Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle,

Valiokunta on pyytänyt lausuntoani ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä 2/2016. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua, tiedoksiantoa sekä hakemusten käsittelymaksua koskevia säännöksiä. Erityisalani liittyy prosessuaalisiin ihmis- ja perusoikeuksiin, joten keskityn jäljempänä tiedoksiantoa koskevan sääntelyn muuttamiseen.

Soveltuvat perus- ja ihmisoikeusnormit

Oikeudenkäynti kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on EIT:n oikeuskäytännössä rajattu EIS 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kuten on todettu EIT:n ratkaisuissa *Maaouia v Ranska* (2000) ja *Naumov v Albania* (2002). Suuren jaoston käsittelemä *Maaouia* koski ulkomaalaisen karkottamista, jota oli käsitelty hallintolainkäyttömenettelyssä. EIT totesi EIS 6 artiklan sovellettavuutta arvioidessaan, että artiklaa ei sovelleta karkottamista koskevaan oikeudenkäyntiin eli menettely ei rinnastu siviili- tai rikosprosessiin EIS:n soveltamisen kannalta.

Sen sijaan EIS 7. lisäpöytäkirjan 1. artikla koskee ulkomaalaisten karkottamisen oikeussuojakeinoja. Tapauksen *Maaouia* perusteluissa on viitattu kyseiseen artiklaan, mistä voidaan päätellä, että karkottamisen oikeussuojakeinoihin sovelletaan mainitun artiklan asettamia edellytyksiä eikä suoraan EIS 6 artiklaa koko laajuudessaan. Lisäpöytäkirjan 1. artikla sisältää tietyt vähimmäisvaatimukset, joihin kuuluu mahdollisuus esittää karkotuksensa vastaisia syitä, saada asiansa tutkituksi uudelleen ja tulla näissä tarkoituksissa edustetuksi asianomaisen viranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä. Ulkomaalaisen karkottaminen on mahdollista ennen näiden oikeuksien käyttämistä, milloin karkottaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen takia tai kansallisen turvallisuuden perusteella.

Oikeuskäytäntöä EIS 7. lisäpöytäkirjan 1. artiklan soveltamisesta on verraten vähän. Artiklassa käytetyn muotoilun perusteella voidaan päätellä, että vähimmäisvaatimukset ovat olennaisesti alemmalla tasolla kuin siviili- ja rikosprosessiin liitettävät 6 artiklan mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Lisäksi on huomattava, että artikla suojaa vain maassa laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista, ei sen sijaan maahan pyrkivää ja rajalta käännyttämisen kohteeksi joutuvaa taikka sellaista, jonka oleskelulupa on umpeutunut.

Lisäpöytäkirjan 1. artiklan edellytyksiä on tarkasteltu EIT:n ratkaisussa *Lupsa v Romania* (2006), joka koski ulkomaalaisen karkottamista. EIT totesi kansallista menettelyä arvioidessaan, että menettelylle asetettava laillisuuden vaatimus edellyttää, että karkottaminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, jonka pitää olla saatavilla ja ennakoitavissa. Lisäksi lainsäädännön tulee tarjota takeet mielivaltaista viranomaismenettelyä vastaan (*Lupsa* kohta 55). Tapauksessa *Lupsa* valittajan väitettyä rikosepäilyä ei yksilöity mitenkään, tieto käsittelystä annettiin istuntopäivänä, pyyntöihin käsittelyn lykkäämisestä ei suostuttu eikä valittajan avustajalle annettu tilaisuutta esittää todisteita karkottamispäätöstä vastaan (*Lupsa* kohta 59). Siten kansallinen menettely oli loukannut lisäpöytäkirjan 1. artiklaa.

EIS 7. lisäpöytäkirjan 1. artiklaa pidemmälle meneviä vaatimuksia oikeudenkäynnille ulkomaalaisasioissa asettaa Euroopan unionin perusoikeuskirja, sillä perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohta edellyttää, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin on katsonut, että pakolaisaseman myöntämistä ja poistamista koskeva menettely perustuu perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja -periaatteiden kunnioittamiseen (H.I.D. ja B.A. C-175/11, kohta 58). Korkein hallinto-oikeus on tapauksissa 2014:114 ja 2014:152 tulkinnut, että tällä tarkoitetaan EIS 6 artiklan vähimmäisvaatimusten noudattamista.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että vaikka EIS 6 artikla ei näytä välittömästi soveltuvan oikeudenkäynteihin ulkomaalaisasioissa, käytännössä ulkomaalaislainsäädännön perustuessa EU-oikeudellisille säännöksille edellytetään perusoikeuskirjan vuoksi vastaavien menettelyvaatimusten täyttämistä. Suomessa voitaneen sama päätelmä tehdä myös sikäli, että perustuslain 21 §:n vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä pohjautuvat 6 artiklalle. Kansallisesti ei ole mielekästä erotella oikeudenkäyntimenettelylle asetettavia vaatimuksia yksinomaan sen perusteella, onko käsiteltävä asia EIS 6 artiklan soveltamisalalla.

Tiedoksiantosäännöksen arviointi

Viranomaisen päätöksen tiedoksianto asianosaiselle on sikäli oikeudenkäynnin kannalta olennainen ja keskeinenkin kysymys, että tiedoksianto mahdollistaa oikeussuojakeinoihin turvautumisen. Kuten olen hallituksen esitystä 137/2015) koskevassa lausunnossani todennut, EIS 6 artikla kuten muutkaan sopimusmääräykset (ml. 7. lisäpöytäkirjan 1. artikla) eivät edellytä tietyllä teknisellä tavalla toteutettavaa tiedoksi antamista. EIT on ratkaisuissaan toisinaan arvioinut asianosaisen tosiasiallista tiedoksi saamista silloin, kun asianosainen on vedonnut

siihen, että ei ollut saanut haastetta tai valituksenalaista päätöstä tiedokseen. On selvää, että kansallisen lainsäädännön tulee mahdollistaa tosiasiallinen tiedoksi saaminen, mihin luonnollisesti vaikuttaa viranomaisten toiminta kussakin yksittäistapauksessa.

Esityksen tiedoksiantosäännös muuttuisi voimassa olevasta sikäli, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa pakollisesta haastetiedoksiannosta luovuttaisiin. Voimassa olevan ulkomaalaislain 205 §:n 3 §:n mukaan *kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on kuitenkin aina toimitettava haastetiedoksiantona*. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 15), että jatkossa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiannossa noudatettaisiin samaa menettelyä kuin kielteisen päätöksen tiedoksiannossa. Toisin sanoen tiedoksianto tapahtuisi todisteellisesti eli postitse saantitodistusta vastaan tai luovuttamalla päätös asianosaiselle tai tämän edustajalle. Erikseen on vielä todettu, että muutoksella ei olisi vaikutusta viranomaisen velvollisuuteen tulkita ja kääntää päätös (s. 16).

Kuten edellä on todettu, tiedoksi antamisen tapa ei sinänsä ole ratkaisevaa arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten toteutumista. Esitetyt tiedoksi antamisen tavat, jotka edellyttävät todisteellista tiedoksiantoa kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä, mahdollistavat tosiasiallisen tiedoksi saamisen. Tältä osin esitykseen ei ole huomauttamista. On kuitenkin syytä korostaa, että tosiasiallinen tiedoksianto edellyttää myös kääntämisen ja/tai tulkkaamisen tarpeen huomioon ottamista, koska muutoin kansallisia kieliä osaamaton henkilö ei voi tehokkaasti käyttää hänelle kuuluvia oikeussuojakeinoja. Esitykseen ei kuitenkaan sisälly kääntämis- ja tulkkausvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä ja esityksen perusteluissa (s. 16) on perustellusti korostettu viranomaisten velvollisuutta huolehtia siitä, että asianosaisella on oikeus saada tarvittaessa käännös, jossa selvennetään asianosaisen tosiasiallisesti ymmärtämällä kielellä ainakin päätöksen ja asianosaisen oikeusturvan kannalta keskeisimmät kohdat.

Käsitykseni mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Tampereella 14. helmikuuta 2016

Antti Tapanila
Oikeustieteen tohtori