OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

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

28.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 32/2016 VP); LISÄLAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiaa koskevissa asiantuntijakuulemisissa esille tulleista seikoista. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Valitusajan lyhentäminen ja muut ehdotukset turvapaikkaprosessien sujuvoittamiseksi

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä nykyistä joutuisammin. Kun valitusaikaa esitetyllä tavalla lyhennetään, prosessin kesto lyhenee. Mitä aikaisemmin tuomioistuin saa valituksen, sitä aikaisemmin valitus voidaan ratkaista. Prosessin joutuisuutta tukevat myös:

- asioiden säätäminen *kiireelliseksi,* eli tuomioistuimet velvoitetaan *priorisoimaan* näiden asioiden käsittelyä;
- tuomioistuinten mahdollisuus *rajoittaa lisäselvityksen antamista;*
- *ulkomaalaisrekisterilakiin* ehdotetut muutokset asiakirjaliikenteen nopeuttamiseksi;
- hallinto-oikeuden *kokoonpanon supistaminen* mahdollistamalla enemmän päätösvaltaisia kokoonpanoja;

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

- merkittävä *lisäresursointi* tuomioistuimiin sekä julkiseen että yksityiseen oikeusapuun;
- tuomioistuinten mahdollisuudet hyödyntää *tuomaripainotteista käsittelyä* pienemmällä kokoonpanolla;
- lainsäädäntömuutosten ohella *tuomioistuinten sisäiset työmenetelmien kehittämistoimet*, joilla on sujuvoitettu valitusasioiden käsittelyä mm. kuulemisen määräaikoja lyhentämällä (30 pv → 14 pv).

Valitusaikojen lyhentämisellä on merkitystä sekä *itsenäisesti* että osana *kokonaisuutta*, prosessin nopeutuminen on kaikkien muutosehdotusten yhteisvaikutus. Tuomioistuinprosessin nopeutuminen vaikuttaa luonnollisesti myös siihen, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä aikaisemmin.

Lyhyt 14 päivän valitusaika hallinto-oikeuteen on käytössä esimerkiksi mielenterveyslain mukaisessa valituksessa, joka tehdään sairaalan päätöksestä tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä.

Mikäli valitusajan lyhentäminen pystyttäisiin täysimääräisesti siirtämään tuomioistuimen käsittelyaikaan, vähentäisi valitusajan lyhentäminen vastaanottokeskusten majoituspäiviä yhteensä 102 000 päivällä vuodessa. Lukumäärä perustuu arvioon 6 000 valitusta vuosittain hallinto-oikeuteen ja 3 000 valitusta vuosittain korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtion kustannussäästö näillä asiamäärillä olisi noin 4,4 milj. euroa vuodessa, kun yhden majoituspäivän hinta on 43 euroa (Maahanmuuttoviraston arvio yhden majoituspäivän keskimääräisestä hinnasta on ollut 43 euroa, toteutunut kustannus vuonna 2015 oli 65 euroa vuorokaudelta).

Hallinto-oikeuden tuottavuutta lisäisi se, että toimivaltaista päätöskokoonpanoa supistettaisiin siten, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat voitaisiin ratkaista myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Keventämällä tuomioistuinten kokoonpanoja ratkaistujen asioiden määrä henkilötyövuotta kohden kasvaa. Hallinto-oikeuden päätöskokoonpanon supistamisen arvioidaan tehostavan valitusten käsittelyä noin 10 prosentilla.

Myös tuomioistuinten työskentelytapojen muutokset tehostavat toimintaa. Tarkkaa arviota tehostumisesta ei ole mahdollista tehdä. Tietojen siirtoon ja rekisterien käytettävyyteen liittyvät parannukset yhdessä hallinto-oikeuden sisäisten järjestelyjen kanssa tehostaisivat tuottavuutta karkeasti arvioiden 10 prosenttia, eli tuottavuus paranisi kokoonpanosäännösten ja muiden tehostamistoimenpiteiden ansiosta yhteensä noin 20 prosentilla.

Päätös valituslupa-asiassa

Kuten esityksen perusteluissa katsotaan, korkeimman hallinto-oikeuden olisi aiheellista kehittää käytäntöään siten, että se tekee valituslupa-asioita käsittelevässä kokoonpanossa nimenomaisen erillisen päätöksen paitsi valitusluvan epäämisestä myös valitusluvan myöntämisestä (s. 7, 19). KHO:n olisi perusteltua kehittää toimintaansa valituslupa-asioissa hallituksen esityksessä ehdotettuun suuntaan eli hallitusohjelman mukaisesti ”aidoksi ennakkopäätöstuomioistuimeksi”. Valituslupapäätöksillä on tarkoitus selventää käytäntöä ja saada käytäntö vastaamaan valituslupajärjestelmän tarkoitusta.

Hallinto-oikeuden oikeus saada viranomaisilta tietoja

Eräissä asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotettuun hallinto-oikeuslain 21 §:n sääntelyyn siitä, että tiedonsaantioikeus rajattaisiin sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joita hallinto-oikeus *välttämättä* tarvitsee käsiteltävänään olevan asian ratkaisemiseksi. Oikeusministeriö viittaa siihen, että tiedonsaantioikeuden sitominen välttämättömyysvaatimukseen perustuu perustuslakivaliokunnan näitä asioita koskevaan vakiintuneeseen käytäntöön.

Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain voimassa oleva sääntely säilöön ottamista koskevan asian käsittelystä uudelleen käräjäoikeudessa pohjautuu aikaisempaan pakkokeinolain sääntelyyn. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on päivittää ulkomaalaislaki vastaamaan näiltä osin nykyistä pakkokeinolain sääntelyä. Myös vangitsemisasiat käsiteltiin aikaisemmin (ennen vuotta 2004) viran puolesta kahden viikon välein. Pyynnöstä tapahtuva uudelleen käsittely on sujunut hyvin vangitsemisasioissa.

Säilöönottoyksikön tehtävänä on järjestää säilöön otetuille tarvittavat lakisääteiset peruspalvelut säilöönoton ajaksi sekä turvata säilöönoton varmuus. Säilöönottoyksikkö on suljettu laitos, josta ei voi poistua omaehtoisesti. Taustalla on hallinnollinen, ei rikosperusteinen vapaudenriisto.

Säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Käytännössä yleisimmät säilöönottoperusteet liittyvät ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseen, ammattimaisten rikollisten maasta poistamiseen taikka kielteisen turvapaikkapäätöksen tai muun kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen maasta poistamiseen.

Ulkomaalaislain 122 §:ssä on lapsen säilöön ottamista koskevat säännökset. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua hakevaa lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispää-

tös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Lapsen säilöönoton yhtenä edellytyksenä on myös, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaavalle viranhaltijalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi asiassa.

Säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilössäpitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia. Tästä seuraa, että ehdotettu uusintakäsittelyä koskeva sääntely ei tule sovellettavaksi kyseisten lasten osalta.

Säilöön otetun oikeusturvan toteutumista edistää osaltaan se, että säilöön otetulla on käytännössä aina avustaja. Käsittelyssä on paikalla myös tulkki. Usein poliisi hankkii avustajan ulkomaalaiselle heti päätettyään säilöön ottamisesta, käräjäoikeus määrää avustajan ensimmäisessä käsittelyssä ja jatkokäsittelyissä säilöön otetulla on aina avustaja. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa ei tiettävästi ole ollut yhtään sellaista käsittelyä, jossa ei olisi ollut avustaja mukana. Avustaja arvioi uusintakäsittelyn tarpeen yhdessä päämiehensä kanssa ja avustaa säilöön otettua uusintakäsittelyssä.

Jos sääntelyä uudelleenkäsittelyistä muutettaisiin ehdotetulla tavalla, voisi käräjäoikeus keskittyä uusintakäsittelyihin niissä asioissa, joissa ne ovat aidosti tarpeen.

Oikeusapu

Oikeusapua annettaisiin oikeusapulain mukaisesti kuten muillekin oikeusapuun oikeutetuille. Turvapaikanhakijat olisivat siten yhdenvertaisessa asemassa muiden kanssa oikeusavun saamisen suhteen.

Oikeusapulain mukaan turvapaikanhakijalle, jolla ei ole kotipaikkaa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, annetaan oikeusapua oikeusapulain mukaan, koska hänellä katsotaan jo yleisesti olevan siihen erityisiä syitä. Tältä osin käytäntöä ei olla muuttamassa.

Oikeusapua saisi siis edelleen myös turvapaikkahakemuksen käsittelyyn Maahanmuuttovirastossa eli niin sanottuun alkuvaiheeseen. Oikeusapua rajoitettaisiin vain turvapaikkapuhutteluun osallistumisen osalta. Avustaja neuvottelee ja selvittää asian käsittelyä hakijalle ja he voivat todeta, että asia on niin selvä, ettei avustajan ole tarvetta osallistua puhutteluun. Jos neuvottelussa käy ilmi, että on olemassa erityisen painavia perusteita avustajan osallistumiselle, lähtee avustaja mukaan puhutteluun. Turvapaikanhakija saa siis oikeusapupäätöksen, oikeudellisen avustajan ja kaikki tarpeelliset toimenpiteet asiansa hoitamiseksi. Se, että avustaja ei mene mukaan puhuttelutilaisuuteen, ei merkitse sitä, ettei asiaa selvitettäisi pe-

rusteellisesti jo alkuvaiheessa avustajan toimesta. Juuri siinä selvittelyssä päätetään myös siitä, onko avustajan tarpeen olla mukana turvapaikkapuhuttelussa. Myös puhuttelun jälkeen avustaja käy asian läpi päämiehensä kanssa ja arvioi lisäselvitystarpeet sekä lopulta päätöksen oikeellisuuden ja valitustarpeen.

Hyvää asianajotapaa noudattavat avustajat toimivat edellä kuvatulla tavalla jo nyt, ja menevät mukaan puhutteluun vain silloin, kun siihen on hakijan tilanteesta johtuvia painavia syitä. Tämä hyvä käytäntö on syytä saattaa säädösperusteiseksi. Esityksen mukainen oikeusapu ylittää EU-oikeudessa säädetyt vähimmäisvaatimukset.

Oikeusapua antaisi ensi vaiheessa esityksen mukaan pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja. Yksityinen avustaja voisi edelleen antaa oikeusapua myös hallintovaiheessa, jos siihen on valtion oikeusaputoimistoista annetussa laissa esitetty syy, kuten esimerkiksi oikeusaputoimiston resurssipula, esteellisyys tai muu painava peruste.

Ulkomaalaislaissa ei enää säädettäisi yksityisten avustajien erityiskohtelusta ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, vaan he voivat antaa oikeusapua julkisin varoin samoilla perusteilla kuin muissakin asioissa. Kohtelu olisi yhdenmukainen kaikissa asiaryhmissä.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016). Ehdotetun lain 4 §:ssä esitetään, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja. Esitystä perustellaan muun ohella sillä, että palvelujen ostaminen tulevaisuudessa voi olla tarpeen äkillisesti muuttuvassa turvapaikanhakijatilanteessa. Tulevaisuudessa voitaisiin poikkeuksellisessa tilanteessa ostaa oikeusapupalveluja niin, että oikeusapu- ja edunvalvontapiiri tekee tarvittavista palveluista hankintasopimuksen parhaaksi valitsemansa palveluntuottajan kanssa. Näin voidaan paremmin asettaa oikeusapupalvelulle tarkat laatuvaatimukset ja valvoa palvelun sisältöä ja hintaa. Pakolaisneuvonnan lausunnossaan ehdottama muutos ei parantaisi nykyistä tilannetta olennaisesti, sillä luvan saaneiden lakimiesten kuten asianajajienkin valvonta on jälkikäteistä. Hallituksen esittämällä muutoksella on paremmat mahdollisuudet karsia epäeettiset toimijat pois julkisin varoin kustannetun oikeusavun antajista. Tuomioistuinvaiheessa turvapaikanhakija voisi aina valita yksityisen avustajan tai julkisen oikeusavustajan.

Alaikäisellä olisi sama oikeus oikeusapuun kuin täysi-ikäisellä, kuten nykyisinkin.

Kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai

muuta laillista edustajaa. Hakemuksen edustajan määräämisestä tekee vastaanotto- tai järjestelykeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Ennen hakemuksen tekemistä lasta on kuultava kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/ 2011) 5 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Vastaanotto- tai järjestelykeskuksen johtaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, kunnes lapselle on määrätty edustaja. Edustajan määrää käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi lapsi on rekisteröity.

Edustaja hakee lapselle oikeusapua. Edustaja ja avustaja tai molemmat voivat olla mukana puhuttelussa ja he ja alaikäinen huomioon ottaen hänen kehitystasonsa ja ikänsä yhdessä päättävät avustajan osallistumisesta puhutteluun. Edustajan palkkiosta ja kuluista säädetään valtioneuvoston asetuksella (2012/115). Alaikäisyys on tyypillinen esimerkki tilanteesta, jossa avustajan puhutteluun osallistumiselle voi olla erityisen painavia perusteita. Tämä on mainittu hallituksen esityksen perusteluissa. Eri tilanteiden luetteloiminen pykälässä ei ole tarkoituksenmukaista, koska luettelo ei koskaan voisi olla kattava ja harkinta perustuu aina kokonaisarvioon.