nopeuttaa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä tuomioistuimissa on kannatettava, sillä käsittelyaikojen pitkittyminen on ongelmallista hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Kuitenkin on tärkeää huomata niin kuin perustuslakivaliokunta kirjoittaa lausunnossaan, että ehdotetut muutokset valitusaikoihin ja oikeusavun rajaaminen ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta myös huomauttaa, että on selvää, että toteutuessaan ehdotukset heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika hallinto-oikeuteen lyhennetään 21 päivään. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista nykyisen 30 päivän sijasta. On kuitenkin huomattava, että valitusaika muodostaa vain osan koko käsittelyajasta. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus pitää epätodennäköisenä, että valitusajan lyhentämisellä voitaisiin merkittävästi vaikuttaa asioiden kokonaiskäsittelyaikaan. Vaikutus voi olla jopa päinvastainen, jos valitusten taso heikkenee ja niitä täydennetään enemmän jälkikäteen.

Perustuslakivaliokunta kirjoittaa lausunnossaan lakivaliokunnalle, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Huolestuttavaa on, että valitusaikojen lyhentäminen heikentäisi oikeusturvaa tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut. Lapsiasiavaltuutettu on huolissaan siitä, että lyhyet valitusajat voivat käytännössä estää yksin maahan tulleen lapsen tai lapsiperheen mahdollisuuden valittaa kielteisistä turvapaikkapäätöksistä.

Suurempi ongelma kuin valitusaikojen pituus käsittelyaikojen pitenemisessä on tuomioistuinlaitoksen resurssien riittämättömyys.

Valitusaikojen lyhentämisen lisäksi erityisen ongelmallinen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta on oikeusavun rajaaminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Erityisen ongelmallista on, että hallituksen esityksessä ei ole millään tavalla avattu sitä, miten erityisen painavien syiden arviointi käytännössä tapahtuu.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on tärkeää sekä turvapaikanhakijan oikeusturvan että mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Avustajan puuttuminen turvapaikkapuhuttelussa saattaa lisätä kustannuksia, kun avustajan asiantuntemusta esimerkiksi kansainvälistä suojelua tarvitsevien tunnistamisessa ei ole käytössä.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp
Vastalause 3

Erityisen ongelmallista avustajan puuttuminen on alaikäisten kohdalla. Perustuslakivaliokunta katsookin, että ehdotettu oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu perustuslain 21 §:n sallimiin rajoihin. Lapsiasiavaltuutetun mukaan oikeudellisen avustajan läsnäoloa turvapaikkapuhuttelussa tulisi harkita matalalla kynnyksellä aina, kun puhuteltavana on lapsi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että lasten haavoittuvasta asemasta johtuen heiltä ei voi odottaa kykyä ilmaista itseään ja toimia turvapaikkamenettelyssä ilman edustajaa ja asiantuntevaa oikeudellista avustajaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislaista poistetaan säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi nykyisin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulakia muutettaisiin säätämällä siitä, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille voidaan säätää kiinteät asiakohtaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella.

Turvapaikanhakijoita avustavien pätevyysvaatimusten nostaminen on sinänsä myönteistä. Kuitenkin se, että jatkossa oikeusapua saisi vain julkisilta oikeusavustajilta, hävittäisi kaiken sen asiantuntemuksen, jota löytyy esimerkiksi Pakolaisneuvonnan kaltaisilta toimijoilta. Asiakohtaisten palkkioiden ongelma puolestaan on, että avustajat tarttuvat vain helppoihin tapauksiin ja vaativampaa apua tarvitsevia tapauksia ei hoidettaisi riittävän huolellisesti.

Yleisenä ongelmana hallituksen esityksessä on, että esitysten vaikutuksia turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ei ole kattavasti selvitetty, vaikka kysymyksessä on ihmisoikeuksien toteuttaminen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 9.6.2016

Katja Hänninen vas