Tuomas Ojanen
20.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 32/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esityksen arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat ja perusteet

Esityksen säätämisjärjestysjakso on puutteellinen lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellisten lähtökohtien ja perusteiden suhteen. Säätämisjärjestysjaksosta ilmenevän rinnalla on tarpeen korostaa seuraavia lähtökohtia:

1. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on ”luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä aikaisempaa joutuisammin.” Kiireellisyyden ja ”tehostamisen” näkökulmat hallitsevat myös esityksen säätämisjärjestysjaksoa, jossa oikeudenkäynnin viivytyksettömyys on nostettu hallitsevaan asemaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Suomea velvoittavissa ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden joukosta. Vastapainoksi on kuitenkin korostettava yhtä keskeisenä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta ”saada asiansa käsitellyksi *asianmukaisesti*”. (*kursivointi TO*)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin syytä painokkaasti huomauttaa siitä, ettei tämäntyyppisessä perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena silmämääreenä voi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Niiden lisäksi aivan yhtä tärkeitä ovat hakijoiden oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on usein monesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.

2. Perustuslakivaliokunta on muissa hallintoprosessiin ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän muutosten yhteyksissä 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 tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta.” Nähdäkseni siteerattuja linjauksia on sovellettava yhtä lailla kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden oikeusturvajärjestelmän kehittämisen arviointiin. Vähintäänkin pitäisi kyetä esittämään perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta hyväksyttäviä perusteita sille, miksi muutoin hallinnon oikeusturvajärjestelmään sovellettavia valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia ei huomioida oikeusturvajärjestelmän muutoksissa ns.

ulkomaalaisasioissa. Kun nähdäkseni tuollaisia hyväksyttäviä perusteita ei voida esittää perustuslain kannalta, esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on painotettava, että yksittäisistä ehdotuksista syntyvän kokonaisuuden on myös kyettävä tarjoamaan oikeusturvan saatavuus ja riittävyys perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimusvelvoitteissa edellytetyllä tavalla.

3. Esityksellä on kytkentöjä säätämisjärjestysjaksossa mainittujen perustuslain 10 ja 21 §:n ohella muihinkin perustuslain säännöksiin. Ehdotukset säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelystä käräjäoikeudessa liittyvät perustuslain 7 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 45/2014 vp, ks. myös PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 45/2014 vp ja PeVL 54/2001 vp, s. 2). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f-kohdan mukaan lakiin perustuva vapaudenriisto on mahdollista tilanteissa, joissa henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen ja luovuttamisekseen.

4. Kohdittain lapsen oikeuksiin ja etuun liittyvät erityiset perus- ja ihmisoikeudet tulevat korostetun merkityksellisiksi esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Etenkin on painotettava lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaa, jonka mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti, ja lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Kuten jäljempänä tarkemmin esitän, ehdotuksessa on muutamia kohtia, jotka ovat erityisen ongelmia nimenomaan lasten edun ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Valtiosääntöoikeudellinen yleisarvio

Nähdäkseni ehdotuksessa on yksittäisiä kohtia , jotka ovat vastoin perustuslakia tai jotka ovat erittäin ongelmallisia lasten oikeuksien tai EU-oikeuden näkökulmasta. Palaan tarkemmin näihin yksittäisiin ongelmiin, samoin kuin EU-oikeuteen, jäljempänä.

Nähdäkseni esityksen valtiosääntöoikeudellisessa yleisarvioinnissa muodostuu yksittäisten ongelmien ohella viime kädessä keskeiseksi kysymykseksi, turvaako kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden oikeusturvajärjestelmä enää *kokonaisuutena* arvioiden riittävästi niitä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden sekä tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksia, joita perustuslain 21 §:stä, Suomen kansainvälisistä velvoitteista ja EU-oikeudesta juontuu. Esimerkiksi valitusaikojen lyhentämistä koskevat ehdotukset eivät välttämättä itsessään vielä synnytä merkittäviä oikeusturvaongelmia, mutta arvioituna varsinkin yhdessä oikeusavun rajoittamista koskevan ehdotuksen kanssa ehdotuksista muodostuu erittäin ongelmallinen kokonaisuus

oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden sekä tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusten ja lasten erityisten oikeuksien kannalta.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetut muutokset nähdäkseni heikentäisivät *merkittävästi* turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja oikeutta saada asiansa yksilöllisesti käsiteltäväksi. Pahimmillaan ehdotukset kokonaisuutena arvioiden lisäävät riskiä perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ihmisoikeussopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan palautuskiellon loukkaamiseen. Ehdotukseen sisältyy kohdittain erityisiä ongelmia lasten oikeuksien näkökulmasta.

Valtiosääntöoikeudellisessa yleisarviossa on nähdäkseni annettava painoa myös sille, etteivät ehdotetut muutokset kyseisten asioiden laatu ja merkittävyys huomioiden välttämättä mahdollista hallintotuomioistuinten työskentelyn ja voimavarojen asianmukaista kohdentamista. Pikemminkin riskinä ehdotetuista muutoksista valitusaikojen lyhentämiseen, rajoituksista maksuttomaan oikeusapuun ja lisäselvityksen toimittamiseen on, että tuomioistuinten työmäärä lisääntyy ja käsittelyajat pitenevät, kun tuomioistuimet joutuvat puutteellisten valitusten ja selvitysten takia hankkimaan viran puolesta tarvittavan lisäselvityksen.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi aiheellista yleisesti korostaa tarvetta *koko* esityksen perusteelliseen jatkovalmisteluun ottaen tällöin nyt tehtyä painokkaammin huomioon *sekä* kansainvälistä suojelua hakeneiden ihmisten korostunut oikeussuojan tarve *että* ehdotusten tosiasialliset vaikutukset hallintotuomioistuinten toimintaan. Samoin lainvalmistelussa olisi nyt tehtyä paremmin kartoitettava kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden, EU:n perusoikeuskirja mukaan lukien, vaatimukset käsillä oleviin asioihin.

Yksittäisiä ongelmakohtia

Oikeusapu

1. Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Esityksen yksityiskohtaisissa perustelujen mukaan ”hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa.”

Muutoin oikeus saada oikeusapua myös hallintovaiheessa määräytyisi oikeusapulain mukaan. Säännös koskisi valtion varoista oikeusapulain perusteella annettavaa oikeusapua.

Lakiehdotus heikentäisi varsinkin yhdessä valitusaikojen lyhentämistä koskevien ehdotusten kanssa merkittävästi hakijoiden oikeusturvaa ja sen tehokasta toteutumista yksittäistapauksissa. Ehdotus olisi korostetun ongelmallinen sellaisten erityisen

haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden kuin lasten tai luku- ja kirjoitustaidottomien kannalta. Lisäksi ehdotus voisi tosiasiassa johtaa oikeusturvajärjestelmän painottumiseen jälkikäteiseen tuomioistuinvaiheeseen, koska ehdotus on omiaan lisäämään hallintotuomioistuimen tarvetta selvittää viran puolesta kulloistakin asiaa. Kun koko oikeusturvajärjestelmän toimivuuden kannalta on tarkoituksenmukaisinta hankkia selvyys turvapaikkahakemukseen liittyvistä tosiseikoista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa jo ensi asteen viranomaisessa, oikeutta avustajan käyttöön ei olisi syytä rajoittaa nyt esitetyllä tavalla. Sitä vastoin olisi sekä hakijoiden oikeusturvan että tuomioistuinten toiminnan kannalta perusteltua sallia hakijalle oikeus avustajan käyttöön turvapaikkapuhuttelussa, etenkin jos ehdotetut valitusaikojen lyhennykset toteutetaan.

Nähdäkseni ehdotuksessa pitäisi *säännösperusteisesti* turvata lasten edun ja oikeuksien toteutumisen takia se, että lasten turvapaikkapuhuttelussa tulee aina olla avustaja läsnä (samoin kuin sosiaaliviranomaisen edustaja ainakin silloin, jos lapsi on ilman huoltajaansa).. Lasten oikeuksia ja etua turvaava lisäys – so. alaikäisillä on kaikissa tilanteissa oikeus avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa –lakiin on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisessa säätämisjärjestyksessä.

Säännösehdotuksessa asetetaan huomattavasti tiukemmat edellytykset oikeusavun myöntämiselle turvapaikanhakijoille kuin muille ulkomaalaisille Suomessa, koska oikeusapulain 2 §:ssä asetetaan vain erityisen syyn kynnys oikeusavun myöntämiselle. Esimerkiksi lain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa". Saman pykälän 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan "oikeusapua annetaan 1 momentissa säädetyistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on *erityistä syytä*." (kursivointi – TO)

Nähdäkseni perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta ei ole esitettävissä sellaisia hyväksyttäviä syitä, että turvapaikanhakijoiden oikeusavun edellytykset olisivat olennaisesti tiukemmat kuin muiden ulkomaalaisten. Kun otetaan huomioon monen turvapaikanhakijan erityisen haavoittuva asema muihin Suomessa oleviin ulkomaalaisiin verrattuna, oikeusavun saamisen edellytykset pitäisivät oikeastaan olla väljemmät. lisäksi on otettava huomioon, että ehdotetussa muodossaan säännös olisi omiaan nostamaan kynnystä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten aseman huomioon ottamiselle oikeusavun antamisessa. Oikeusavun puute hakuprosessin alussa myös helposti lisää tarvetta asian selvittämiseen tuomioistuimen toimesta. Näistä syistä johtuen säännösehdotuksesta tulee nähdäkseni poistaa sanat "erityisen painavista syistä" ja omaksua niiden tilalle oikeusapulakia vastaava muotoilu "erityisestä syystä".

Kaiken kaikkiaan 9 §:n 2 momentti pitäisi muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti, jotta lakiehdotus voitaisiin tältä osin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä:

> "Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei *hakija ole lapsi tai* ellei avustajan läsnäolo ole *erityisestä syystä* tarpeen."

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi myös syytä sisällyttää 9 §:n 2 momentin soveltamista viranomaisessa ohjaava lausuma, joka painottaisi pykälässä tarkoitettuna ”erityisenä syynä” esityksen perusteluissa selostettuja seikkoja pykälän soveltamisessa huomioitavina näkökohtina.

Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittely käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain 128 §:n 1 momentin sääntely muutettaisiin siten, että uudelleenkäsittely tapahtuisi säilöön otetun pyynnöstä. Säilöön ottamista koskeva asia olisi käsiteltävä viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Käsittelyä ei kuitenkaan tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä. Samoin pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että käräjäoikeuden tulisi säilöön otetun pyynnöstä ottaa säilöön ottamista koskeva asia uudelleen käsiteltäväksi 1 momentissa säädettyä aikarajaa aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Lisäksi 4 momentista poistettaisiin maininta käräjäoikeuden omasta aloitteesta tapahtuvasta uudelleen käsittelystä silloin, kun kysymys olisi huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen tutkittavaksi ottamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 45/2014 vp, ks. myös PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 45/2014 vp ja PeVL 54/2001 vp, s. 2). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen f-kohdan mukaan lakiin perustuva vapaudenriisto on mahdollista tilanteissa, joissa henkilö pidätetään tai häneltä riistetään vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laiton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamisekseen ja luovuttamisekseen.

Nähdäkseni ehdotettu muutos heikentäisi tosiasiassa merkittävästi säilöön otettujen ihmisten oikeusturvaa, koska asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi jatkossa säilöön otetun pyyntöä ja sen myötä hakijan huomattavaa oma-aloitteisuutta sekä ylipäätään tietoa oikeuksistaan ja turvapaikkamenettelystä. Kun säilöön ottamisessa on kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä, joka ei asiallisesti rinnastu pakkokeinolain 3 luvun 15 §:n sääntelyyn yksinkertaisesti sen takia, että nyt ei ole kysymys rikoksista epäillyn tai syytetyn vangitsemisesta vaan turvapaikkaa hakeneista ihmisistä, perustuslain kannalta olisi perusteltua hylätä ehdotettu muutos tältä osin ja pitäytyä voimassa olevassa sääntelyssä.

Erityisen vakavia ongelmia synnyttää kuitenkin ehdotettu muutos 128 §:n 4 momenttiin lapsen oikeuksien ja edun näkökulmasta. Nähdäkseni huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen tutkittavaksi ottaminen perustuu jatkossakin käräjäoikeuden omasta aloitteesta tapahtuvaan uudelleen käsittelyyn. Ehdotuksen poistaminen ja siis voimassa olevan sääntelyn säilyttäminen tältä osin on nähdäkseni ehdoton edellytys lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tiedonsaantioikeus

3. Lakiehdotuksessa hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeutta ja virka-apua koskevaa hallinto-oikeuslain 21 §:ää ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että tiedonsaantioikeus rajattaisiin sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joita hallinto-oikeus välttämättä tarvitsee käsiteltävänään olevan asian ratkaisemiseksi. Ehdotusta perustellaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä.

On sinänsä totta, että perustuslakivaliokunta on *viranomaisten* tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on tältä osin hyvin vakiintunut (ks. esim. PeVL 19/2012 vp, s. 3—4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 4/I, PeVL 19/2008 vp, s. 3/I, PeVL 38/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 5).

Valiokunnan edellä selostetussa lausuntokäytännössä on kuitenkin kysymys *viranomaisten* tietojensaantioikeudelle asetetuista valtiosääntöoikeudellisista edellytyksistä. Sitä vastoin nyt käsillä olevalla esityksellä rajoitettaisiin *hallinto-oikeuden*, siis *tuomioistuimen*, tietojensaantiedellytyksiä kytkemällä tietojensaantioikeus välttämättömyysvaatimukseen. Perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan, takia tuomioistuimen tietojensaantioikeus ei ole kuitenkaan samassa asemassa perustuslain kannalta kuin viranomaisen tietojensaantioikeus.

Ehdotuksessa rinnastetaankin tuomioistuinten tietojensaantioikeus viranomaisiin antamatta lainkaan riittävää valtiosääntöoikeudellista painoa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksille ja tuomiovallan käytön erityispiirteille. Nähdäkseni ehdotetun kaltainen hallinto-oikeuden tietojensaannin tiukennus olisi omiaan vaarantamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, koska se heikentäisi merkittävästi tuomioistuimen edellytyksiä selvittää käsiteltävänä oleva asia.

Tässä yhteydessä on korostettava ylipäätään painokkaasti sitä, että tuomioistuimen oikeus saada tietoja viranomaiselta on säilytettävä laajempana kuin viranomaisen oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta. Vain tällä tavoin tuomioistuin pystyy asianmukaisesti hankkimaan asian selvittämisen ja käsittelyn kannalta riittävät, kulloinkin tarpeellisiksi katsomansa tiedot, sekä myös yleensä valvomaan viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Tähän liittyen tuomioistuimen on voitava itse päättää, mitä tietoja se pitää tarpeellisena hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaisen selvitysvelvollisuutensa täyttämiseksi ja edelleen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi kussakin yksittäistapauksessa.

Kysymys on siis kaiken kaikkiaan siitä, että tuomioistuinten tietojensaantioikeus ei voi olla rajattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten ja tuomiovallan käytön riippumattomuuden ja muiden erityispiirteiden takia niin tiukasti kuin viranomaisten tietojensaantioikeuden. Tässä yhteydessä on paikallaan tiedostaa myös se, että asiakirjojen julkisuus ja salassapito voivat yhtä lailla määräytyä eri tavoin hallintotuomioistuimessa kuin viranomaisessa juuri oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten, oikeudenkäynnin julkisuuden sekä viime kädessä tuomioistuintoiminnan erityispiirteiden takia.

Nähdäkseni hallinto-oikeuden tietojensaantioikeuden tulee jatkossakin määräytyä siten kuin voimassaolevan hallinto-oikeuslain 21 §:ssä on säädetty, so. valtion ja kuntien sekä muun julkisyhteisön viranomaiset ”ovat pyynnöstä velvolliset antamaan salassapitosäännösten estämättä asian käsittelyssä tarvittavia tietoja ja muuta virka-apua hallinto-oikeudelle”.

Näin ollen 3. lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä siltä osin kuin siinä ehdotetaan muutosta voimassaolevan hallinto-oikeuslain 21 §:ään. Perustuslakiongelma on tältä osin helpointa hoitaa luopumalla ehdotuksesta kokonaan ja pitämällä voimassa nykyinen sääntely hallinto-oikeuden tietojensaantioikeudesta.

EU-oikeudellinen arvio

Perustuslain ja kv. sopimusten ohella esitys on huomattavan merkityksellinen EU:n ns. *menettelydirektiivin* (2013/32/EU), *vastaanottodirektiivin* (2013/33/EU) ja ns. *paluudirektiivin* ((2008/115/EY) näkökulmasta, varsinkin siltä osin kuin kyse on oikeusavun saamista ja säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyä käräjäoikeudessa koskevista ehdotuksista. Koska esitys on näin ollen direktiivien soveltamisalalla, tästä seuraa EU:n *perusoikeuskirjan* (POK) 51.1 artiklan mukaisesti, että kansallinen lainsäätäjä on velvollinen huomioimaan myös EU:n perusoikeuskirjan määräykset. POK 51.1 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ”…silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.”

> EU:n perusoikeuskirjan määräyksistä on taas tässä yhteydessä erityisen merkityksellinen POK 47 artikla oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. On ensinnäkin korostettava, että POK 47.1 artikla menee pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, koska POK 47.1 artiklassa turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomarin edessä EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan.[1] Samoin POK 47.2 artikla menee pidemmälle kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeus saada asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa ei rajoitu EU-oikeudessa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin riita-asioihin.[2]

[1] Ks. esim. asia 222/84, Johnston Kok. 1986, s. 1651; ks. myös asia 222/86, Heylens, Kok. 1987, 4097 ja asia C-97/91, Borelli, Kok. 1992, I-6313. EU-tuomioistuimen mukaan periaatetta sovelletaan myös jäsenvaltioihin silloin, kun ne soveltavat EU-oikeutta.

[2] Asia 194/83, Vihreät vastaan Euroopan parlamentti, Kok. 1988, s. 1339

> Lopuksi on merkittävä POK 47.3 artikla, koska se turvaa unionin perusoikeutena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeusavun antamisen tapauksissa, joissa oikeusavun puuttuminen tekisi tehottomaksi tehokkaan oikeussuojan takuun.[3]
>
> Kaiken kaikkiaan POK 47 artikla muodostaa normikokonaisuuden, joka tarjoaa laajempaa suojaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla, jotka ovat toki myös merkityksellisiä käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Tässä yhteydessä on muutoinkin muistutettava siitä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan perinteisesti hyvin painokkaasti EU-oikeuden tehokasta toteutumista ja tähän liittyen oikeussuojakeinojen tosiasiallista tehokkuutta sekä sitä, etteivät erilaiset kansallisen oikeuden prosessinormit tai muut oikeussuojakeinojen saatavuutta määrittävät säännökset saa tehdä oikeussuojakeinojen käyttämistä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.[4]

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole perustuslain 74 §:n valossa arvioida lakiehdotusten sopusointua EU-oikeuden kanssa. Silti totean lopuksi lyhyesti, että nähdäkseni käsillä olevan lakipaketin ehdotukset ovat erittäin ongelmallisia mainittujen direktiivien sekä POK 47 artiklan kannalta etenkin siltä osin kuin kyse on oikeusavun saamista sekä säilöön otetun ihmisen asian uudelleen käsittelyä koskevista tiukennuksista, koska direktiiveistä ja perusoikeuskirjasta johtuu perusteiltaan vaatimus oikeusavun antamisesta tai ainakin yleisen oikeudellisen neuvonnan turvaamisesta kansainvälistä suojelua hakeneen henkilökohtainen tilanne huomioiden, samoin kuin yleensä vaatimus *tosiasiassa* tehokkaiden oikeussuojakeinojen käsillä olosta. Lisäksi menettelydirektiivi ja paluudirektiivi velvoittavat viranomaiset tutkimaan ihmisen säilöönoton välttämättömyyttä, minkä velvollisuuden täyttämistä kuitenkin estäisi, jos säilöön otetun ulkomaalaisen asian uudelleenkäsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi jatkossa aina säilöön otetun pyyntöä.

Muita seikkoja

Lakipakettia on valmisteltu äärimmäisen kovalla kiireellä lopputuloksella, että asianmukaiselle kuulemiselle sekä ylipäätään riittävän huolelliselle lainvalmistelulle ei ole jäänyt tarpeeksi aikaa. Ongelmaa korostaa, että kyse perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntely-yhteydestä, johon liittyy perustuslain ohella huomattavan paljon kansainvälisistä velvoitteista ja EU-oikeudesta tulevia erityisiä näkökohtia, joita ei ole kuitenkaan esityksessä riittävästi selvitetty.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi erikseen kriittisesti huomauttaa, ettei kiire oikeuta tinkimään hyvästä ja riittävään selvitykseen perustuvasta lainvalmistelusta.

Helsingissä 20. päivänä huhtikuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

---

[3] Ks. esim, EIT, Airey, tuomio 9.10.1979, sarja A, Kok. 32, 11.

[4] Ks. Olli Mäenpää, Eurooppalainen hallinto-oikeus, Helsinki 2011, s. 429-451; ja Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2010, s. 84-90.

Helsinki