PAKOLAISNEUVONTA RY:N LAUSUNTO 14.4.2016

Asia: Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö HE 32/2016vp

I YLEISTÄ

Pakolaisneuvonta kiittää perustuslakivaliokuntaa kuulemispyynnöstä sekä mahdollisuudesta antaa esityksestä kirjallinen lausunto.

Hallituksen esitys heikentää merkittävällä tavalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Hallitus esittää mm. alkuvaiheen oikeusavun rajoittamista merkittävästi, asiakohtaisen palkkion käyttöön ottamista kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapuun, mahdollisuutta rajoittaa tuomioistuimelle lähetettävää lisäselvitystä, valitusajan lyhentämistä, hallinto-oikeuksien kokoonpanon keventämistä ja menettelyn säätämistä kiireelliseksi.

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

Oikeusturvan kannalta esitetyissä keinoissa on huomattava epäsuhta. Samalla kun päätöksentekijöille on varattu mittavat lisäresurssit henkilöstön palkkaamiseen ja menettelyn nopeuttamiseen turvapaikanhakijan oikeusapua ja oikeutta valita avustaja rajoitetaan. Turvapaikanhakijan mahdollisuutta löytää pätevä avustaja tulee

tosiasiallisesti vaikeuttamaan lisäksi esitetyt muutokset valitusaikojen lyhentämisestä ja avustajien palkkioiden alentamisesta.

Hallituksen esitys on kiireellä ja puutteellisesti valmisteltu. 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 vaikutusten asianmukaista selvittämistä.

Muutos on ajoitettu ajankohtaan, jolloin asiantuntevan oikeusavun tarve on ehkä suurempi kuin koskaan. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeudet ovat rekrytoineet suuret määrät uusia päätöksentekijöitä. Lainsäädäntöä ja erityisesti käytäntöjä muutetaan jatkuvasti. Päteviä avustajia ei ole riittävästi. Haavoittuvien ryhmien tunnistamiseen ja hoitoon ei ole panostettu riittävästi.

Enemmistö vuonna 2016 Euroopan rajoille saapuvista turvapaikanhakijoista on jo naisia ja lapsia esimerkiksi YK:n lapsijärjestön Unicefin havaintojen mukaan. [1] Tämä tulee lisäämään erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten määrää turvapaikkamenettelyssä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että menettelyn nopeuttaminen on sinänsä kannatettava tavoite. Lisäksi Pakolaisneuvonta pitää avustajien kelpoisuusehtojen tiukentamista hyvänä asiana.

Muilta osin Pakolaisneuvonta ei kannata esitettyjä muutoksia.

[1] UNICEF:in raportit http://www.unicef.org/emergencies/index_85510.html

OIKEUSAPU JA OIKEUSTURVAN TARVE

Perustuslain 21 §:ssä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Hyvän hallinnon tärkeimpiin osa-alueisiin kuuluu oikeus hakea muutosta. Oikeus saada oikeudellista apua sisältyy perustuslaissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Kansainvälistä suojelua hakevan asiassa on aina kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista ja ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista. Ketään ei saa käännyttää tai karkottaa, jos hän on sen seurauksena vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Väärällä kielteisellä päätöksellä on korvaamattomat ja korjaamattomat seuraukset.

Turvapaikanhakijalla on korostunut oikeusturvan tarve. Kansainvälisen suojelun hakeminen on selkeästi sellainen oikeudellinen asia, johon hakija tarvitsee asiantuntevaa apua. Hakijalta ei voi vaatia vieraan maan lainsäädännön ja menettelytapojen tuntemista eikä yleinen oikeudellinen neuvonta ole riittävää hänen oikeusturvansa kannalta.[2]

Turvapaikanhakijat ovat lisäksi usein erityisen haavoittuvassa asemassa; kuten esimerkiksi naiset, traumatisoituneet, kidutuksen uhrit, luku- ja kirjoitustaidottomat, alaikäiset, vammaiset, seksuaalivähemmistöt ja ihmiskaupan uhrit.

[2] ”Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut”, OM:n mietintöjä ja julkaisuja 67/2012, s. 19,

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu jo hallintovaiheessa luovat perustan ja ovat usein edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle (ns. menettelyn etupainotteisuus, *frontloading).*[3]

Nyt esitetyt muutokset vievät oikeusavun painopistettä pois hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinprosessiin. Tämä tarkoittaa myös turvapaikkahakemusten kokonaiskäsittelyajan pitkittymistä ja työn lisääntymistä tuomioistuinvaiheessa eli todennäköisesti lisää kustannuksia.

Tähän on kiinnittänyt huomiota mm. Korkein hallinto-oikeus lausunnossaan esityksen luonnosvaiheessa toteamalla että mikäli hakija ei saa oikeusapua prosessin alkuvaiheen turvapaikkatukinnassa muutoin kuin erityisen painavasta syystä, on todennäköistä, että valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien selvittämisvelvollisuus kasvaa. Tämä on omiaan lisäämään esimerkiksi suullisten käsittelyiden määrää lähinnä hallinto-oikeudessa.[4]

Oikeusavun painopisteen suuntaaminen pois hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinpainotteisemmaksi ei säästä kustannuksia vaan päinvastoin lisää tapauksia, joissa tuomioistuinvaiheessa asioita joudutaan palauttamaan uudelleen Maahanmuuttoviraston käsittelyyn esimerkiksi uuden selvityksen perusteella. Käytännössä nämä oikeusturvaa heikentävät ehdotukset olisivat omiaan lisäämään valituksia ja pitkittäisivät menettelyitä. Ne lisäisivät myös riskiä palautuskieltojen loukkaamiseen.

[3] Ks. esim. KHO 14.1.2016 lausunto oikeusministeriölle Diaarinro H 441/15 ja ”Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut”, OM:n mietintöjä ja julkaisuja 67/2012, s. 15.

[4] KHO lausunto Oikeusministeriölle 14.1.2016 Diaarinro H 441/15.

Hallituksen esityksessä esitetään, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei se ole erityisen painavista syistä tarpeen. Oikeusapua hallintovaiheessa antaisivat jatkossa ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat oikeusaputoimistoissa. Lisäksi säädetään asiakohtaisesta palkkiosta, jonka taso määritellään erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Kyseessä on merkittävä muutos nykytilaan ja rajaus turvapaikanhakijoiden oikeusapuun. **Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia.**

ESITYKSET LIITTYEN OIKEUSAVUN KOKONAISUUTEEN

1. **Avustajien kelpoisuusehtojen tiukentaminen ja siirto oikeusaputoimistoihin**

Pakolaisneuvonta katsoo, että kelpoisuusehtojen tiukentaminen on kannatettava asia. On tiedossa, että alalla on myös toimijoita, jotka eivät kuulu valvonnan piiriin eivätkä noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita tai hyvää asianajotapaa.

Esityksen perusteella oikeusapua hallintovaiheessa antaisivat ensisijaisesti oikeusaputoimistot. Oikeusaputoimistot ovat tähän mennessä hoitaneet hyvin pienen osan turvapaikka-asioita. Ei ole realistista, että oikeusaputoimistot nykytilanteessa voisivat järjestää oikeusapua ja neuvontaa tarvitseville turvapaikanhakijoille riittävästi tapaamisaikoja edes alkukartoitusta varten.

Ulkomaalaislain 9 § :n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Tätä säännöstä esitetään poistettavaksi. Esityksen perusteella jatkossa oikeusapulain mukaista oikeusapua kansainvälistä suojelua hakeva voi saada oikeusaputoimistosta tai tuomioistuinvaiheessa myös yksityiseltä avustajalta.

Kelpoisuusehtojen tiukentaminen esitetyllä tavalla heikentää yksityisten avustajien asemaa ja hakijan oikeutta valita avustaja hallintovaiheessa. Aikaisemmin myös Oikeusministeriön asiaa selvittänyt työryhmä on todennut, että hakijan tulee voida valita myös alkuvaiheessa avustajakseen yksityinen avustaja. Turvapaikanhakijan poikkeukselliset olosuhteet puoltavat sitä, että hän voi valita vapaasti avustajakseen lakimiehen, jolla on erityisasiantuntemusta ja johon hän voi luottaa. [5]

[5] ”Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut”, OM:n mietintöjä ja julkaisuja 67/2012, s. 19,

Esitys johtaisi siihen, että ulkomaalaisasioiden hoitamiseen erikoistuneet avustajat eivät enää pääsääntöisesti voi avustaa asiakasta koko menettelyn ajan. Tämä koskisi Pakolaisneuvonnan lakimiesten lisäksi alalla pitkään toimineita asianajajia. Epäeettisesti toimivien tahojen karsiminen alalta ei saisi johtaa siihen, että myös pakolaisoikeudellinen erityisasiantuntemus katoaa. **Pakolaisneuvonta ei kannata rajauksen tekemistä esitetyllä tavalla.**

Pakolaisneuvonta ehdottaa, että rajaus kelpoisuusehtoihin tehdään muuttamalla ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia esimerkiksi seuraavasti:

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

2. Asiakohtainen palkkio (Oikeusapulain 17 a §)

Esitykseen on lisätty lausuntokierroksen jälkeen kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapuun asiakohtainen kiinteä palkkio. Palkkiosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, jonka lausuntokierros on juuri päättynyt. Esitykset yhdessä rajoittavat merkittävästi avustajien mahdollisuutta hoitaa työtään hyvän asianajotavan velvoittamalla tavalla. Esitetty palkkioiden taso on asetettu niin alhaiseksi, ettei se kata edes minimitoimenpiteiden tuntimäärää.

Nyt ehdotettua kiinteää asiakohtaista palkkiota ei ole Suomessa käytössä. Esitys tarkoittaa yksinkertaisille asioille suunnitellut palkkiotyypin käyttöön ottamista sellaisen hakijaryhmän kohdalla, joilla on yleisesti tunnustettu korostunut oikeusturvan tarve. Taksan säätämistä perustellaan sillä, että se nopeuttaisi ja selkeyttäisi palkkiolaskujen käsittelyä hallintotuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa sekä hillitsisi kustannusten kasvua.

> Oikeusavun kokonaissuunnitelmaa koskevassa raportissa (OM selvityksiä ja ohjeita 41/2015) mainitaan yhdessä kohdassa uutena ilmiönä ja mahdollisena mallina asiakohtainen hinnoittelu ja kulukatto. **Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan on kirjattu, että avustajien palkkiokäytännössä voidaan jatkossa arvioida mahdollisuutta määritellä yksinkertaisille asioille kiinteät taksat**. Siinä kuitenkin painotetaan, että julkisen oikeusavun palkkiotason on kaikissa asioissa oltava riittävän hyvä, jotta ammattitaitoiset avustajat ottavat oikeusapuasioita hoitaakseen. Lisäksi todetaan se, että laadukkaampi avustajantyö säästää kustannuksiaOikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. [6]

[6] Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013. (lihavointi lausunnon kirjoittajan).

Asiakohtainen palkkio ja ehdotetut taksat eivät mahdollistaisi turvapaikanhakijoiden asianmukaista oikeusapua julkisen oikeusavun korvaamana.

Esitys tarkoittaisi, että avustajien kannattaisi toimintaedellytystensä turvaamiseksi ottaa hoidettavaksi erittäin helppoja tapauksia, joissa ei ole juurikaan avustamisen tarvetta. Näin ollen esitys lisäisi kustannuksia niiden turvapaikanhakijoiden kohdalla, joiden tosiasiallisin avustamisen tarve on vähäisin. Tämä olisi myös omiaan ruokkimaan jo nyt ongelmaksi muodostuneita epäeettisiä toimijoita alalla.

Ehdotetut palkkiot eivät korvaa edes perustapausten, puhumattakaan vaikeiden juttujen tai asiakasryhmien vaatimaa työmäärää. Näin ollen **kaikista eniten apua tarvitsevien asiat jäisivät joko hoitamatta, niitä hoidettaisiin huonosti tai yksittäin pro- bono periaatteella.**

3. Oikeusavun rajoittaminen – avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa

Esityksessä ulkomaalaislakia muutetaan, niin että oikeusapua ei myönnetä turvapaikkapuhuttelussa avustamiseen, ellei se ole erityisen painavista syistä tarpeen. Esitystä on arvioitava yhdessä asiakohtaisen palkkion ja luonnosvaiheessa olevan valtioneuvoston asetuksen kanssa. Käytännössä ehdotukset tarkoittaisivat sitä, että oikeusapu ei jatkossa kattaisi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden asianmukaista avustamista. Ehdotetut taksat eivät kattaisi erityisryhmien asianmukaista avustamista ja puhutteluun osallistumista.

Esityksessä on sivuutettu se, että jo nykytilanteessa pätevät ja eettisesti toimivat lakimiehet osallistuvat turvapaikkapuhutteluun ainoastaan silloin, kun se on arvioitu tarpeelliseksi.

Korkein hallinto-oikeus on esityksen luonnosvaiheessa lausunnossaan oikeusministeriölle todennut, että järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta vaikuttaisi perustellummalta, että turvapaikka-asiaan liittyvät tosiseikat ja vaatimukset tulevat mahdollisimman aukottomasti selvitetyksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. **Tämä edellyttää, ettei avustajan käytön mahdollisuutta rajoiteta turvapaikkatutkintavaiheessa.**[7]

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yksilöllisesti harkittavia erityisen painavia syitä oikeusavun myöntämiseen turvapaikkapuhutteluun voisivat olla erimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja alaikäisyys. On kuitenkin huomattavaa, että hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen ja kidutuskokemukset ovat sellaisia seikkoja, jotka usein käyvät ilmi vasta myöhemmin. Asiantuntevalla oikeusavustajalla on merkittävä rooli haavoittuvan aseman varhaisessa tunnistamisessa. Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii aina vähintään yhden mutta useimmiten useamman henkilökohtaisen tapaamisen. Nyt esitetty asiakohtainen palkkio ja valmistelussa olevat taksat eivät mahdollista sitä, että avustaja voisi käyttää tarvittavan ajan haavoittuvien ryhmien avustamiseen ja tunnistamiseen.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä oikeusavun rajaamiseksi.

[7] KHO lausunto Oikeusministeriölle 14.1.2016 Diaarinro H 441/15.

VOIMAANTULO

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Jos muutokset kuitenkin viedään eteenpäin esityksen mukaisesti, tulee voimaantulosta säätää ottaen huomioon seuraavat seikat:

Oikeusavun osalta lain voimaantuloon tulee varata vähintään kuuden kuukauden siirtymäaika sekä yksityisille avustajille että oikeusaputoimistoille mittavan muutoksen käytännön toteuttamiseen.

VALITUSAIKA

Hallituksen esityksessä esitetään, että valitusaika kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa olisi yleisen 30 päivän valitusajan asemasta hallinto-oikeuteen 21 päivää ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. **Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä.** Turvapaikanhakijoiden kannalta esitys tarkoittaisi merkittävää heikennystä, joka vaarantaa heidän oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Perustuslain 21 §:ssa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta. Valitusaika ja oikeudenkäynnin määräajat ovat olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä[8]. Valitusaika on tärkeimpiä valituksen tekemistä koskevista muotomääräyksistä, eikä siihen tulisi puuttua kuin erittäin painavista ja erityisesti oikeusturvan kannalta arvioiduista ja perustelluista syistä.

[8] ks. esim. luonnoksessakin viitattu PeVL 41/2000 vp

Hallintolainkäyttölain 22 §:ssä säädetty yleinen valitusaika on 30 päivää Hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa tuotiin esiin seuraavaa:

> ”Valitusajan noudattaminen on menettelyn ehdoton edellytys. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tämä aika on yleisesti tiedossa, vaikka siitä onkin maininta valitusosoituksessa. Tästä syystä yleisestä valitusajasta tulisi olla mahdollisimman vähän poikkeuksia. Suotavaa olisi, että valitusajat eivät tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan myöskään eri prosessilajeissa.
>
> Yleistä valitusaikaa lyhyempää erityistä valitusaikaa tulisi käyttää vain, kun se on välttämätöntä sen vuoksi, että asiassa tulee saada nopeasti valitusviranomaisen päätös.” (HE 217/1995 vp, 22§)

Esitetty valitusajan lyhentäminen on valituksen käsittelyn kiireellisyyden kannalta merkityksetön. Ehdotus lyhentää valitusaikaa ei Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan tosiasiassa nopeuttaisi menettelyä. Valitusaika on vain minimaalinen osa valitusprosessia. Oikeusturvaa vaarantamatta voitaisiin paremmin lyhentää esimerkiksi vastineelle asetettuja määräaikoja sekä asettamalla Maahanmuuttovirastolle määräaika lausunnon antamiselle.

Kansainvälistä suojelua hakevan erityistilanne huomioiden esitys vaarantaisi vakavasti hakijan mahdollisuuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Liian lyhyt valitusaika voi käytännössä estää turvapaikanhakijan mahdollisuuden hakea muutosta ja hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valitusajan lyhentäminen näin merkittävällä tavalla tulee johtamaan turvapaikanhakijoiden kannalta yhä useammin tilanteeseen, jossa he eivät löydä ajoissa pätevää avustajaa.

Turvapaikanhakijan on itse löydettävä avustaja eikä hänellä yleensä ole asian hoitamiseen tarvittavaa kielitaitoa vaan hän tarvitsee apua. Tällä hetkellä pätevien tulkkien saaminen on vaikeaa ja avustajien kalenterit ovat täynnä useita viikkoja

eteenpäin. Ottaen huomioon sen, että esityksessä on samalla rajattu merkittävällä tavalla oikeusapua hallintovaiheen aikana, on valituksen tekeminen mahdolliselle uudelle avustajalle huomattavasti työläämpää.

Valitusta ei voi asianmukaisesti tehdä ilman asiaan liittyviä asiakirjoja, kuten poliisikuulustelu- ja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa sekä muita päätökseen vaikuttaneita dokumentteja. Asiakirjojen tilaaminen ja saaminen poliisilta ja Maahanmuuttovirastolta ei tällä hetkellä ole mahdollista esitetyssä aikataulussa. Viranomaisilla ja tuomioistuimilla on myös tapana tehdä runsaasti päätöksiä juuri ennen lomakauden alkamista (ennen juhannusta ja ennen joulua). Tämä ruuhkauttaa avustajien tilanteen ja hakijoilla olisi entistä vaikeampaa löytää itselleen avustaja.

Esityksen sivulla 4 on mainittu, että lyhyempiä valitusaikoja on käytetty erityisesti mm. silloin kun valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertainen. Kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat eivät ole yksinkertaisia. Turvapaikka-asiassa on kyseessä huomattava oikeusturvaintressi. Uskottavuuden arviointi ja selvittäminen on merkittävällä sijalla. Tämä on valitettavan usein selvitettävä tuomioistuimelle pelkästään kirjallisesti, sillä suullisia käsittelyjä järjestetään vain hyvin harvoin. Asian hoitaminen edellyttää ajantasaisen ja vieraskielisen maatiedon käyttöä sekä muuttuvien viranomaislinjausten huomioimista. Asiantunteva avustaminen edellyttää usein myös EU-lainsäädännön sekä ylikansallisten valituselinten, kuten EIT:n ja EUTI:n oikeuskäytäntöön perehtymistä. Lisäksi turvapaikanhakijoissa on useita haastavia ryhmiä ja traumatisoituneiden henkilöiden perusteiden selvittäminen vaatii aikaa ja osaamista.

Turvapaikka-asioissa on jo nyt useita nopeutettuja menettelyjä, joissa on 30 päivän valitusaikaa lyhyemmät määräajat. Ns. nopeutetussa menettelyssä käsitellään ilmeisen perusteettomiksi katsotut hakemukset, uusintahakemukset ja hakemukset,

joita ei tutkita Suomessa (ns. Dublin tapaukset). Näissä täytäntöönpanokieltohakemus ja valitus on tehtävä viimeistään kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiannosta tai muuten hakija voidaan poistaa maasta. Näin ollen avustajat joutuvat jo nyt sovittamaan kiireellisesti tulevia tapauksia kalentereihin. On myös huomioitava, ettei avustajilla ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa päätöstenteko- ja tiedoksiantoaikatauluihin. Maahanmuuttoviraston päätös ei myöskään tule tiedoksi mahdolliselle avustajalle.

Hallituksen esityksessä viitataan EIT:n tapaukseen *I.M vs. Ranska* ja EUTI:n tuomioon *Samba Diouf (C-69-10)*. Molemmissa on kyse ilmeisen perusteettomista hakemuksista. *Samba Diouf* -tuomiossa oli arvioinnin kohteena nopeutettu menettely ja se voidaanko nopeutetussa menettelyssä käyttää normaalimenettelyn muutoksenhakuaikaa (30 päivää) lyhyempää 15 päivän määräaikaa. Myös Suomessa on erilliset määräajat ilmeisen perusteettomille hakemuksille ja hakija voidaan ko. tuomiota lyhemmässä ajassa eli 7 päivän määräajan jälkeen poistaa maasta, ellei hallinto-oikeus myönnä täytäntöönpanokieltoa. Nämä esimerkit eivät mitenkään puolla ehdotettua valitusajan lyhentämistä myös normaalimenettelyssä 14 päivään.

Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt lausunnossaan esityksen luonnosvaiheessa huomiota siihen, että hallituksen esityksen esimerkkitapauksissa ei käsitellä normaalimenettelyn tapauksia. Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa kysymys on varsin tyypillisesti hakijoista, joiden kielitaito ja edellytykset hallinnollisen tai oikeusprosessin ymmärtämiseen tai läpiviemiseen ilman asiantuntevaa apua ovat rajoitetut. Oikeuskansleri katsoo, ettei viittausta esityksessä mainittuihin oikeustapauksiin voida sellaisenaan pitää riittävänä perusteluna valitusajan lyhentämistä koskevan ehdotuksen perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuudelle. Lisäksi oikeuskansleri toteaa, että 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. [9]

Valitusajan rajaaminen ehdotuksen mukaisesti loukkaisi hakijoiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ilman hyväksyttävää perustetta. **Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia valitusajan lyhentämiseksi.**

LISÄSELVITYKSEN RAJOITTAMINEN

Hallituksen esityksessä ei ole riittävästi perusteltu, miksi juuri ulkomaalaisasioissa valittajat asetettaisiin eriarvoiseen asemaan muiden asiaryhmien kanssa. Kansainvälistä suojelua hakevalla on korostunut oikeussuojatarve. Ulkomaalaisasioiden luonteen vuoksi lisäselvityksiä tulee usein tietoon vielä valituksen tekemisen jälkeen.

Mikäli ehdotetut muutokset oikeusavun osalta toteutuisivat, vain harvalla turvapaikanhakijalla olisi avustaja alkuvaiheessa. Kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa tämä lisäisi entisestään sitä, että lisäselvityksiä, kuten lääkärinlausuntoja, toimitetaan vasta valitusvaiheessa.

Kuten edellä on todettu traumatisoituneen kidutuksen uhrin tai ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tapahtuu usein vasta myöhemmin. Tilanteeseen liittyvät usein luottamusongelmat ja se, ettei henkilö uskalla tai pysty kertomaan perusteista. On myös huomioitava, että kesästä 2015 lähtien hakijamäärän kasvu on lisännyt riskiä siihen, ettei esimerkiksi traumatisoituneita kidutuksen uhreja tai muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta ajoissa tai ollenkaan. Lääkärinlausuntojen saaminen on erittäin vaikeaa. Useilla hakijoilla ei ole

[9] Oikeuskanslerin lausunto oikeusministeriölle 12.1.2016 Dnro OKV/49/20/2015

lainkaan henkilökohtaista, yksilöllistä tapaamista terveydenhoitajan ja sosiaalityöntekijän kanssa. Lausunnon saaminen ja aikataulu vaihtelevat paljon vastaanottokeskuksittain.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on myös huomioitava, että lähtömaiden tilanteet vaihtelevat ja lisäksi hakijoille voi syntyä ns. *sur place* -perusteita

Menettelydirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että erityisten menettelyllisten takeiden tarve otetaan menettelydirektiivin mukaisesti huomioon myös silloin jos tällainen tarve tulee ilmeiseksi menettelyn myöhemmässä vaiheessa aloittamatta välittämättä menettelyä uudestaan (25.4 art).

Muutosta perustellaan tilanteilla, jossa tuomioistuimelle toimitetaan lisäselvitystä siinä vaiheessa, kun päätösehdotus on laadittu tai asia on jo istunnossa käsitelty, mutta päätöstä ei ole vielä lähetetty. Mikäli asiassa toimitettu lisäselvitys ei ole asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, ei nykyinen lakikaan edellytä ratkaisun lykkäämistä eikä toisen osapuolen kuulemista. Mikäli vasta tuossa vaiheessa toimitettu lisäselvitys on asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, olisi tuomioistuimen tärkeää asiaa ratkaistessaan ottaa se huomioon. Ei ole perusteltua, että hallintolainkäyttöasioissa vain ulkomaalaisasioiden osalta asetetaan määräaika, joka voi merkitä ratkaisevan lisäselvityksen huomiotta jättämistä päätöksenteossa.

KÄSITTELY KIIREELLISENÄ HALLINTO-OIKEUDESSA JA KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsitteleminen tuomioistuimissa kiireellisenä. **Pakolaisneuvonta pitää ehdotusta kannatettavana**. Käsittelyajat sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että Korkeimmassa

hallinto-oikeudessa vaihtelevat huomattavan paljon. Käsittelyaikojen pitäminen kohtuullisina on kaikkien osapuolten yhteinen etu. Tuomioistuimet ovat saamassa lisäresursseja ja suuressa yksikössä töiden järjestely ja prosessien sujuvoittaminen on mahdollista. Näin ollen kiireellisyysvaatimusta hallinto-oikeuksille ei voida pitää kohtuuttomana.

HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖSVALTAISEN KOKOONPANON MUUTTAMINEN

Hallituksen esityksessä esitetään hallinto-oikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon muuttamista siten, että kahden tuomarin kokoonpano olisi mahdollinen kaikissa ulkomaalaislain soveltamista koskevissa asioissa.

Pakolaisneuvonta pitää ehdotettua muutosta nykyisessä tilanteessa ongelmallisena oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan esityksen luonnosvaiheessa todennut, että riittävän laaja kokoonpano on omiaan vahvistamaan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Lausunnossa kiinnitetään huomiota nykyiseen tilanteeseen, jossa hakijamäärien kasvun johdosta on rekrytoitu ja rekrytoidaan huomattava määrä uusia määräaikaisia tuomareita. Tästä seuraa, että muutoksenhakualttius korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa kasvaa. KHO:n mukaan jo tällä hetkellä on nähtävissä, että kahden jäsenen kokoonpanoissa ratkaistuissa asioissa oikeuskäytäntö ei aina ole yhdenmukaista.

Vireillä on lisäksi selvitys siitä, tulisiko turvapaikka-asiat hajauttaa eri hallinto-oikeuksiin. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että mainitut muutokset yhdessä eivät ole oikeusturvan kannalta perusteltuja.

Edellä mainituista syistä Pakolaisneuvonta ei voi kannattaa esitettyä muutosta.

KÄÄNNYTTÄMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 210 §:ään lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa ehdotetaan, että valituksen peruuttamisen jälkeen tehty uusintahakemus ei estäisi aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Luonnoksessa ei ole selvitetty tarvetta lainmuutokselle tavalla, jota hakijan oikeusturvan rajoittaminen edellyttäisi. Pakolaisneuvonnan tiedossa ei ole luonnoksessa esitettyjä väitteitä väärinkäytöksistä. Jos näitä on ja niihin vedotaan perusteena muuttaa lakia, tulisi esityksestä selvitä ongelman mittaluokka eli paljonko tapauksia on ollut.

Pakolaisneuvonnan tiedon mukaan valituksen peruuttamiseen ja uusintahakemukseen on jouduttu turvautumana äärimmäisen harvoin. Tällainen tilanne voi syntyä, jos vasta HAO:n päätöksen jälkeen saadaan asian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä selvitystä, mutta KHO ei kiellä täytäntäntöönpanoa eli hakija on vaarassa joutua maasta poistetuksi ennen uuden selvityksen arvioimista. Jo tällä hetkellä KHO myöntää vain erittäin poikkeuksellisesti täytäntöönpanokieltoja ja valituslupia, vaikka kyseessä olisi hallinto-oikeuden äänestyspäätös ja/tai KHO:lle esitetään uutta näyttöä, jota ei ole voitu saada aikaisemmassa vaiheessa. Luonnoksessa ehdotetut rajoitusehdotukset oikeusavun, lisäselvityksen toimittamisen ja valituslupaperusteiden osalta tulisivat lisäämään tilanteita, jolloin uusia perusteita ilmenee, hakijan haavoittuva asema tunnistetaan ja/tai olennaista näyttöä (esim. lääkärinlausunto) saadaan vasta KHO-vaiheessa. Tällöin valituslupaperusteiden rajaaminen puhtaasti prejudikaattiperusteisiin tarkoittaisi, että ainoa vaihtoehto näissä tilanteissa on uusintahakemus.

SÄILÖÖNOTTOASIAN UUDELLEEN KÄSITTELY KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 128 §:n 1 momentin muuttamista, niin että asian uudelleenkäsittely tapahtuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä ja ettei käsit-

telyä tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä. Muutos nykyiseen olisi se, että jatkossa uusintakäsittely tapahtuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä.

Esitystä perustellaan ulkomaalaislain yhdenmukaistamisella pakkokeinolain sääntelyn kanssa ja sillä, että uusintakäsittelyt aiheuttavat käräjäoikeuksille runsaasti työtä. Esityksessä ei ole huomioitu eroa ulkomaalaislakiin perustuva säilöönoton eli hallinnollisen vapaudenriiston ja rikosperusteisen pakkokeinolakiin perustuvan vapaudenriiston välillä. Esityksessä ei ole huomioitu kansainvälistä suojelua hakevien korostunutta oikeusturvan tarvetta, erityistilannetta kielitaidottomana vieraassa oikeuskulttuurissa ja usein erityisen haavoittuvaa asemaa. Turvapaikanhakijoita sijoitetaan edelleen myös poliisivankiloihin.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä. Uudelleen käsittelyä ei kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla tule rajoittaa siihen, että hänen pitää osata sitä pyytää. Jatkovalmistelussa voidaan arvioida onko perusteltua, että säädetään mahdollisuudesta jonka mukaan säilöönotetun nimenomaisesta pyynnöstä uusintakäsittelyä ei järjestettäisi.

LOPUKSI

Hakijamäärän nopeaa kasvua, sen vaikutuksia ja säästötarpeita on käytetty perusteena kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan rajoittamiselle. Esityksessä sivuutetaan nykytilanteen ehkä keskeisin ongelmakohta oikeusturvan kannalta eli se, että tällä hetkellä riskit siihen, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia hakijoita ei tunnisteta.

Pakolaisneuvonnan työssä havaitaan vuosittain tilanteita, joissa koko prosessin läpi on päässyt tapauksia, joissa päätöksentekijä ei ole tunnistanut hakijan haavoittuvaa asemaa eikä huomioinut sitä menettelyssä. Usein on ollut kyse traumatisoituneista

kidutuksen uhreista, jotka tulevat vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyvistä lähtömaista. Lisäksi on useita tapauksia, joissa on täysin sivuutettu lapsen etu sekä muita painavia humanitaarisia syitä, jotka edellyttävät uuden hakemuksen tekemistä. Uusintahakemus on jouduttu tekemään, koska ensimmäisessä prosessissa ei ole tunnistettu koko ajan olemassa olleita, keskeisiä perusteita kansainväliselle suojelulle tai oleskeluluvalle.

Pakolaisneuvonnan lakimiehet ovat joutuneet viemään turvapaikanhakijoiden tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) ja YK:n kidutuksenvastaiseen komiteaan (Committee Against Torture, CAT) käännytysten pysäyttämiseksi. Esimerkiksi vuonna 2011-13 CAT:iin vietiin kahdeksan tapausta, joissa kaikissa myönnettiin käännytyksen täytäntöönpanokielto. Kaikissa tapauksissa hakijalle on myöhemmin uusintahakemuksesta myönnetty turvapaikka tai vähintään oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. CAT on vuosina 2014-15 antanut kolme ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu kidutuksen vastaisen sopimuksen artiklan 3 sopimusloukkaus[10]. Kaikissa tapauksissa on kyse vakavasti traumatisoituneista kidutuksen uhreista, joita Suomi on ollut palauttamassa takaisin lähtömaihinsa (Iran, Kongon demokraattinen tasavalta ja Angola), joissa he olisivat olleet todellisessa vaarassa joutua uudelleen kidutetuksi. Tämä osoittaa, ettei kansallisessa turvapaikkamenettelyssä aina tunnisteta selviäkään palautuskieltotapauksia.

Tällä hetkellä sekä vastaanottokeskuksissa että turvapaikkamenettelyssä on satoja uusia työntekijöitä, jotka eivät ole ehtineet saada riittävää perehdytystä ja kokemusta tehtävissään. Suomi ei tällä hetkellä täytä esimerkiksi EU:n vastaanottodirektiivin 25

[10] Ks. CAT:n 12.5.2014 antama päätös *X and Z v. Finland* (iranilaisveljekset) http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f52%2fD%2f483%2f2011&Lang=en) ja
CAT:n 26.5.2015 antama päätös *E.K.W v. Finland* (nainen Kondon demokraattisesta tasavallasta) http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2F54%2FD%2F490%2F2012&Lang=en..
Tuorein 24.11.2015 päätös *X v. Finland* (Communication No. 523/2012) ei ole vielä julkinen.

artiklan velvoitetta järjestää koulutusta kidutuksen uhrien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamiseen ja huomioimiseen.

Se, että traumatisoitunutta kidutuksen uhria ja erityistarpeita ei tunnisteta, johtaa pitkittyneisiin, useita vuosia kestäviin prosesseihin. Pitkittyneet prosessit merkitsevät inhimillisen kärsimyksen lisäksi myös huomattavia lisäkustannuksia. Pahimmillaan haavoittuvan aseman tunnistamatta jättäminen johtaa siihen, että traumatisoitunut kidutuksen uhri palautetaan ehdottomien palautuskieltojen vastaisesti alueelle, jossa hän joutuu kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Tällä hetkellä on tarve pikemminkin oikeussuojakeinojen tehostamiseen. Ehdotetut rajoitukset ovat täysin perusteettomia, lisäävät oikeusturvariskiä entisestään ja ovat vastoin korostuneita oikeusturvavaatimuksia kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Elina Castrén
OTK, VT
Toiminnanjohtaja
Pakolaisneuvonta ry