15.4.2016 Dnro EOAK/971/2016

Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraava.

Totean aluksi, että eduskunnan oikeusasiamies antoi oikeusministeriölle 14.1.2016 päivätyn lausunnon (Dnro 5587/5/15) luonnoksesta nyt kyseessä olevasta hallituksen esityksestä. Oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitettiin huomiota muun muassa valitusajan lyhentämiseen, säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyyn käräjäoikeudessa sekä valituslupaperusteisiin. Monet oikeusasiamiehen esitysluonnoksesta esiin nostamat kysymykset on otettu huomioon nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä.

Oikeusavun saaminen

Ulkomaalaislain 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että turvapaikkatutkintaan saisi oikeusapulain mukaista oikeusapua vain, jos siihen on erityisen painavia syitä. Oikeusapua antaisi julkinen oikeusavustaja.

Jos esitys toteutuu ehdotetussa muodossa, suuri osa turvapaikanhakijoista jää käytännössä oikeusavun ulkopuolelle turvapaikkatutkinnan aikana. Pakolaisoikeuteen erikostuneet lakimiehet eivät voisi tässä vaiheessa toimia turvapaikanhakijoiden avustajina. Pidän tätä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan näkökulmasta ongelmallisena. 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.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että oikeudellisen avun puute turvapaikkatutkinnassa voi lisätä muutoksenhakujen määrää turvapaikkaprosessin loppuvaiheessa. Asian ripeän käsittelyn sekä oikeusturvan toteutumisen kannalta on oleellista, että turvapaikka-asioissa päästään oikeaan lopputulokseen jo prosessin alkuvaiheessa.

Säilöön otetun asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain 128 §:ää muutettaisiin esityksen mukaan niin, että säilöön otetun ulkomaalaisen asia käsiteltäisiin uudelleen käräjäoikeudessa vain säilöön otetun pyynnöstä. Perusteena on mm. se, että uusintakäsittelyt aiheuttavat käräjäoikeuksille paljon työtä. Voimassa olevan lain mukaan asia on otettava uudelleen käsittelyyn käräjäoikeuden omasta aloitteesta aina viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä.

Säilöön otetun ulkomaalaisen säännöllisellä käsittelyllä pyritään turvaamaan perustuslain 7 §:ssä turvattu 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.

Oikeusasiamiehen säilöönottoyksiköihin tekemien tarkastushavaintojen mukaan säilössä olevat ulkomaalaiset ovat usein tietämättömiä omasta oikeudellisesta tilanteestaan, säilöön oton perusteista tai esimerkiksi siitä, kuinka kauan säilöönotto tulee jatkumaan. Vapauden menetyksen tuomioistuinkontrollin jääminen ulkomaalaisen pyynnön varaan voi käytännössä johtaa siihen, että tällaisia pyyntöjä tehdään hyvin harvoin ja ulkomaalaisia pidetään pitkiäkin aikoja säilössä ilman tuomioistuinkontrollia.

Jos lakia muutetaan ehdotetulla tavalla, tulisi luoda tehokkaat ja toimivat järjestelyt, joiden avulla säilössä oleva ulkomaalainen saa tiedon oikeuksistaan ja hän myös ymmärtää ne. Tämän lisäksi säilöön otetulla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn. Tämä edellyttänee usein oikeudellisen avustajan käyttämistä.

Ehdotettu uusi menettely perustuu pakkokeinolain 3 luvun 15 §:ään. Edellä mainitun pykälän toisen momentin mukaan "pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on välittömästi ilmoitettava vangitulle ja hänen avustajalleen sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleen käsittelyyn, jollei hän 17 §:n 3 momentin nojalla määrää vangittua päästettäväksi heti vapaaksi". Pidän hyvänä, että esityksen 128 §:n 2 momentti on muutettu vastaamaan pakkokeinolain sääntelyä tältä osin. Oikeusasiamies kiinnitti mm. tähän asiaan huomiota esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa.

Totean vielä, että ulkomaalaisten säilöönottoon liittyvät oikeusturvakysymykset ovat olleet esillä myös oikeusasiamiehen toiminnassa. Oikeusasiamies on todennut muun muassa, että edes käräjäoikeuden säilöönottopäätös ei sellaisenaan anna poliisille perustetta pitää ul-

komaalaista säilössä automaattisesti kahta viikkoa kerrallaan. Poliisin tulee viran puolesta jatkuvasti arvioida säilössä pidon edellytykset. Mikäli edellytykset säilössä pidolle jostain syystä lakkaavat, säilöön otettu on heti päästettävä vapaaksi.

Valitusajan lyhentäminen Maahanmuuttoviraston päätöksestä

Ulkomaalaislakia esitetään muutettavaksi siten, että hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainväliseen suojeluun liittyvien valitusten muutoksenhakuaikaa lyhennettäisiin. Valitus hallinto-oikeuteen olisi tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitus olisi tehtävä 14 päivän kuluessa.

Ehdotettu säännös merkitsee muutosta hallintolainkäytössä vakiintuneeseen 30 päivän valitusaikaan. Lyhennetty valitusaika hallinto-oikeuteen johtanee siihen, että avustajien työ vaikeutuu. Jos määräaikaa lyhennetään, tulisi varmistaa, että valituksen tekeminen hallinto-oikeuteen on käytännössä mahdollista uuden määräajan puitteissa. Tämä edellyttää, että turvapaikanhakijoilla on tarvittaessa käytettävissään kansainväliseen pakolaisoikeuteen erikoistuneita avustajia.

Muutokset valituslupaperusteisiin

Esityksessä ehdotetaan muutosta valituslupaperusteisiin. Säännöstä valitusluvan myöntämisestä muun painavan syyn perusteella rajattaisiin niin, että se koskisi ulkomaalaisasioissa vain tilanteita, joissa on kysymys "erityisen painavasta syystä". Ehdotuksen tavoitteena on oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden turvaaminen. Totean tältä osin, että ero "painavan" ja "erityisen painavan" perusteen välillä on pitkälti semanttinen ja jossain määrin epäselväksi jää, mikä käytännön ero näiden kahden ilmaisun välillä on. Voidaanko esimerkiksi valituslupa erityisen painavan syyn perusteella myöntää silloin, jos muutoksenhaun kohteena oleva päätös on valittajan kannalta kohtuuton tai muuten epäoikeudenmukainen?

Pidän muutoksenhakuoikeuden kannalta ongelmallisena sitäkin, että voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisasioissa valituslupaa ei voida myöntää ilmeisen virheen perusteella. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta on turvattava lailla. Mielestäni ilmeiset virheet pitää voida korjata normaalissa muutoksenhaussa. Ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuus ei ole riittävä varsinkaan ulkomaalaisasioissa, koska ulkomaalainen on voitu jo poistaa maasta virheellisen päätöksen perusteella.

Jari Pirjola
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri, OTT