Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston Pohjois-Euroopan aluetoimiston lausunto lakiehdotuksesta 32/2016, joka koskee Suomen tasavallan ulkomaalaislain ja siihen liittyvien lakien muuttamista

I. Johdanto

1. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) Pohjois-Euroopan aluetoimisto on kiitollinen Suomen eduskunnan hallintovaliokunnalle ja lakivaliokunnalle siitä, että siltä on pyydetty lausunto lakiehdotuksesta 32/2016 (jäljempänä ”ehdotus”), joka koskee Suomen ulkomaalaislain (301/2004), ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997), hallinto-oikeuslain (430/1999), korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006), oikeusapulain (257/2002) ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamista.

2. Turvapaikka-asioita koskevat lakiehdotukset kuuluvat välittömästi UNHCR:n toiminnan alaan, sillä Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on antanut sille tehtäväksi huolehtia pakolaisten kansainvälisestä suojelusta ja etsiä yhdessä hallitusten kanssa pysyviä ratkaisuja pakolaisten ongelmiin.[1] UNHCR:n perussäännön mukaan virasto toteuttaa tehtäväänsä muun muassa ”edistämällä pakolaisten suojelua koskevien kansainvälisten sopimusten tekemistä, valvomalla niiden soveltamista ja ehdottamalla niihin muutoksia [...].”[2] Tämä valvontavastuu on kirjattu niin ikään vuoden 1951 yleissopimuksen johdanto-osaan, ja siihen viitataan myös yleissopimuksen 35 artiklassa [3] ja vuonna 1967 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan II artiklassa (näistä käytetään jäljempänä yhteisnimitystä ”vuoden 1951 yleissopimus”). UNHCR:n valvontavastuun alaan kuuluu muun muassa vuoden 1951 yleissopimuksen sisältämien määräysten ja ehtojen sisällön tulkintaa koskevien suuntaviivojen[4] julkaiseminen sekä lausuntojen antaminen lainsäädäntö- ja politiikkaehdotuksista, jotka vaikuttavat sen toimialaan kuuluvien henkilöiden suojeluun ja heitä koskeviin kestäviin ratkaisuihin.

3. UNHCR:n valvontavastuu on otettu huomioon myös Euroopan unionin lainsäädännössä, muun muassa viittaamalla yleisesti vuoden 1951 yleissopimukseen

---

1 YK:n yleiskokous, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston perussääntö)*, 14.12.1950, A/RES/428(V), saatavilla osoitteessa http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628 (”UNHCR:n perussääntö”).

2 *Ibid*., 8 kohdan a alakohta.

3 Vuoden 1951 yleissopimuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan UNHCR:llä on ”velvollisuus valvoa

vuoden 1951 yleissopimuksen määräysten soveltamista”.

4 UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (Käsikirja ja suuntaviivat pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuonna 1967 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan mukaan)*, joulukuu 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 1 kohdassa[5] sekä Amsterdamin sopimukseen liitetyssä julistuksessa numero 17, jossa määrätään, että *”Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutettua on kuultava… turvapaikkapolitiikkaa koskevissa asioissa”.*[6] Myös EU:n sekundäärilainsäädännössä painotetaan UNHCR:n asemaa. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annetun direktiivin (uudelleenlaadittu)[7] (jäljempänä ”uudelleenlaadittu turvapaikkamenettelydirektiivi”) 29 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot antavat YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulle ”mahdollisuuden esittää näkemyksensä yksittäisistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista toimivaltaisille viranomaisille missä tahansa menettelyn vaiheessa Geneven yleissopimuksen 35 artiklassa tarkoitettujen valvontavelvollisuuksiensa mukaisesti”.

II. Yleiset huomautukset

4. UNHCR kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan Suomen turvapaikkajärjestelmässä aiotaan ottaa käyttöön monia rajoituksia, joita ovat muiden muassa oikeusavun huomattava supistaminen ensimmäisessä oikeusasteessa sekä säilöönotto- ja maastapoistamismenettelyitä koskevien suojakeinojen poistaminen. Myös valitusprosessia aiotaan muuttaa niin, että kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehdyt valitukset voitaisiin käsitellä tehokkaammin, joustavammin ja nopeammin. UNHCR:n asiasta saaman käsityksen mukaan ehdotuksessa esitettyjä toimenpiteitä perustellaan sillä, että turvapaikkahakemusten määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2015, mikä on luonut haasteita, jotka kohdistuvat turvapaikkamenettelyyn sekä toisen ja kolmannen oikeusasteen tuomioistuimina Suomessa toimivien Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyyn.

5. UNHCR on tyytyväinen moniin ehdotetuista muutoksista, kuten turvapaikka-asioiden nopeaan käsittelyyn tuomioistuimissa. UNHCR arvostaa pyrkimystä nopeuttaa valitusprosessia, kunhan päätösten laatu ei vaarannu ja välttämättömien menettelyllisten suojakeinojen toteutuminen turvataan. Asioiden nopea käsittely tuomioistuimissa kuuluu oikeudellisiin suojakeinoihin, ja myös Suomen perustuslaki edellyttää sitä. On tärkeää, että turvapaikanhakijat saavat päätöksensä kohtuullisessa ajassa. Näin vastaanottokeskuksissa vietetty aika lyhenee, mikä on hakijoiden edun mukaista, ja lisäksi säästetään kustannuksissa.

6. UNHCR on kuitenkin pahoillaan siitä, että tietyt muutokset rajoittavat Suomen tämänhetkisiä hyviä käytäntöjä, joskin ne täyttävät yhä suojakeinoille asetetut vähimmäisvaatimukset. Ehdotuksessa aiotaan esimerkiksi lyhentää ensimmäisen oikeusasteen päätösten valitusaikaa nykyisestä 30 päivästä 21 päivään ja toisen oikeusasteen päätösten valitusaikaa 30 päivästä 14 päivään. Tämän lisäksi UNHCR on pannut merkille, että ehdotuksessa halutaan rajoittaa mahdollisuutta valittaa korkeimpaan oikeuteen muuttamalla yhtä valitusluvan myöntämisperusteista.[8] Niin ikään UNHCR kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi kohtaa, jolla rajoitetaan mahdollisuutta

5 Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, konsolidoitu versio*, 13.12.2007, EUVL C 115/47, 9.5.2008, saatavilla osoitteessa http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html.

6 Euroopan unioni, *Julistus Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 k artiklasta*, EUVL C 340/134, 10.11.1997, saatavilla osoitteessa http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/DCL/17: FI:HTML.

7 Euroopan unioni: Euroopan unionin neuvosto, *Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista*

yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), 29.6.2013, L 180/60, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html.

8 Ehdotuksen mukaan valituslupa myönnettäisiin, jos korkeimman hallinto-oikeuden päätös olisi tärkeä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Valitusluvan myöntämisen perusteena oleva ilmaisu ”muu painava syy” muutettaisiin ehdotuksessa muotoon ”muu erityisen painava syy”.

toimittaa tuomioistuimelle lisätietoja. Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi asettaa määräajan, jonka jälkeen tuomioistuimen ei enää tarvitsisi ottaa huomioon uusia lisätietoja. Lisäksi ehdotetaan, että Helsingin hallinto-oikeuden tuomarien kokoonpanoa muutettaisiin. Niin ikään ehdotetaan, että oikeusavusta maksettavat palkkiot eivät enää määräytyisi sen mukaan, miten paljon asianajaja on tehnyt työtä tietyn oikeustapauksen parissa, vaan palkkiot olisivat tapauskohtaisia ja kiinteitä.

7. Suomi on pitkään soveltanut turvapaikkamenettelyyn monia hyviä käytäntöjä, erityisesti turvapaikanhakijoille tarjottavan oikeusavun osalta. UNHCR kantaa huolta siitä, että monien nyt ehdotettujen muutosten myötä Suomi hylkää tämänhetkiset hyvät käytäntönsä ja pyrkii sen sijaan saattamaan käytäntönsä lähemmäs vaadittua vähimmäistasoa. UNHCR ymmärtää, että Suomen turvapaikkajärjestelmään kohdistuu valtavia paineita tilanteessa, jossa turvapaikkahakemusten määrä on lähes kymmenkertaistunut yhdessä vuodessa, mutta virasto kuitenkin kannustaa Suomea säilyttämään nykyiset hyvät käytäntönsä pakolaisten suojelussa. UNHCR huomauttaa, että Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on selvästi pienentynyt vuonna 2016.

8. Seuraavissa yksittäisiä ehdotuksia koskevissa huomautuksissa UNHCR keskittyy kommentoimaan niitä ehdotuksia, jotka ovat viraston näkökulmasta erityisen keskeisiä, nimittäin ehdotuksia, jotka koskevat oikeusavun rajoittamista, asian uudelleenkäsittelyä käräjäoikeudessa, maahantulokieltoa koskevien päätösten täytäntöönpanoa ja ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia.

III. Erityiset

huomautukset 9 pykälä.

Oikeusapu

9. Ehdotuksen mukaan ulkomaalaislakia muutettaisiin niin, että oikeusapua tarjottaisiin ensimmäisen oikeusasteen turvapaikkamenettelyssä vain, mikäli asianajajan läsnäololle on olemassa ”erityisen painavia syitä”. Tällaisin perustein oikeusavun piiriin kuuluisivat haavoittuvassa asemassa olevat hakijat, traumatisoituneet hakijat, kidutusta kokeneet hakijat, luku- tai kirjoitustaidottomat hakijat ja lapset. UNHCR:n ehdotuksesta saaman käsityksen mukaan turvapaikanhakijalla olisi aina oikeus oikeudelliseen edustukseen, myös turvapaikkapuhuttelussa, mutta oikeusapu kustannettaisiin julkisista varoista vain erityisen painavista syistä.

10. Lisäksi ehdotuksen mukaan ainoastaan luvan saaneita oikeudenkäyntiasiamiehiä tai asianajajia nimitettäisiin oikeudellisiksi edustajiksi hallinto- ja valitusasioissa. Kansainvälistä suojelua anovat hakijat voisivat yhä saada yksilöllistä oikeusapua oikeusapulain nojalla julkisista oikeusaputoimistoista sekä – toisessa oikeusasteessa – yksityisiltä asianajajilta. UNHCR tulkitsee ehdotusta niin, että tämä tarkoittaisi sitä, että yksityiset oikeusavun tarjoajat, kuten Suomen Pakolaisneuvonta ry, joka on UNHCR:n pitkäaikainen yhteistyökumppani turvapaikka-asioiden ja pakolaisten suojelun alalla, eivät enää voisi edustaa asiakkaitaan ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä asianomaisen oikeusapujärjestelmän puitteissa.

11. UNHCR on tyytyväinen siihen, että haavoittuvilla hakijoilla olisi edelleen oikeus maksuttomaan oikeusapuun, mutta virasto on pahoillaan Suomen halusta rajoittaa maksuttoman oikeusavun tarjoamista muille turvapaikanhakijoille.

UNHCR katsoo, että kohdentamalla varoja ensimmäisen oikeusasteen menettelyyn ”etupainotteisuuden” periaatteen mukaisesti, muun muassa tarjoamalla oikeusapua jo prosessin alkuvaiheessa, voitaisiin parantaa päätösten laatua ja lisätä päätöksenteon nopeutta sekä saada aikaan päätöksiä, joiden todennäköisyys kaatua toisessa oikeusasteessa olisi nykyistä pienempi, mikä saattaisi vähentää valitusten määrää. Lisäksi voidaan olettaa, että nopeampi menettely vähentäisi turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyviä kustannuksia. Turvapaikkaprosessin ”etupainotteisuudella” voitaisiin siis säästää

jäsenvaltioiden resursseja ja antaa turvapaikanhakijoille oikeudenmukaisia päätöksiä entistä tehokkaammin.[9]

12. UNHCR:n näkemys on, että mahdollisuus oikeudellisen avustuksen ja edustuksen saamiseen on olennainen menettelyllinen suojakeino. Turvapaikanhakijat eivät useinkaan kykene vakuuttavasti ilmaisemaan turvapaikkahakemuksen kannalta merkityksellisiä näkökohtia ilman pätevän neuvojan apua, sillä he eivät tunne riittävän hyvin tarkkoja perusteita pakolaisaseman myöntämiseen eivätkä ymmärrä vieraan maan oikeusjärjestelmää. Laadukas oikeudellinen apu ja edustus ovat lisäksi valtioiden edun mukaisia, sillä niiden avulla voidaan varmistaa, että kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan oikein ja varhaisessa vaiheessa. Tällä tavoin parannetaan ensimmäisen oikeusasteen menettelyiden tehokkuutta.[10]

13. Monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa hakijat ovat oikeutettuja oikeusapuun tai oikeudelliseen neuvontaan ensimmäisen oikeusasteen menettelyissä. Euroopan komissio[11] ja Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunnan tekemä tutkimus[12] vahvistavat tämän tiedon. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettu Solihull-hanke,[13] jossa kokeiltiin oikeusavun varhaista tarjoamista ensimmäisen oikeusasteen menettelyissä, osoitti muun muassa, että oikeudellisten edustajien vuorovaikutteisella roolilla ennen varsinaista turvapaikkapuhuttelua, puhuttelun aikana ja jälkeen sekä ennen päätöksen antamista voidaan saada aikaan merkittäviä säästöjä avustus- ja valituskustannuksissa. Tämä johtui siitä, että ensimmäisen oikeusasteen kielteisten päätösten laatu parani ja päätöksistä tuli näin aiempaa pysyvämpiä, jolloin myös sallittujen valitusten määrä väheni.

14. Edellä todetun valossa UNHCR on ilmaissut olevansa pahoillaan siitä, että uudelleenlaaditussa turvapaikkamenettelydirektiivissä ei turvata oikeusavun täyttä maksuttomuutta ensimmäisen oikeusasteen menettelyissä. UNHCR katsoo, että hakijoille tulisi tarjota ensimmäisessä oikeusasteessa ilmaista oikeusapua, joka kattaisi ihannetapauksessa menettelyasiakirjojen laadinnan ja oikeudellisen edustuksen (ja edustajan läsnäolon) henkilökohtaisessa puhuttelussa.[14] Tässä yhteydessä UNHCR haluaa muistuttaa uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 19 artiklassa olevasta velvoitteesta antaa pyynnöstä kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille maksutta erityisiä oikeudellista ja menettelyä koskevia tietoja ensimmäisen oikeusasteen menettelyissä, mukaan lukien ainakin menettelyä koskevat tiedot hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen. UNHCR suosittelee kuitenkin harkitsemaan huolellisesti 20 artiklan 2 kohdassa tarjottua vaihtoehtoa, nimittäin maksuttoman oikeusavun ja/tai oikeudellisen edustuksen antamista ensimmäisessä oikeusasteessa.

---

9 UNHCR, *Moving Further Toward a Common European Asylum System: UNHCR's statement on the EU asylum legislative package (Kohti yhteiseurooppalaista turvapaikkajärjestelmää: UNHCR:n lausunto EU:n turvapaikkalainsäädäntöä koskevasta lainsäädäntöpaketista)*, kesäkuu 2013, s. 2, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/51de61304.html.

10 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009) (UNHCR:n lausunto Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2009) 554, 21.10.2009))*, elokuu 2010, 17 kohta, saatavilla osoitteessa

http://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html.

11 Euroopan unioni, Euroopan komissio, Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista 1 päivänä joulukuuta 2005 annetun direktiivin 2005/85/EY soveltamisesta, KOM(2010) 465 lopullinen, 5.1.5 kohta, saatavilla osoitteessa http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0465:FIN:FI:PDF.

12 Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta, *ECRE/ELENA Survey on Legal Aid for Asylum Seekers in Europe (ECRE:n/ELENA:n tutkimus turvapaikanhakijoille annettavasta oikeusavusta Euroopassa)*, lokakuu 2010, saatavilla osoitteessa http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d243cb42.html.

13 Asylum Aid, *Evaluation of the Solihull Pilot for the United Kingdom Border Agency and the Legal Services Commission (Arvio Solihull-pilottihankkeesta Yhdistyneen kuningaskunnan rajavartiovirastoa ja oikeuspalveluiden neuvottelukuntaa varten)*, lokakuu 2008, saatavilla osoitteessahttp://www.refworld.org/docid/4c62615e2.html.

14 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final (UNHCR:n lausunto Euroopan komission muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), KOM(2011) 319 lopullinen*, tammikuu 2012, sivu 17, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/4f3281762.html.

15. Uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 19 artiklassa edellytetty maksuton oikeudellisten ja menettelyä koskevien tietojen antaminen olisi tarpeen järjestää oikeusapujärjestelmän ulkopuolella. UNHCR huomauttaa, että ehdotuksessa ei ole mitään viitteitä siitä, miten ja milloin tietojen antaminen olisi määrä järjestää. Jos ensimmäisessä oikeusasteessa tarjottavaan oikeusapuun ehdotettuja rajoituksia ei tarkisteta ja uutta järjestelmää ei ole otettu käyttöön silloin, kun ehdotettu lainmuutos tulee voimaan, Suomen lainsäädäntö saattaa olla ristiriidassa uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 19 artiklan kanssa.

16. Kuten edellä todettiin, ehdotus näyttää johtavan siihen, että ainoastaan julkiset oikeusaputoimistot voivat jatkossa antaa oikeusapua ensimmäisessä oikeusasteessa. Tätä ei kuitenkaan tarkastella tai perustella selkeästi. Yksityiset asianajajat voisivat tarjota maksutonta oikeusapua vain valitusvaiheessa. Suomessa on yksityisiä asianajajia, joilla on laaja kokemus pakolaislainsäädännöstä, joten ehdotuksen tavoitteen saavuttamista ei edesauteta estämällä muita kuin oikeusaputoimistojen asianajajia antamasta oikeusapua. Esimerkiksi Suomen Pakolaisneuvonta ry:llä on yli 25 vuoden kokemus oikeusavun antamisesta turvapaikanhakijoille, ja järjestön asianajajat ovat korkeasti koulutettuja pakolaislainsäädännön asiantuntijoita. Näin ollen UNHCR on vankasti sitä mieltä, että Suomen hallituksen tulisi säilyttää Pakolaisneuvonta ry:n asema ensimmäisen oikeusasteen oikeusavun tarjoajana, jotta turvapaikanhakijat, päätöksentekijät ja muut tahot voivat vastaisuudessakin hyötyä järjestön kokemuksesta ja asiantuntemuksesta turvapaikka-asioiden alalla.

17. UNHCR haluaa huomauttaa, että se on tietoinen siitä, että Suomessa on ilmaistu epäilyjä oikeudellisen avustamisen laadusta ja tiettyjä oikeudellisia edustajia vaikuttaa motivoivan ensisijaisesti taloudellinen hyöty eikä niinkään sen varmistaminen, että heidän asiakkaitaan kuullaan asianmukaisesti ja että kaikki heidän turvapaikkahakemustensa olennaiset seikat tuodaan maahanmuuttoviranomaisten tietoon. UNHCR on samaa mieltä siitä, että on tärkeää varmistaa, että oikeusavun tarjoajat ovat päteviä ja heidän työskentelynsä on laadukasta. Kun otetaan huomioon turvapaikkamenettelyiden ja niihin liittyvien näkökohtien monimutkaistuminen, väärillä neuvoilla voisi olla vakavia seurauksia hakijalle, ja ne saattaisivat lisätä todennäköisyyttä siihen, että viranomaiset tekevät asiassa virheellisen päätöksen. On siis olennaista, että tiedon ja oikeudellisen avun antajat ovat päteviä. Tiedon ja oikeudellisen avun antajien tulisi niin ikään aina toimia hakijan etujen mukaisesti.[15]

15 *Ibid*., s. 18

18. Oikeudellisen avun laadun parantamiseksi UNHCR suosittaa kuitenkin investoimaan oikeudellisten edustajien valmiuksen kehittämiseen ja sertifiointiin sen sijaan, että oikeusavun alaa lähdettäisiin ehdotuksen mukaisesti supistamaan tai oikeusavun tarjoaminen rajattaisiin yksinomaan julkisten oikeusaputoimistojen toiminta-alueeksi. UNHCR on kuitenkin tyytyväinen ehdotettuun muutokseen, jonka mukaisesti ainoastaan luvan saaneet oikeudenkäyntiasiamiehet tai asianajajat voitaisiin nimittää turvapaikanhakijoiden oikeudellisiksi edustajiksi, sillä näin varmistettaisiin oikeudellisen edustuksen korkea laatu.

UNHCR:n suositukset:

UNHCR suosittelee, että

- ehdotetuista ensimmäisessä oikeusasteessa annettavaa oikeusapua koskevista rajoituksista luovutaan
- ottaen huomioon uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin säännösten mukaiset oikeusapua koskevat velvoitteet, 20 artiklan 2 kohdassa tarjottua vaihtoehtoa, jossa säädetään maksuttomasta oikeusavusta ja/tai oikeudellisesta edustuksesta, harkittaisiin huolellisesti
- siinä tapauksessa, että ensimmäisessä oikeusasteessa annettavaa oikeusapua koskevia rajoituksia ei jätetä pois ehdotuksesta, muutoksen voimaantuloa lykättäisiin siihen saakka, että Suomi täyttää uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 19 artiklan sisältämän vaatimuksen
- joskin virasto on tyytyväinen ehdotukseen siitä, että vain luvan saaneita oikeudenkäyntiasiamiehiä tai asianajajia nimitettäisiin turvapaikanhakijoiden oikeudellisiksi edustajiksi, ensimmäisen oikeusasteen oikeusapua ei rajattaisi yksinomaan julkisiin oikeusaputoimistoihin, sillä tämän seurauksena saattaisi ennemminkin olla oikeudellisen avun laadun huonontuminen eikä paraneminen

128 pykälä. Asian uudelleenkäsittely käräjäoikeudessa

19. Säilöönottopäätösten määräaikainen uusintakäsittely tuomioistuimessa ei enää olisi ehdotuksen mukaan automaattinen vaan riippuisi säilöön otetun henkilön pyynnöstä.

20. UNHCR:n näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoilla on vähimmäisenä menettelyllisenä takeena oltava oikeus saada heitä koskeva säilöönottopäätös nopeasti oikeus- tai muun riippumattoman viranomaisen uudelleen tutkittavaksi. Ihannetapauksessa tämä uusintakäsittely olisi automaattinen ja käsittely pidettäisiin ensimmäisessä oikeusasteessa 24–48 tunnin sisällä siitä, kun alkuperäinen päätös turvapaikanhakijan säilöönotosta on tehty.[16] Säilöönoton ensimmäisen uusintakäsittelyn jälkeen hakijoiden pitäisi niin ikään olla oikeutettuja asian määräaikaiseen uudelleen tutkintaan, jossa tuomioistuin taikka muu riippumaton elin selvittää, onko säilöönoton jatkamiselle tarvetta, ja johon turvapaikanhakijalla ja hänen edustajallaan tulisi olla oikeus osallistua. Hyväksi käytännöksi on todettu, että sen jälkeen, kun tuomioistuin on ensimmäisen kerran vahvistanut oikeuden säilöönottoon, asia tutkitaan uudelleen seitsemän päivän välein siihen saakka, kunnes yhden kuukauden

raja saavutetaan, ja tämän jälkeen kerran kuukaudessa

16 UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention (Turvapaikanhakijoiden säilöönottoon sovellettavia perusteita ja vaatimuksia sekä säilöönoton vaihtoehtoja koskevat suuntaviivat)*, 2012, suuntaviiva nro 7, 47 kohdan iii alakohta, saatavilla osoitteessahttp://www.refworld.org/docid/503489533b8.html.

siihen saakka, kunnes laissa asetettu enimmäisaika täyttyy.[17] UNHCR:n käsityksen mukaan Suomessa annetaan säilöön otetuille oikeusapua, mikä on tärkeää, jotta oikeus säilöönottopäätösten uusintakäsittelyyn voi käytännössä toteutua.

21. UNHCR on huolissaan siitä, että perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien toteutuminen, kuten säilöönoton laillisuutta koskevan käsittelyn järjestäminen, tehtäisiin riippuvaiseksi yksilön pyynnöstä. Poikkeamalla ehdottomasta vaatimuksesta järjestää käsittely tietyssä määräajassa saatetaan synnyttää tarpeettomia haasteita tulkittaessa ja päätettäessä, onko yksilö todella esittänyt virallisen pyynnön käsittelyn järjestämisestä. Tällainen tilanne voisi lisäksi johtaa mielivaltaisuuteen siksi, että suurten maahantulovirtojen aikana päätöksiä saatettaisiin tehdä kiireessä, ja tällöin säilöönoton laillisuuden automaattinen uudelleen tutkiminen riippumattomassa tuomioistuimessa olisi tärkeämpää kuin koskaan.

22. Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetun (uudelleenlaaditun) direktiivin[18] 9 artiklan 3 kohdassa mahdollistetaan asian uudelleentutkinta sekä automaattisesti että hakijan pyynnöstä. Artiklassa täsmennetään, että mikäli asia tutkitaan uudelleen hakijan pyynnöstä, tutkinnasta on päätettävä mahdollisimman nopeasti asiaankuuluvien menettelyjen aloittamisesta. Jäsenvaltioiden on tätä varten määritettävä kansallisessa lainsäädännössä määräaika säilöönoton laillisuuden uudelleentutkimiselle viran puolesta ja/tai hakijan pyynnöstä. UNHCR katsoo, että automaattisia uusintakäsittelyitä ja hakijan pyyntöön perustuvia uusintakäsittelyitä voitaisiin käyttää samanaikaisesti, sillä tällöin hakijan asian uudelleen tutkimiselle turvattaisiin erittäin hyvät edellytykset. Asia voitaisiin esimerkiksi ottaa uudelleen tutkittavaksi jo ennen viran puolesta tapahtuvaa määräaikaista automaattista tutkintaa, mikäli asiassa ilmenee erityisseikkoja, kuten haavoittuvuuteen liittyviä tekijöitä.

UNHCR:n suositukset:

UNHCR suosittelee, että

- Suomi ei hyväksy ehdotettua muutosta vaan pitää kiinni turvapaikanhakijoiden säilöönottopäätösten automaattisesta määräaikaisesta uusintakäsittelystä tuomioistuimessa, sillä tämä on tärkeä oikeudellinen suojakeino

- Suomessa mahdollistetaan automaattisten määräaikaisten uusintakäsittelyiden rinnalla asian uusintakäsittely hakijan pyynnöstä.

201 pykälä. Maahantulokieltoa koskevien päätösten täytäntöönpano

23. Aikaisemmin lainvoimainen palauttamispäätös voitaisiin ehdotuksen mukaan panna täytäntöön, vaikka hakija peruuttaisi valituksensa ja hakisi uudelleen turvapaikkaa. Toimenpiteen tavoitteena sanotaan olevan sen estäminen, että palauttamisprosessia voitaisiin pitkittää tekemällä uusintahakemus. UNHCR ymmärtää ehdotuksen niin, että muutos vaikuttaisi ensisijaisesti niihin hakijoihin, jotka ohjataan nopeutettuihin menettelyihin, ja hakijoihin, jotka anovat valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, sillä valitushakemuksen tekemisellä ei ole Suomessa näissä tilanteissa automaattista lykkäävää vaikutusta. UNHCR katsoo, että tämä muutos yhdessä

17 *Ibid*., 47 kohdan iv alakohta.

18 Euroopan unioni: Euroopan unionin neuvosto, *Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)*, 29.6.2013, EUVL L. 180/96–105/32; 29.6.2013, 2013/33/EU, saatavilla osoitteessa: http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html

yhden valitusluvan myöntämisperusteen poistamisen kanssa saattaisi heikentää hakijoiden mahdollisuuksia saada asiansa käsiteltäviksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

24. UNHCR katsoo, että maasta poistamista koskevaa päätöstä ei pitäisi voida panna täytäntöön ennen kuin turvapaikkahakemuksesta on annettu lopullinen kielteinen päätös.[19] Julkisten viranomaisten ei myöskään pitäisi automaattisesti kieltäytyä tutkimasta uusintahakemusta sillä perusteella, että esitetyt uudet tiedot tai havainnot olisi voitu nostaa esiin aikaisemmassa menettelyssä tai valitusprosessissa. Tällainen menettelyn rajoittaminen saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa valtio rikkoo palautuskiellon periaatteeseen ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvia velvoitteitaan.[20]

25. Ainoista sallituista poikkeuksista oikeuteen jäädä jäsenvaltion alueelle säädetään uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 9 artiklan 2 kohdassa, jossa tällaisiksi tilanteiksi katsotaan se, että *”henkilö tekee 41 artiklassa tarkoitetun myöhemmän hakemuksen”*, tai se, että jäsenvaltiot *”luovuttavat kyseisen henkilön tapauksen mukaan joko toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden tai muun syyn nojalla tai kolmanteen valtioon tai johonkin kansainväliseen rikostuomioistuimeen”*.

26. On huomattava, että edes uuden hakemuksen tekeminen ei vapauta valtiota velvollisuudesta suorittaa mahdollista palautusta koskeva pakollinen tutkinta. Uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 41 artiklan 1 kohdan viimeisen luetelmakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä poikkeuksen oikeuteen jäädä maahan *”ainoastaan silloin, kun määrittävä viranomainen katsoo, että palauttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia kyseisen jäsenvaltion velvoitteita”*. Lisäksi jäsenvaltioiden on uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 46 artiklan 8 kohdan nojalla sallittava hakijan jäädä alueelleen odottamaan tulosta menettelystä, jossa ratkaistaan, saako hakija jäädä jäsenvaltion alueelle. Tällaiseen menettelyyn voidaan turvautua muun muassa tilanteissa, joissa myöhempää hakemusta ei ole pidetty hyväksyttävänä uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin 33 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti ja hakija haluaa uudelleenlaaditun direktiivin 46 artiklan 7 kohdan mukaan valmistella pyyntönsä ja esittää tuomioistuimelle ne perustelut, jotka puoltavat sitä, että
hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle.

27. Näin ollen lainsäädännössä on varmistettava, että kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä kohdellaan uudelleenlaaditun turvapaikkamenettelydirektiivin II luvussa määriteltyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti ja että hakijalla on muun muassa oikeus jäädä alueelle siihen saakka, kunnes hänen hakemuksestaan on annettu lopullinen päätös tai kunnes tuomioistuin päättää, voiko hakija jäädä alueelle.

28. Edellä todetun perusteella UNHCR katsoo, että on olemassa riski siitä, että Suomen lainsäädäntö antaisi mahdollisuuden sellaisille palautuksille, jotka olisivat ristiriidassa palautuskiellon periaatteen kanssa, jos uuden hakemuksen tekeminen sen jälkeen, kun hakemus on peruutettu valitusvaiheessa, ei pysäyttäisi maahantulokieltoa koskevan päätöksen (maastapoistamispäätöksen) täytäntöönpanoa.

UNHCR:n suositukset:

UNHCR suosittelee, että

- Suomi luopuu ehdotetusta muutoksesta 201 pykälään.

19 UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of* the *European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009) (UNHCR:n lausunto Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (KOM(2009) 554, 21.10.2009))*, elokuu 2010, 34 kohta, ks. alaviite 11.

20 *Ibid*. 30 kohta.

Ulkomaalaisrekisteristä annettu laki

29. Hallinto-oikeuksien oikeutta saada tietoa ja virka-apua ehdotetaan muutettavaksi niin, että tämä oikeus vastaisi Suomen perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia ja niitä käytäntöjä, jotka nykyisin koskevat viranomaisten oikeutta saada käyttöönsä luottamuksellista aineistoa. Koska hallinto-oikeudessa käsitellään hyvin monenlaisia asioita, sen tiedonsaantioikeutta ei voida säännellä niin, että laadittaisiin tyhjentävä luettelo kaikista niistä viranomaisista ja kaikista niiden hallussa olevista tiedoista, jotka kuuluisivat tämän tiedonsaantioikeuden piiriin. Näin ollen tiedonsaantioikeus määriteltäisiin perustuslakivaliokunnan esittämien vaatimusten mukaisesti tiedoiksi, joita hallinto-oikeus välttämättä tarvitsee ratkaistakseen sen käsiteltävänä olevan asian.

30. Lakia ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997) tulisi ehdotuksen mukaan muuttaa sen varmistamiseksi, että ulkomaalaislakiin ja erityisesti kansainväliseen suojeluun liittyvien asioiden käsittely olisi tehokasta ja sujuvaa. Näin ollen ehdotetaan, että lain 3 pykälää muutettaisiin niin, että hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus lisättäisiin ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjiksi. Suomen poliisi ja Maahanmuuttovirasto (”Migri”) voivat jo käyttää tietokantaa. Kun molemmilla tuomioistuimilla olisi lupa hallinnoida ja käyttää ulkomaalaisrekisterissä olevia tietoja automaattisen tietojenkäsittelyjärjestelmän kautta, ne voisivat itse hankkia rekisteristä tarvitsemansa tiedot ja tallentaa rekisteriin tiedot tehdyistä päätöksistä.

31. Rekisterinpitäjän vastuita selvennettäisiin ehdotuksen mukaan lisäämällä ulkomaalaislakiin säännös, jonka mukaan rekisterinpitäjä vastaa ainoastaan niiden tietojen virheettömyydestä, jotka se on itse lisännyt rekisteriin. Lakiin ehdotetaan niin ikään lisättäväksi säännös, joka antaisi oikeusaputoimistoille oikeuden käyttää sähköisesti ulkomaalaisrekisterin tietoja, joita ne tarvitsevat oikeusapuhakemusten käsittelemisessä, luottamuksellisuussääntöjen tätä rajoittamatta. UNHCR:n saaman käsityksen mukaan ehdotuksen tarkoituksena on sujuvoittaa ja nopeuttaa oikeusapujärjestelmän toimintaa kaikkien osapuolten kannalta mahdollisimman paljon.

32. UNHCR haluaa muistuttaa, että turvapaikanhakijoiden henkilökohtaisten tietojen jakamista säädellään monissa periaatteissa sekä EU:n lainsäädännössä.[21] Tietojen jakamista säännellään yleensä kansallisessa lainsäädännössä, ja sille on oltava oikeutettu perustelu ja tarkoin määritelty tarkoitus. Sen tulisi lisäksi olla välttämätöntä ja oikeassa suhteessa mainittuun oikeutettuun ja tarkoin määriteltyyn tarkoitukseen nähden eikä sen pitäisi ylittää näitä puitteita. Yleensä kaikkia henkilökohtaisia tietoja, jotka koskevat UNHCR:n toiminta-alueeseen kuuluvia henkilöitä, pidetään arkaluonteisina siksi, että turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, ja näin ollen tällaisia tietoja tulee

21 Ks. esim. Euroopan unioni, *Euroopan parlamentin ja neuvoston antama direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta*, 24.10.1995, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/3ddcc1c74.html; yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (CETS nro 108), 28.1.1981; yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehtyyn yleissopimukseen liitetty, valvontaviranomaisia ja rajat ylittäviä tietovirtoja koskeva lisäpöytäkirja (CETS nro 181), Strasbourg, 8.11.2001; ministerikomitean hyväksymät muutokset yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehtyyn yleissopimukseen, Strasbourg, 15.6.1999, saatavilla osoitteessa http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm; Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 12. maaliskuuta 2014 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston

asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)); saatavilla osoitteessa http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0212+0+DOC+XML+V0//FI.

käsitellä luottamuksellisesti. Asianomaisten henkilöiden tietoja ei tule missään tapauksessa jakaa alkuperämaan kanssa. Henkilöillä, joita tiedot koskevat, on myös oikeus tutustua omiin tietoihinsa, korjata ja poistaa niitä sekä vastustaa omien tietojensa käsittelyä. Valtioiden on varmistettava, että henkilön yksityiselämää koskevat tiedot eivät joudu sellaisten tahojen haltuun, joilla ei ole lakisääteistä lupaa saada, käsitellä ja käyttää niitä, ja että tietoja ei milloinkaan käytetä tarkoituksiin, jotka ovat ristiriidassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen[22]kanssa.

33. Vaikka ehdotuksessa todetaan, että tuomioistuin saa käyttöönsä ainoastaan tiedot, joita se ”välttämättä tarvitsee”, ja että tarkoituksena on varmistaa oikeustapausten tehokas hallinta, UNHCR suosittaa, että hallitus arvioisi tarkemmin sitä, onko tarkoitus riittävän tarkasti määritelty, sekä sitä, täyttyvätkö välttämättömyyttä ja suhteellisuutta koskevat vaatimukset. UNHCR kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotuksessa ei selvennetä, miten ja minkälaisia tietoja jaetaan. UNHCR suosittelee myös tarkastelemaan tietojen luottamuksellisuutta koskevia näkökohtia.

34. UNHCR pyrkii edesauttamaan koordinointia ja tietoon perustuvaa päätöksentekoa laatimalla paikkansapitäviä, merkityksellisiä ja ajankohtaisia tietoja ja tilastoja. Suomessa turvapaikkamenettelyä koskevia tilastoja on tällä hetkellä saatavissa vain ensimmäisestä oikeusasteesta. Ehdotuksesta ei ilmene, johtaisivatko tuomioistuinten toimiminen rekisterinpitäjinä ja tuomioistuinten päätösten tallettaminen ulkomaalaisrekisteriin siihen, että käyttöön saataisiin myös valituksia koskevia tilastoja. UNHCR pitää myönteisenä mahdollisuutta siihen, että Suomessa pystyttäisiin laatimaan tilastoja turvapaikkamenettelyä koskevista valituksista. Näin ollen UNHCR haluaisi, että valiokunnan mietinnössä kysymystä tilastojen laatimisesta toisen oikeusasteen päätöksistä käsiteltäisiin selkeästi.

UNHCR:n suositukset:

UNHCR suosittelee, että

- Suomen eduskunta arvioisi tarkemmin sitä, onko tiedonjaon tarkoitus riittävän tarkasti määritelty, sekä sitä, täyttyvätkö välttämättömyyttä ja suhteellisuutta koskevat vaatimukset
- valiokunnan mietinnössä selvennettäisiin, miten ja minkälaisia tietoja jaetaan, ja tarkasteltaisiin tietojen luottamuksellisuutta koskevia näkökohtia
- valiokunnan mietinnössä käsiteltäisiin kysymystä tilastojen laatimisesta toisen oikeusasteen päätöksistä.

UNHCR:n Pohjois-Euroopan aluetoimisto
Huhtikuu 2016

22 YK:n yleiskokous, *Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus*,

16.12.1966, Yhdistyneet kansakunnat, sopimussarja, nide 999, s. 171, saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html. Ks. myös Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 17 artiklaa koskeva yleinen huomautus nro 16, 10 kohta, saatavilla osoitteessa http://ccprcentre.org/doc/ICCPR/General%20Comments/HRI.GEN.1.Rev.9%28Vol.I%29_%28GC16%29_en.pdf