Veli-Pekka Viljanen

HE 32/2016 vp LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.5.2016

1. Oikeusavun rajoittaminen

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeusapuun ei enää kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen.

Esityksen perustelujen mukaan avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voisi olla säännöksessä tarkoitetut erityisen painavat syyt, jos viranomaisen selvittämisvelvollisuuskin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa turvapaikkapuhuttelussa ei tosiasiallisesti vaarantuisi. Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa (HE, s. 17).

Turvapaikkapuhuttelulla on tärkeä merkitys osana turvapaikkatutkintaa. Siinä selvitetään suullisesti hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista (ulkomaalaislain 97 § 3 mom.). Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen (97 a § 2 mom.). Ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun merkitys on selvää, että turvapaikan hakijalla on korostettu oikeusturvan tarve turvapaikkapuhuttelussa.

Oikeus saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella tuomioistuinasioissa kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74). Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä myös osana saman perustuslainkohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita. Siten oikeusapuoikeuden poistaminen turvapaikkapuhuttelussa on merkittävä heikennys turvapaikan hakijan perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan. Ehdotuksen vaikutuksia tosin hieman pehmentää se, että ehdotettu ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentti mahdollistaisi edelleen avustajan läsnäolon turvapaikkapuhuttelussa ”erityisen painavista syistä”.

Tämä poikkeusmahdollisuus mahdollistaa sinänsä oikeusavun myöntämisen sellaisissa ääritilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätön hakijan oikeusturvan kannalta. Asia jää kuitenkin yksittäistapauksellisen harkinnan varaan.

Tältä osin ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena erityisesti alaikäisten osalta, joka ominaisuus mainitaan kyllä ehdotuksen perusteluissa, mutta ei ehdottomasti avustajaan oikeuttavana seikkana. Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat. Sopimusta valvova lapsen oikeuksien komitea (Committee on the Rights of the Child) on vuonna 2005 antamassaan yleisessä kannanotossa (General Comment No 6) katsonut, että lapselle tulee turvapaikkamenettelyssä taata oikeus maksuttomaan oikeudelliseen edustajaan, jonka tulee voida olla läsnä koko turvapaikkapuhuttelun ajan (kohta 69: ”(…) The unaccompanied or separated child should also, in all cases, be given access, free of charge, to a qualified legal representative, including where the application for refugee status is processed under the normal procedures for adults.”; kohta 72: “The guardian and the legal representative should be present during all interviews.”). Komitean kannanotto merkitsee sitä, ettei ehdotettu muotoilu ole tyydyttävä alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta, vaan näille tulisi lapsen oikeuksia koskevasta sopimuksesta johtuen taata edelleen kattavasti oikeusapu myös turvapaikkapuhuttelussa.

2. Valitusajan lyhentäminen

Esityksessä ehdotetaan lyhennettäväksi hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa. Valitus hallinto-oikeuteen olisi tehtävä 21 päivän (190 § 3 mom.) ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän (196 § 3 mom.) kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Hallintolainkäyttölain 22 §:n mukainen yleinen valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Riittävän pitkän valitusajan turvaaminen kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikan hakijalle voidaan katsoa olevan osa perustuslain 21 §:n tarkoittamia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Rikosoikeudenkäynnin osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kappaleen b-kohdassa onkin nimenomaisesti mainittu oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan yhtenä rikoksesta syytetyn vähimmäisoikeutena. Riittävä valmistumisaika on kuitenkin merkityksellinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta muissakin asioissa. Kansainvälistä suojelua koskevien valitusten osalta riittävän valitusajan merkitystä korostaa kielteisen päätöksen saaneen hakijan korostettu oikeusturvaintressi (vrt. kielteisen päätöksen saaneen henkilön joutuminen palautetuksi lähtömaahan).

Kun otetaan huomioon, että samanaikaisesti ehdotetaan rajoitettavaksi oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa, vaikeuttaa ehdotettu valitusajan lyhennys merkittävästi ylipäätään muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Jo avustajan löytäminen ja asiaan liittyvän viranomaisaineiston läpikäynti voi olla aikaa vievää. Valitukseen voi liittyä myös merkittäviä oikeudellisia kysymyksiä, joiden perusteellinen arvio edellyttää merkittävää työpanosta hakijan oikeusavustajalta, joka saattaa tulla mukaan prosessiin vasta muutoksenhakuvaiheessa. Verrattuna normaaliin hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakuun, kansainvälistä suojelua koskevat kysymykset ovat oikeusturvaintressiltään huomattavasti keskimääräistä merkittävämpiä ja myös oikeudellisina kysymyksinä hankalampia. Siten poikkeamista hallintolainkäytössä käytettävästä normaalista valitusajasta ei voida kestävästi perustella valitusten luonteella tai vähäisemmällä oikeusturvaintressillä.

Turvapaikkaprosessin kokonaiskeston kannalta ehdotus valitusajan lyhentämisestä ei ole myöskään olennaisen merkittävä. Edellä esitetyin perustein katson perustuslain 21 §:stä joh-

tuvista syistä, ettei ulkomaalaislaissa tulisi poiketa ehdotetulla tavalla normaalista hallintolainkäyttöasioissa noudatettavista valitusajoista.

3. Valitusluvan saamisen edellytysten tiukentaminen

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Nykyisin lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on ”muu painava syy”. Ehdotetun 196 §:n 4 momentin uuden muotoilun mukaan ennakkopäätösperusteen lisäksi valituslupa tulee kyseeseen, jos luvan myöntämiseen on ”muu erityisen painava syy”.

Esityksen perustelujen mukaan säännös erityisen painavan syyn perusteesta antaisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden turvata ihmisoikeuksien toteutuminen yksittäistapauksissa, joista esimerkkinä mainitaan palautuskiellon rikkomisen tai verraten selvä muu oikeudenloukkauksen vaara (HE, s. 19).

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa oikeus hakea muutosta mainitaan nimenomaan yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 32/2012 vp irrottautunut aikaisemmasta lähtökohtaisen pidättyvästä suhtautumisestaan valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen hallintolainkäytössä. Valiokunnan mielestä valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on sen sijaan muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslu-

pajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua. (PeVL 32/2012 vp, s. 4)

Arvioitaessa ehdotettua muutosta perustuslain 21 §:n 2 momentin valossa on otettava huomioon, että kyse on valituksista, jotka jo nykyisin ovat kattavasti valituslupajärjestelmän piirissä. Valitusluvan saamisen edellytyksiä kiristettäisiin edellyttämällä nykyisen ”muun painavan syyn” sijasta ”muuta erityisen painava syytä”. Vaikka muutoksenhaun kynnys jonkin verran korottuisi, ei kyse ole aikaisempaan verrattuna olennaisesti uudesta valitusluvan saamisen edellytyksestä. Asian arvioinnin kannalta on merkitystä myös sillä, että muutoksenhaku turvapaikka-asioissa on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, jolle on siten kehittynyt erityisasiantuntemusta näissä kysymyksissä. Tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa oikeusturvaperusteista tarvetta asian oikeudelliseen uudelleen arviointiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Katson, ettei valitusluvan edellytysten tiukennus tällaisessa kokonaisasetelmassa muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n näkökulmasta.