Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Kirjallinen lausunto asiantuntijakuulemiseen 13. toukokuuta 2016 klo 9.15

HE 32/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
Teema: erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulmasta

Lakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittanutta kuultavaksi sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp. Kuulemispyynnössä on pyydetty keskittymään erityisesti yhdenvertaisuusnäkökulmaan, joten lausuntoni pyrkii pitäytymään mainitussa teemassa. Lausuntoni alussa on tiivistelmä, jossa on lausuntoni keskeisin sisältö. Varsinainen lausuntoni on tiivistelmän jälkeen.

Tiivistelmä:

Kansainvälistä suojaa hakevan asiassa on kyse perustavaa laatua olevien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta sekä ehdottomien palauttamiskieltojen arvioinnista. Väärällä ratkaisulla voi olla kauaskantoiset seuraukset hakijalle. Kansainvälistä suojaa koskeva lainsäädäntö on suhteellisen monimutkaista, mikä korostaa tarvetta saada asian käsittelyyn asianmukaista oikeudellista apua. Kansainvälistä suojaa hakeva ei myöskään yleensä tunne suomalaista lainsäädäntöä tai oikeuskäytäntöä. Kansainvälistä suojaa hakevien joukossa on lisäksi henkilöitä, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Kansainvälistä suojaa hakevalla henkilöllä on näin ollen korostunut oikeusturvan tarve. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset oikeusavun rajaamisesta turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa sekä valitusaikoihin ja valitusperusteisiin ehdotetut muutokset sekä rajoitukset lisäselvityksen esittämisen osalta muodostavat kokonaisuuden, joka heikentää kansainvälistä suojaa hakevien oikeusturvaa tavalla, joka on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ongelmallista. Lisäksi on huomautettava, että ehdotukset säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelystä eivät ole linjassa lapsen edun kanssa.

1. Aluksi

Kansainvälistä suojaa hakevan asiassa on kyse perustavaa laatua olevien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta sekä ehdottomien palauttamiskieltojen arvioinnista. Perustuslain (PL) 9 § 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai

palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Sama velvoite sitoo Suomea myös useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla. Mainittakoon lisäksi, että palauttamiskielto katsotaan kuuluvaksi myös osaksi kansainvälistä tapaoikeutta, joka sitoo valtioita sopimusvelvoitteista riippumatta.

Kansainvälistä suojaa hakeva on tyypillisesti henkilö, joka ei osaa vieraan maan kieltä, eikä hän myöskään hallitse kyseisen maan oikeudellisia menettelyjä. Kansainvälistä suojaa koskevat asiat voivat olla oikeudellisesti sangen monimutkaisia ja hakijalla on lähes poikkeuksetta tarve saada asiansa käsittelyyn oikeudellista apua. Kansainvälistä suojaa hakevien joukossa on niin ikään vakavasti traumatisoituneita henkilöitä ja henkilöitä, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden luonteesta johtuen väärällä ratkaisulla voi olla hakijalle erittäin kauaskantoiset ja vakavat seuraukset. Näistä seikoista johtuen kansainvälistä suojaa hakevalla henkilöllä on lähtökohtaisesti *korostunut* oikeusturvan tarve.

Hallituksen esityksen lähtökohta, jossa ulkomaalaislakiin ja eräisiin siihen liittyviin lakeihin ehdotettuja muutoksia perustellaan viitaten lähinnä asioiden joutuisaan käsittelyyn sekä valtiontalouden kustannuksiin, on perusasetelmaltaan ongelmallinen. HE:ssä nimenomaan painotetaan, että esityksen ”pääasiallisena tavoitteena on luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä aikaisempaa joutuisammin.” (s. 12) Ylipäätään oikeusturva nähdään hallituksen esityksessä lähinnä tuottavuutta koskevana kysymyksenä. (esim. s. 14-15) On kuitenkin keskeistä huomata, että PL:n 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan sisältää muutakin kuin oikeuden saada asia käsitellyksi nopeasti: sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi *asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä* lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kun otetaan huomioon kansainvälistä suojaa koskevien asioiden laatu, on selvää, että asioiden asianmukainen käsittely on ensisijaisen tärkeää.

2. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheeseen ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksen mukaan ulkomaalaislain (UL) 9 § 2 momentissa ehdotettaisiin

säädettäväksi, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo UL 97 a§:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Lähtökohta siis olisi, että kansainvälistä suojaa koskevissa asioissa avustaja olisi poikkeus, eikä pääsääntö. Lausuntopyynnössä on pyydetty keskittymään erityisesti yhdenvertaisuutta koskeviin kysymyksiin. Tästä huolimatta haluan korostaa, että jo se seikka, että viranomaisilla on velvollisuus pyrkiä mahdollisen nopeasti identifioimaan hakijan erityisen haavoittuva asema, asettaa ehdotetun ratkaisun kyseenalaiseksi. Asiantuntevan avustajan rooli on erittäin tärkeä arvioitaessa sitä, onko hakija erityisen haavoittuvassa asemassa. Tällaisen aseman identifioiminen on puolestaan velvollisuus, joka perustuu ns. vastaanottodirektiivin määräyksiin (Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu)).

Mitä yhdenvertaisuuteen tulee, arvioinnin lähtökohtana on luonnollisesti PL 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kuten tunnettua, ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Keskeinen kysymys kuuluu, mikä on se perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, jonka mukaan kansainvälistä suojaa hakeva asetetaan eri asemaan oikeusavun suhteen kuin muut ulkomaalaiset.

Oikeusapulain 2 § 1 momentin mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan kyseisessä momentissa säädetyistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on *erityistä syytä*. HE:n mukaan oikeusavun kynnys nostettaisiin turvapaikkapuhuttelun osalta korkeammaksi eli oikeus avustajaan olisi silloin, kun avustajan läsnäolo olisi *erityisen painavista syistä* tarpeen. Näkemykseni on, että PL 6§:n kannalta ei ole esitettävissä hyväksyttäviä perusteita ratkaisulle, jonka mukaan kansainvälistä suojaa hakevien oikeusavun edellytykset olisivat tiukemmat kuin muiden ulkomaalaisten. Ensinnä mainittu ryhmä on haavoittuvammassa asemassa kuin muut Suomessa olevat ulkomaalaiset, joten oikeusavun edellytysten tulisi olla pikemminkin väljemmät kuin tiukemmat. HE:n ehdotus on tältä osin ongelmallinen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

3. Valitusajan lyhentämistä koskevat ehdotukset, muutokset valitusperusteisiin ja rajoitukset lisäselvityksen osalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valitus Maahanmuuttoviraston turvapaikkamenettelyn yhteydessä tehdystä kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitus hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi tehdä tavanomaisesta valitusajasta (30 päivää) poiketen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Samoin on tässä yhteydessä huomautettava, että valitusperusteet ehdotetaan muutettavaksi muotoon, joka olisi hallintolainkäyttölain 13 § 2 momentin 3 kohtaa tiukempi. Mainitussa lainkohdassa valituslupa myönnetään, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy, kun taas HE:ssä edellytetään, että valitusluvan myöntämiseen olisi muu *erityisen painava* syy.

Hallituksen esityksessä myös ehdotetaan, että hallintotuomioistuin voisi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäselvitys asiassa. Tällaisen määräajan jälkeen toimitettu lisäselvitys voitaisiin jättää huomioon ottamatta. On kyseenalaista, miksi juuri ulkomaalaisasioissa päädyttäisiin tällaiseen ratkaisuun. Kansainvälistä suojaa koskeville asioille on tyypillistä, että merkityksellistä selvitystä ei ole välttämättä edes saatavilla prosessin alkuvaiheessa.

Kansainvälistä suojaa koskevat asiat voivat olla erittäin monimutkaisia. Pakolaistilanteesta johtuen kansainvälistä suojaa hakevia on runsaasti ja tästä johtuen myös pakolaisasioita osaavien avustajien ja muiden prosesseissa tärkeiden henkilöiden, kuten tulkkien, saatavuus on vaikeaa. On vaikea ymmärtää, miten hallituksen esityksessä omaksutut ratkaisut edesauttaisivat asioiden asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on puolestaan kysyttävä, heikentyykö hakijoiden oikeusturva ehdotusten myötä siinä määrin, että he eivät enää tule tosiasiallisesti yhdenvertaisesti kohdelluiksi muiden kanssa.

Tavanomaista lyhyempiä valitusaikoja on käytetty lähinnä sellaisissa asioissa, joissa valituksen tekeminen on suhteellisen yksinkertaista. Ulkomaalaisasioissa tällaisia tavanomaista lyhyempiä valitusaikoja käytetään mm. käsiteltäessä ilmeinen perusteettomiksi katsottuja hakemuksia. Kansainvälistä suojaa koskevat asiat ovat tyypillisimmillään vaikeita

asioita, joissa edellytetään monimutkaisen lainsäädännön hallintaa sellaisessa oikeudellisessa prosessissa, joka on hakijalle vieras. Heidän oikeusturvan tarpeensa on jo lähtökohtaisesti korostunut. Valitusaikoja lyhentämällä, valitusperusteita tiukentamalla ja lisäselvityksen rajoittamisella heidän asemaansa heikennetään merkittävästi.

4. Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelyn käräjäoikeudessa

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos se yksilöllisen arvioinnin jälkeen katsotaan tarpeelliseksi laissa erikseen mainituista syistä. Säilöön ottamisessa on kyse PL 7 § 3 momentissa tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä. Hallituksen esityksen mukaan säilöön otetun ulkomaalaisen olisi jatkossa itse pyydettävä säilöönottoasian uudelleen käsittelyä käräjäoikeudessa. Perusteluna ratkaisulle esitetään, että tällainen ratkaisu olisi linjassa uuden pakkokeinolain kanssa, jonka mukaan vangitsemisasia otetaan uudelleen käsiteltäväksi vangitun pyynnöstä.

Vertaus vangitsemisasiaan on sikäli outo, että kansainvälistä suojaa hakevat henkilöt ovat hallinnollisen vapaudenriiston, eikä rikosperusteiseen pakkokeinolakiin perustuvan vapaudenriiston, kohteina. Kansainvälistä suojaa hakeva on ensisijaisesti turvaa hakeva henkilö, joten vertaus vangittuna olevaan ei ole täysin asianmukainen. Lisäksi on vielä toistettava, että kansainvälistä suojaa hakeva henkilö on vieraassa maassa, jonka kieltä ja menettelyjä hän ei osaa, joten on kohtuutonta edellyttää häneltä kykyä olla aloitteellinen tällaisessa asiassa. Erityisen ongelmallista on kuitenkin se, että ehdotus koskisi myös lasten säilöön ottoa. Lasten säilöön ottamista on pidettävä poikkeuksellisena järjestelynä ylipäätään, ja on ilman muuta selvää, että aloitteellisuus lasten säilöön oton arvioinnissa on oltava käräjäoikeudella. Hallituksen esityksessä esitetty ratkaisu ei ole lapsen edun mukainen.

5. Lopuksi

Kansainvälistä suojaa hakevalla henkilöllä on korostunut oikeusturvan tarve. Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset oikeusavun rajaamisesta turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa sekä valitusaikoihin ja valitusperusteisiin ehdotetut muutokset sekä rajoitukset lisäselvityksen esittämisen osalta muodostavat kokonaisuuden, joka heikentää kansainvälistä suojaa hakevien oikeusturvaa tavalla, joka on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta erittäin ongelmallista. HE:en sisältyvien ehdotusten tosiasialliset mahdollisuudet nopeuttaa

turvapaikkaprosesseja ovat kyseenalaiset. On myös selvää, että kenenkään eduksi ei ole ”joutuisa” järjestelmä, joka ei tuota asianmukaisesti käsiteltyjä ratkaisuja asioissa, joissa oikeusturvan tarve on poikkeuksellisen korostunut.

Kiitän lakivaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi tässä tärkeässä asiassa.

Turussa 12.5.2016,

Elina Pirjatanniemi
Professori, Åbo Akademi