



Oikeusministeriö

1/4

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.12.2015, OM37/41/2015

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esityksen pääkohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, lakia ulkomaalaisrekisteristä, hallinto-oikeuslakia ja lakia korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsitteleminen ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimissa kiireellisenä ja kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi siten, että valitus Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisia ratkaisukokoonpanoja ehdotetaan tarkistettaviksi. Esityksessä ehdotetaan myös, että korkein hallinto-oikeus voisi myöntää ulkomaalaisasiassa valitusluvan ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Valitusluvan myöntäminen muulla painavalla syyllä ehdotetaan poistettavaksi ulkomaalaislaista. Tällainen painava syy voi olla mm. se, että ratkaisulla on erittäin suuri taloudellinen tai muu merkitys asianosaiselle.

Oikeusapua myönnettäisiin ehdotuksen mukaan turvapaikkatutkinnassa vain, jos siihen on erityisen painavia syitä. Lisäksi ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyinä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeutta ulkomaalaisrekisterin sähköiseen käyttöön esitetään hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyä käräjäoikeudessa ehdotetaan muutettavaksi sujuvammaksi ja vastaamaan pakkokeinolakia.

Esitettyjen muutosten taustalla ovat pääasiassa tarpeet tehostaa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä ja lyhentää käsittelyaikoja, ja sitä kautta pienentää valtiontaloudelle aiheutuvia kustannuksia. Vuoden 2015 aikana merkittävästi kasvaneet kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrät edellyttävät uudistuksia, joita on valmisteltu ministeriöissä kii-

reillisellä aikataululla. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota erityisesti muutoksenhakuajan lyhentämistä ja oikeusavun saamisen rajaamista koskeviin muutosehdotuksiin.

Muutoksenhakuajan lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan perustuslain 21 §:ssä, Euroopan Neuvoston ihmisoikeusyleissopimuksen 6 artiklassa sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 14 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artiklassa turvataan lisäksi oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Suomessa yleinen valitus-aika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Esityksen mukaan tätä lyhyempiä valitusaikoja on käytetty erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valituksen tekeminen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertaista. Lisäksi todetaan, että tavallisin yleistä valitusaikaa lyhyempi valitusaika on 14 päivää. Ehdotuksessa ei tarkenneta, missä asiaryhmissä tai minkä tyyppisissä asioissa tällaisia lyhyempiä, vertailukelpoisia 14 päivän valitusaikoja olisi käytössä.

Hallintolain (434/2003) 49 c §:n mukainen yleinen oikaisuvaatimusaika on 30 päivää. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tästä poikkeavia pidempiä muutoksenhakuajoja on mm. verotuksessa ja lyhyempiä kunnallisessa oikaisuvaatimusjärjestelmässä. Sosiaalihuollossa aiemmin käytössä ollut oikaisuvaatimusaika 14 päivää on sosiaalihuoltolain uudistuksessa sitä vastoin pidennetty 30 päivään (sosiaalihuoltolaki 1301/2014, 50 – 51 §). Valitusaika hallinto-oikeuteen on edelleen 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimusaajan pidentämistä 30 päivään perusteltiin lainvalmisteluaineistossa oikeusturvasyillä. Totesin sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21) antamassani lausunnossa (10.10.2012, OKV/33/20/2012) käsitykseni, että määräajan pidentämistä 30 päiväksi olisi aiheellista harkita, sillä pidempi määräaika parantaisi oikaisuvaatimuksen tekijän mahdollisuuksia valmistella oikaisuvaatimuksensa paremmin ja halutessaan hankkia oikeudellista apua. Tämä edistäisi asian perusteellista tutkimista jo oikaisuvaatimuvaiheessa.

Esityksen mukaan ehdotettua 14 päivän valitusaikaa voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävänä huomioon ottaen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapauksen *I.M. v. Ranska* (9152/09) ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) tapauksen *Samba Diouf* (C-69/10). Ensin mainitussa tapauksessa EIT totesi mm. loukatun valittajan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (13 art.), kun hänelle jäi käytännössä 48 tuntia aikaa valmistella perusteltu turvapaikkahakemus. EUTI:n *Samba Diouf* -tapauksessa kysymys oli nopeutetussa menettelyssä käsiteltävästä asiasta, jossa hakija ei voinut valittaa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä, vaan hänellä oli mahdollisuus nostaa kanne asiassa 15 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Tavanomaisessa menettelyssä määräaika kanteen nostamiselle tuomioistuimessa olisi Luxemburgin lainsäädännön mukaan ollut 30 päivää. EUTI totesi lyhennetyistä menettelyistä, ettei 15 päivän määräaika lähtökohtaisesti vaikuta käytännössä riittämättömältä kanteen tehokkaaseen valmisteleminen ja toteuttamiseen, ja että se vaikuttaa kohtuulliselta ja oikeasuhteiselta kyseessä oleviin oikeuksiin ja intresseihin nähden.

On syytä huomata, että molemmissa edellä mainituissa tapauksissa oli kyse ns. nopeutetussa menettelyssä käsiteltävistä hakemuksista, ja taustalla oli epäily turvapaikkamenettelyn väärinkäyttämisestä. Ensin mainitussa, EIT:n tapauksessa hakemus oli ohjautunut nopeutettuun menettelyyn, koska hakijan katsottiin pyrkivän väärinkäyttämään turvapaikkamenettelyä. Jälkimmäisessä tapauksessa (*Samba Diouf*) hakijan hakemus oli hylätty perusteettomana. Hakemus

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

oli käsitelty nopeutetussa menettelyssä, koska asiassa voitiin selvästi todeta, että hakija ei täyttänyt kansainvälisen suojelun tarjoaman aseman saamiselle asetettuja edellytyksiä ja että hakija oli johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai väärennettyjä asiakirjoja. Kummassakaan tapauksessa ei siis ollut kysymys ns. tavanomaisesta kansainvälisen suojelun hakemisen tai kanteen nostamisen (tai muutoksenhaun) määräajasta, jota sovellettaisiin erittelemättä kaikkiin kansainvälistä suojelua hakevien päätöksiin.

Kansainvälistä suojelua koskevista asioista kysymys on varsin tyypillisesti hakijoista, joiden kielitaito ja edellytykset hallinnollisen tai oikeusprosessin ymmärtämiseen tai läpiviemiseen ilman asiantuntevaa apua ovat rajoitetut. Tähän nähden katson, ettei viittausta esityksessä mainittuihin oikeustapauksiin voida sellaisenaan pitää riittävänä perusteluna valitusajan lyhentämistä koskevan ehdotuksen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuudelle. Kun lisäksi otetaan huomioon yhteisvaikutukset maksuttoman oikeusavun saatavuuden rajaamista, avustajien kelpoisuusehtojen kiristämistä ja valituslupaperusteiden supistamista koskevien muutosehdotusten kanssa, hakijan tosiasialliset mahdollisuudet riittävän oikeusturvan saamiseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyssä ja siihen liittyvässä muutoksenhakuprosessissa voivat vaarantua. Esityksessä mainituista oikeustapauksista voidaan päätellä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin sinänsä hyväksyvät kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopeutetun käsittelymenettelyn ja ns. tavanomaiseen menettelyyn nähden lyhyemmät määräajat oikeussuojakeinojen käyttämiseen tapauksissa, joissa hakemusta voidaan pitää ilmeisen perusteettomana. Mielestäni ehdotuksen jatkokäsittelyssä olisikin syytä nyt tehtyä perusteellisemmin ja monipuolisemmin selvittää valitusajan lyhentämisen oikeudellista hyväksyttävyyttä erityisesti, kun se nyt esitetyssä muodossa näyttää kohdistuvan kaikkiin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

Oikeusavun saatavuus

Esityksessä todetaan, että Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla on ollut oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun sekä ensimmäiseen päätökseen liittyvässä menettelyssä eli hallintoasian käsittelyssä (ml. turvapaikkapuhuttelu) että tuomioistuinvaiheessa. Ehdotuksen mukaan oikeusapua myönnettäisiin turvapaikkatutkinnassa vain, jos siihen on *erityisen painavia syitä*. Lisäksi ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrätynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Esityksen perustelujen mukaan kansainvälistä suojelua hakevien saama oikeusapu on nykyisin laajempaa kuin muiden oikeusapua hallintoasian käsittelyä varten hakevien oikeusapu ja menettelydirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, uudelleenlaadittu) vähimmäistason ylittävää. Tätä tasoa ei esityksen mukaan ole nykytilanteessa mahdollista pitää yllä.

Jäsenvaltioiden on menettelydirektiivin 20 artiklan mukaan varmistettava, että hakijalle annetaan pyydettyä maksutonta oikeusapua ja maksuton oikeudellinen edustaja direktiivin V luvussa säädetyissä muutoksenhakumenettelyissä. Maksutonta oikeusapua ja / tai maksuton oikeudellinen edustaja *voidaan* antaa myös III luvussa säädetyissä ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä. Hakijoille on annettava tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvistä asioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyyn tai luvan saaneen oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa menettelyn kaikissa vaiheissa, myös kielteisen päätöksen jälkeen (22 artikla).

Esityksen mukaan yksilöllisesti harkittavia erityisen painavia syitä avustajan saamiseen julkisin varoin turvapaikkatutkinnassa voisivat olla hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja alaikäisyys. Muutosta perustellaan mm. viranomaisen korostetulla selvittämismääräyksellä turvapaikkatutkinnassa, mikä esityksen mukaan osaltaan vähentää tarvetta käyttää avustajaa ”ainakin selvissä tilanteissa”.

Ennen varsinaista turvapaikkatutkintaa (puhuttelua) tehtävä arvio siitä, että hakijan tapaus olisi niin ”selvä”, ettei avustajaa oletettavasti tarvita, voi sisältää epävarmuustekijöitä. Mikäli oikeusavun tarve ilmenisi vasta turvapaikkapuhuttelussa, johtaisi avustajan puuttuminen ja sellaisen järjestäminen todennäköisesti puhutteluajankohdan siirtymiseen ja nostaisi kynnyksestä oikeusavun saamiseksi entisestään. Olennaista sekä hakijoiden oikeusturvan että viranomaistoiminnan tehokkuuden kannalta on, että oikeusavun tarpeen arvioimiseksi varmistetaan asianmukainen menettely, jolla voidaan turvata oikeusavun saaminen sen tarpeessa oleville hakijoille.

Avustajien kelpoisuusehtojen yhdenmukaistaminen siten, että kelpoisuus määräytyy poikkeuksetta oikeusapulain mukaan, on perusteltua kaikkien avustajien saamiseksi toimivan ja myös mahdollisimman yhdenmukaisen valvontajärjestelmän piiriin. Esityksessä viitataan mm. lausuntoon 31.3.2011 kansainvälistä suojelua hakevalle annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta (SM002:00/2011, OKV/7/20/2011), jossa painotin korostuneiden oikeusturvavaatimusten edellyttävän myös asianosaisten asiamiehiltä ja avustajilta oikeudellista ammattitaitoa ja ammattieettistä toimintaa. Viittasin tuolloin antamassani lausunnossa myös Eduskunnan lakivaliokunnalle 27.1.2011 antamaani lausuntoon (OKV/2/21/2011), jossa totesin, että korostuneita oikeusturvavaatimuksia liittyy lastensuojeluasioiden lisäksi moniin muihinkin hallintoasioihin, esimerkiksi ulkomaalaisasioihin ja mielenterveyteen liittyviin asioihin.

Tämän sinänsä tavoitteiltaan oikeansuuntaisen ja siinä mielessä perustellun lainmuutoksen tekeminen kaipaa ainakin edellä kosketetuilta osin vielä sen perusteisiin puretuvaa jatkotyöstämistä. Erityisesti on aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että toiminnan tehostamiseen ja kustannusten hallitsemiseen liittyvät tarpeet pitää suhteuttaa oikeusvaltiossa hyväksyttävällä tavalla yksilön aitoihin oikeussuojatarpeisiin.

Pidän tärkeänä, että Eduskunnan perustuslakivaliokunnalta pyydetään esityksestä lausunto.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
