Olli Mäenpää
27.4.2016

Lakivaliokunnalle

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

Hallintomenettelyyn ehdotetut muutokset

Oikeusapumenettely

Ehdotuksessa rajoitettaisiin ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä niin, että oikeusapuun kuuluisi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, kun se on erityisen painavista syistä tarpeen. Ehdotuksen perusteluissa esitetään varsin painavia ja yksityiskohtaisiakin kriteerejä tämän edellytyksen soveltamiseksi. Tällaisina avustajan läsnäoloon oikeuttavia syitä olisivat muun muassa hakijan erityisen haavoittuva asema, alaikäisyys, traumatisoituminen, luku- ja kirjoitustaidottomuus, mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna. Myös hakijan vahva epäluottamus viranomaisiin rinnastuisi näihin syihin.

Sinänsä on perusteltavissa, että oikeusapua hallintomenettelyssä kohdennetaan ensisijaisesti tilanteisiin, joissa se on erityisesti tarpeen, kun otetaan huomioon muun muassa hakijan asema, oikeusturvan tarve ja kyky esittää itse tarvittava selvitys. Merkitystä on lisäksi hallintolain 31 §:n määrittelemällä menettelyllisellä lähtökohdalla, jonka mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä.

Ehdotuksen mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voisi yleensä toimia vain lakimieskoulutuksen saanut julkinen oikeusavustaja (9 §). Tämä mahdollistaa kaikkien oikeusapua antamaan määrättyjen avustajien valvonnan, mitä voidaan pitää perusteltuna käsiteltävien asioiden erityinen luonne huomioon ottaen. Ehdotettu sääntely ei toisaalta estä sitä, että oikeusapuviranomainen ostaa erityisestä syystä asianajajan palveluja.

Lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Täytäntöönpanoviranomaisten toimintaan vaikuttaisi ulkomaalaislain 201 §:ään lisättäväksi ehdotettu uusi 6 momentti, jonka mukaan lainvoimainen käännyttämispäätös voitaisiin panna täytäntöön 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen estämättä. Lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus on yleinen pääsääntö hallintoasioissa. Turvapaikka-asioiden erityisluonne ja turvapaikanahakijan oikeusturva huomioon ottaen on kuitenkin tärkeää, että täytäntöönpanoon ei

edelleenkään saa ulkomaalaislain 200 §:n 3 momentin mukaan ryhtyä, jos palauttaminen saattaa ulkomaalaisen 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Ulkomaalaisrekisterin tietojen luovuttaminen

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka oikeuttaisi myös oikeusapuviranomaiset saamaan salassapitosäännösten estämättä tietoja ulkomaalaisrekisteristä. Säännöksen voidaan arvioida tehostavan oikeusapumenettelyä ja parantavan siten myös oikeusapua saavan oikeusturvaa.

Esityksessä ehdotetaan myös hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle oikeutta ulkomaalaisrekisterin sähköiseen käyttöön. Tätä voidaan pitää aiheellisena parannuksena tiedon sujuvaan kulkuun. Ehdotus myös sujuvoittaa oikeudenkäyntiä ja voi lyhentää sen kestoa.

Tuomioistuinmenettelyyn ehdotetut muutokset

Valitusaikojen lyhentäminen

Ulkomaalaislain 190 §:ään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika hallinto-oikeuteen lyhennettäisiin seitsemällä päivällä niin, että valitusaika olisi 21 päivää. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä tulisi 196 §:n mukaan tehdä 14 päivän kuluessa nykyisen 30 päivän sijasta. Tällaiset valitukset olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Valitusajan lyhentäminen on oikeusturvan saatavuuden kannalta ongelmallista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Tältä osin hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen määräajan lyhentäminen 21 päivään on merkittävä lyhennys, mutta valituksen valmistelulle jäävää kolmen viikon määräaika voitaneen pitää vielä muutoksenhaun edellytysten kannalta mahdollisena. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen on mahdollista vain valitusluvan perusteella. Valittajan on siten valmisteltava sekä lupahakemus perusteluineen että jatkovalitus. Tähän käytettävissä oleva kahden viikon määräaika vaikuttaa erittäin lyhyeltä valituslupahakemuksen vaatimukset huomioon ottaen.

Hyvin lyhyet määräajat valituksen vireillepanolle voivat ongelmallisella tavalla rajoittaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen edellytyksiä, jos oikeudenkäynnin vireillepanija ei niiden vuoksi voi riittävästi ja asianmukaisesti varautua oikeudenkäyntiin. Valitusta on kuitenkin mahdollista täydentää valitusajan jälkeen, sillä jos valitus on puutteellinen, hallintotuomioistuimen on varattava valittajalle hallintolainkäyttölain 28 §:n mukaisesti tilaisuus täydentää valitusta, ellei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Lisäksi hallintotuomioistuimen on hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Lyhennetty valitusaika voisi mainituista hallintotuomioistuimen prosessuaalisista velvollisuuksista johtuen käytännössä laajentaa täydennysmenettelyä ja lisätä hallintotuomioistuimen oma-aloitteista asian selvittämistä. Nämä ylimääräiset menettelyvaiheet eivät olisi omiaan lyhentämään oikeudenkäynnin kestoa, vaan niihin liittyvine kuulemismenettelyinen vaikutus olisi mahdollisesti päinvastainen. Ehdotetun valitusaikojen lyhentämisen merkitys oikeudenkäyntiajan olennaisena lyhentäjänä on siten melko kyseenalainen ja jopa epätodennäköinen. Ehdotusta ei tältä osin voitane pitää riittävästi perusteltuna lakiesityksen tavoitteiden kannalta.

Määräaika lisäselvityksen toimittamiselle

Hallintotuomioistuin voisi ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotetun 197 a §:n mukaan asettaa kohtuullisen määräajan lisäselvityksen toimittamiselle. Jos osapuoli toimittaa lisäselvityksen määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta. Ehdotus selventäisi oikeudenkäynnin kulkua, mutta se ei toisi olennaista lisää voimassa olevaan oikeuteen, jossa hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin ja 35 §:n säännökset jo sisältävät pitkälti vastaavanlaisen prosessinjohtoa korostavan sääntelyn.

Valituslupa

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saisi ulkomaalaislain 196 §:n 1 mukaan hakea voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti edelleen hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan kuitenkin muutettaviksi siten, että korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteen lisäksi sillä perusteella, että luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Keskeinen muutos aiheutuisi siitä, että voimassa olevan lain mukaan lupaperusteeksi riittää ennakkopäätösperusteen lisäksi pelkästään muu painava syy. Ehdotettuun sääntely ei kuitenkaan sisältyisi olennaista tai valittajan oikeusturvaa heikentävää muutosta nykyiseen oikeustilaan, ellei painavan syyn erityisluonnetta korosteta suhteettomasti.

Oikeus saada salassa pidettäviä tietoja

Hallinto-oikeuslain 21 §:n muutossäännös korostaisi hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeutta. Lähtökohtana säännöksen soveltamisessa tulee olla, että hallinto-oikeus arvioi itsenäisesti, mikä tieto on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Tätä edellyttävät paitsi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimukset myös oikeudenkäyntikaaren 17 luvun 40 §, jonka soveltamiseen viitataan hallintolainkäyttölain 42 §:ssä.

Hallintotuomioistuimen kokoonpano

Ehdotuksen mukaan hallinto-oikeuden kahden jäsenen kokoonpano tulisi mahdolliseksi kaikissa ulkomaalaislain soveltamista koskevissa asioissa. Lisäksi hallinto-oikeuden yksijäseninen kokoonpano voisi käsitellä myös ulkomaalaislain 103 ja 104

§:ssä tarkoitetut asiat. Korkeimman hallinto-oikeuden yksijäseninen kokoonpano voisi ratkaista myös tarkemmin määritellyt oikeusapuun liittyvät asiat ja täytäntöönpanomääräystä koskevat asiat.

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutusta asioiden monipuoliseen harkintaan, käsittelyn asianmukaisuuteen, joutuisuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta toisaalta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Ehdotetut muutokset hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoon voidaan arvioida näiden lähtökohtien mukaisia.

Säilöönottamisasian uudelleenkäsittely käräjäoikeudessa

Säilöön ottamista koskevan asian uudelleenkäsittely käräjäoikeudessa tapahtuisi ulkomaalaislain 128 §:ään ehdotetun muutoksen mukaan ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä. Muutos nykytilanteeseen olisi siinä, että voimassa olevan lain mukaan käräjäoikeuden on oma-aloitteisesti arvioitava säilöönottamisen perusteet aina viimeistään kahden viikon kuluessa säilöönottopäätöksestä. Muutettu sääntely vastaisi lähtökohdiltaan vangitsemisasian uudelleenkäsittelyä koskevaa pakkokeinolain (2011) sääntelyä. Molemmissa tapauksissa on kysymys perusoikeutena turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta, jossa oikeusturvan tarve on korostunut. Myös menettelyn yhtenäisyyttä voidaan pitää perusteltuna.