OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Osastopäällikkö, ylijohtaja Sami Manninen
Hankejohtaja Petri Saukko
Oikeusapu- ja ulosottoyksikön päällikkö Merja Muilu

19.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 32/2016 vp)

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi. Valitusaika turvapaikkamenettelyssä ratkaistavissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa olisi yleisen 30 päivän valitusajan asemesta 21 päivää päätöksen tiedoksisaannista, kun kyse on hallinto-oikeuteen tehtävästä valituksesta. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi edellytyksiä, joilla korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan hallinto-oikeuden ulkomaalaisasiassa tekemästä päätöksestä. Esityksessä ehdotetaan tarkistettaviksi säännöksiä Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanosta.

Ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin nykyiseen nähden säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Turvapaikanhakijat saisivat siis edelleen oikeusapua myös turvapaikkaprosessin alussa. Käytännössä heillä olisi oikeus neuvotella avustajan kanssa

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

ennen puhuttelua, jolloin voitaisiin arvioida avustajan mukana olon tarpeellisuus puhuttelussa. Puhuttelun jälkeen avustaja kävisi pöytäkirjan läpi asiakkaansa kanssa, ja tarvittaessa esittäisi täydennystä.

Ulkomaalaislaista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka perusteella hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Valitusvaiheessa hakija voisi valita, haluaako hän käyttää yksityistä vai julkista oikeusavustajaa. Jos oikeusavun saaja on itse ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön, tämä on määrättävä, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi. Yksityiseksi avustajaksi on määrättävä asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Näin oikeusapua antavat olisivat jatkossa valvonnan piirissä. Avustajien kelpoisuusvaatimusten tarkistamisen arvioidaan vaikuttavan hakijoille annettavan oikeusavun laatuun myönteisesti.

Oikeusapulakia muutettaisiin säätämällä, että kansainvälistä suojelua koskeville asioille voidaan säätää kiinteät asiakohtaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella. Kiinteän asiakohtaisen palkkion eli taksan säätäminen kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin selkeyttäisi ja tehostaisi palkkiolaskujen käsittelyä hallintotuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia, joiden tarkoituksena on tehostaa ja sujuvoittaa ulkomaalaisasioiden ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä.

2. Esityksen tausta ja tavoitteet

Suomessa on vuonna 2015 ja vuoden 2016 alkupuolella tehty yhteensä noin 35 000 kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Vuonna 2015 Suomeen saapui lähes kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita edellisvuoteen verrattuna.

Useat hakijat tulevat saamaan Maahanmuuttovirastolta kielteisen päätöksen tai päätöksen, jolla hakemus jätetään tutkimatta. Näistä päätöksistä voi valittaa ensimmäisessä tuomioistuinasteessa Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pelkästään viime vuonna ja tämän vuoden alussa kansainvälistä suojelua hakeneista noin 10 000 henkilön arvioidaan valittavan hallinto-oikeuteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen arvioidaan tehtävän noin 4 000 valitusta. Aikaisemmin hallinto-oikeuteen on vuosittain tehty noin 1 000 – 1 200 valitusta näissä asioissa.

Kansainvälisen suojelun antamista koskevia valitusasioita käsitteleviin Helsingin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen kohdistuu

näin ollen poikkeuksellinen työpaine. Valitusmäärän arvioitu kasvu tulisi moninkertaistamaan valitusten käsittelyajat ilman merkittävää lisähenkilöstön palkkaamista ja lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. Valituskäsittelyiden pitkittyminen on ongelmallista sekä hakijoiden oikeusturvan että valtiontalouden kannalta. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että valitusprosessin pitkittyminen vaikkapa ainoastaan keskimäärin kuukaudella merkitsisi vastaanottokulujen kasvamista 13 miljoonalla eurolla, jos laskentaperusteena käytetään 10 000 turvapaikanhakijaa.

Helsingin hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle on kuluvalle vuodelle myönnetty lisämäärärahoja henkilökunnan palkkaamiseksi. Helsingin hallinto-oikeudelle on vuodelle 2016 osoitettu 7,8 miljoonaa euroa lisämäärärahaa. Tämä mahdollistaa noin 100 uuden työntekijän palkkaamisen nykyisten noin 150 työntekijän lisäksi. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on puolestaan osoitettu 4,4 miljoonan euron lisämääräraha. Helsingin hallinto-oikeuteen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja oikeusapuun onkin jo rekrytoitu kymmeniä uusia työntekijöitä. Niillä on kuitenkin ollut haasteita löytää riittävästi osaavaa lainkäyttöhenkilöstöä. Oikeusavulle on kuluvalle vuodelle myönnetty 11,4 miljoonan euron lisämääräraha.

Nykytilanteen lisäksi on otettava huomioon turvapaikanhakutilanteen kehittymiseen liittyvät epävarmuustekijät. Kansainvälistä suojelua Suomesta hakevien määrää tulevaisuudessa on vaikea luotettavasti arvioida, mutta hakijoiden määrä voi jatkua korkeanakin. Useiden kansainvälistä suojelua Suomesta saavien henkilöiden perheenjäsenten voidaan joka tapauksessa odottaa hakevan oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla pyritään vastaamaan nykyiseen tilanteeseen ja varautumaan tulevaan. Esityksellä pyritään tehostamaan tuomioistuinten toimintaa ja huolehtimaan oikeusavun saatavuudesta kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsiteltäessä ja samalla hillitsemään valtiontaloudelle aiheutuvien kustannusten kasvua ottaen kuitenkin samalla huomioon, että turvapaikkahakemukset tulee kyetä käsittelemään yksilöllisesti ja hakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta.

3. Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin

Valituslupasääntely

Esityksessä ehdotetaan, että valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin vastaisuudessa myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Eh-

dotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta.

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on oikeudenkäyntien viivytyksettömyyden turvaaminen sekä ulkomaalaisasioissa että muissa korkeimman hallinto-oikeuden asiaryhmissä. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys sisältyy perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Ulkomaalaisasioissa korostuu yleensä kyseessä olevaan tapaukseen liittyvien olosuhteiden ja muiden tosiseikkojen selvittäminen. Tämä tapahtuu käytännössä pääosin hallintoviranomaisessa. Tosiseikkoja selvitetään tarvittaessa myös hallinto-oikeudessa kirjallisessa käsittelyssä. Lisäksi hallinto-oikeudessa voidaan järjestää suullinen käsittely, jossa kuullaan suullisesti esimerkiksi asianosaista ja todistajia.

Ehdotettu valituslupaperusteiden rajaaminen merkitsee sitä, että korkein hallinto-oikeus voisi antaa ulkomaalaisasioissa ratkaisuja jonkin verran nykyistä nopeammin erityisesti asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Korkeimman hallinto-oikeuden antamien asiaratkaisujen määrä vähenisi jonkin verran. Korkeimman hallinto-oikeuden pääasiallisena tehtävänä olisi ulkomaalaisasioissa ohjata oikeuskäytäntöä linjaratkaisuillaan. Korkeimman hallinto-oikeuden asema on viime vuosina kehittynyt ohjaavia linjaratkaisuja antavan tuomioistuimen suuntaan (PeVL 55/2014 vp, PeVL 32/2012 vp).

Valitusaikoja koskeva sääntely

Esityksen valitusaikoja koskevat ehdotukset ovat niin ikään merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Oikeudenkäynnin määräajat ovat osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaisuutta (PeVL 41/2000 vp). Ns. menettelydirektiivin (direktiivi 2013/32/EU) 46 artiklan 4 kohdassa säädetyn mukaisesti määräaikojen on oltava kohtuullisia, eivätkä ne saa tehdä oikeussuojakeinojen käyttämistä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin ovat arvioineet valitusaikojen riittävyyttä oikeussuojan tehokkuuden kannalta eräissä nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeneissa tapauksissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa *I.M. v. Ranska* (9152/09), että 48 tunnin mittainen valitusaika teki oikeussuojakeinoihin turvautumisesta erittäin vaikeaa. Euroopan unionin tuomioistuin puolestaan katsoi tapauksessa *Samba Diouf* (C-69/10), ettei yleinen 15 päivän valitusaika ollut kohtuuton valittajan kannalta. Ehdotettuja 21 ja 14 päivän valitusaikoja voidaan edellä mainitut tapauksetkin huomioon ottaen pitää

perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävänä.

Tiedonsaantioikeudet

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös henkilötietojen luovuttaminen kuuluu näihin lailla säänneltäviin kysymyksiin. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä 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 tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn pitää sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 19/2012 vp ja PeVL 62/2010 vp).

Tiedonsaantioikeus on ehdotuksessa hallinto-oikeuslain 21 §:n muuttamiseksi ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 10 §:n muuttamiseksi sidottu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin on arvioitu tarkemmin hallituksen esityksen jaksossa 3.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunto 19 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi kaikkiaan 24 tahoa. Lausuntopalautteessa kannatettiin esityksen tavoitetta tuomioistuinkäsittelyn sujuvoittamisesta sekä ehdotusta valitusasioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisenä. Useissa lausunnoissa korostettiin kansainvälistä suojelua hakeneiden ihmisten korostunutta oikeussuojan tarvetta ja asioiden ihmisoikeusherkkyyttä. Eräissä lausunnoissa luonnokseen sisältyvien ehdotusten katsottiin kokonaisuutena ottaen vakavasti vaarantavan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan. Lausuntojen johdosta muun muassa ehdotusta valitusaikojen lyhentämisestä tarkistettiin.

Esitys toteuttaa osaltaan hallituksen turvapaikkapoliittista toimenpideohjelmaa (8.12.2015).

5. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu. Tarkoitus on, että lait tulisivat sovellettaviksi mahdollisimman pian kuluvana keväänä.