OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Osastopäällikkö, ylijohtaja Sami Manninen
Hankejohtaja Petri Saukko
Hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs

31.5.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta otsikkoasiaa koskevissa hallintovaliokunnan (HaVL 13/2016 vp) ja perustuslakivaliokunnan (PeVL 24/2016 vp) lausunnoissa sekä lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa esille tulleista seikoista.

Lakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden esittämät huomiot koskevat pitkälti samoja kysymyksiä, joita on käsitelty hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Oikeusministeriö toteaa, että sillä ei ole huomautettavaa hallintovaliokunnan lausunnossa esitetyn johdosta. Oikeusministeriö lausuu seuraavassa siten pääasiallisesti niistä seikoista, joihin perustuslakivaliokunta lausunnossaan kiinnitti lakivaliokunnan huomiota.

Valitusajan lyhentäminen ja muut ehdotukset turvapaikkaprosessien sujuvoittamiseksi

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että esitykseen sisältyvät lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on arvioitava, saavutetaanko valitusaikojen lyhentämisellä hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet (s. 4).

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

Oikeusministeriö toteaa esityksen pääasiallisena tavoitteena olevan 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;
- merkittävä henkilöstölisäresursointi 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).

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

Hallinto-oikeuden tuottavuutta lisäisi toimivaltaisen päätöskokoonpanon supistaminen 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.

Esityksen vaikutukset

Valitusaikojen lyhentämisillä on merkitystä sekä itsenäisesti että osana kokonaisuutta, tuomioistuinprosessin nopeutuminen on kaikkien muutosehdotusten yhteisvaikutus. Helsingin hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa oli vuonna 2015 molemmissa noin 6 kuukautta.

Valituksen vireille tulemisen jälkeen kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat jaotellaan hallinto-oikeudessa turvapaikka-asioihin (ns. varsinaiset turvapaikka-asiat) ja nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioihin. Tässä jaossa nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioihin kuuluvat asiat,

jotka Maahanmuuttovirasto on jättänyt tutkimatta tai hylännyt ilmeisen perusteettomina.

Ennen asian ratkaisemista hallinto-oikeudessa suoritetaan tarvittavat kuulemiset ja muut asian selvittämiseksi tarpeelliset toimet. Ennen lopullisen ratkaisun antamista hallinto-oikeus voi antaa välipäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen tai ratkaista vaatimuksen suullisen käsittelyn toimittamisesta. Kuulemisten ja muun valitusasian valmistelun jälkeen asia on valmis ratkaistavaksi. Hallinto-oikeus voi laissa säädetyin perustein jättää valituksen tutkimatta tai hylätä sen, mikä tarkoittaa sitä, että Maahanmuuttoviraston valituksenalainen päätös jää voimaan. Jos valittaja peruuttaa valituksensa, asian käsitteleminen raukeaa. Hallinto-oikeus voi valituksen johdosta myös kumota Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Kansainvälistä suojelua koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (ns. ennakkopäätösperuste) tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Ennen asian ratkaisemista korkein hallinto-oikeus suorittaa tarvittaessa kuulemisia ja muita asian selvittämiseksi tarpeellisia toimia ja antaa täytäntöönpanoa koskevan välipäätöksen.

Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi ajalla 1.1.2016 – 26.5.2016 yhteensä 815 kansainvälistä suojelua koskevaa valitusasiaa. Turvapaikka-asiat jaetaan käsittelyn ja tilastoinnin osalta niin sanottuihin nopeutettuihin ja varsinaisiin kansainvälistä suojelua koskeviin valitusasioihin.

	1.1.2016-26.5.2016							
Helsingin hallinto-oikeus								
	alle 3kk	**3-6kk**	**6-9kk**	**9-12kk**	**12-16kk**	**16-20kk**	**20-24kk**	**yli 24kk**
Turvapaikka-asiat/varsinaiset	18	57	62	39	20	4	0	0
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely (UlkL. 103 §, 104 §)	176	351	62	24	2	0	0	0
Turvapaikka-asiat yhteensä	**194**	**408**	**124**	**63**	**22**	**4**	**0**	**0**
	Ratkaistut kplmäärä							

Kaikkiaan 615 asiaa käsiteltiin nopeutetussa menettelyssä, varsinaisten asioiden määrän ollessa 200. Keskimääräinen käsittelyaika oli molemmissa yhteensä 5 kuukautta. Nopeutetussa menettelyssä olevista kansainvälisen suojelun asioista 28,6 prosenttia on käsitelty alle kolmessa kuukaudessa, 57,1 prosenttia alle kuudessa kuukaudessa ja loput yli kuudessa kuukaudessa. Varsinaisista kansainvälisen suojelun asioista 9 prosenttia

on käsitelty alle kolmessa kuukaudessa, 28,5 prosenttia alle kuudessa kuukaudessa ja loput yli kuudessa kuukaudessa. Lyhimmillään valitusasian ratkaisemiseen on Helsingin hallinto-oikeudessa kulunut alle kuukausi asian vireilletulosta.

Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus ratkaisi ajalla 1.1.2016 – 26.5.2016 yhteensä 250 kansainvälistä suojelua koskevaa valitusasiaa.

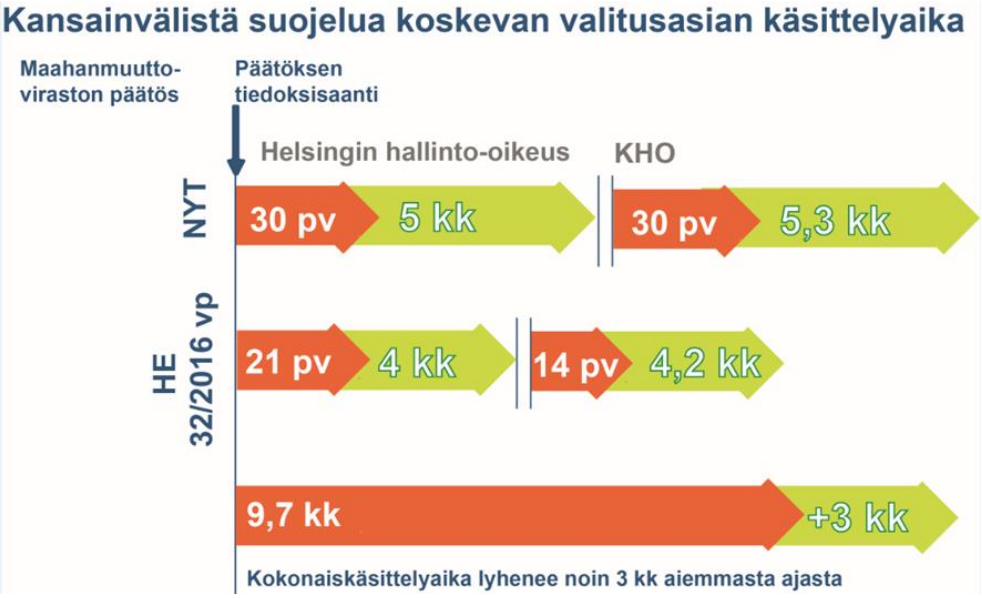
	1.1.2016-26.5.2016							
Korkein hallinto-oikeus								
	alle 3kk	**3-6kk**	**6-9kk**	**9-12kk**	**12-16kk**	**16-20kk**	**20-24kk**	**yli 24kk**
Turvapaikka-asiat/varsinaiset	54	59	16	15	12	6	1	1
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely (UlkL. 103 §, 104 §)	37	29	8	9	2	0	1	0
Turvapaikka-asiat yhteensä	**91**	**88**	**24**	**24**	**14**	**6**	**2**	**1**
	Ratkaistut kplmäärä							

Nopeutetussa menettelyssä olevia asioita on käsitelty 86 ja varsinaisia puolestaan 164. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut molemmissa yhteensä 5,3 kuukautta. Nopeutetussa menettelyssä olevista kansainvälisen suojelun asioista 43 prosenttia on käsitelty alle kolmessa kuukaudessa, 33,7 prosenttia alle kuudessa kuukaudessa ja loput yli kuudessa kuukaudessa. Varsinaisista kansainvälisen suojelun asioista 32,9 prosenttia on käsitelty alle kolmessa kuukaudessa, 36 prosenttia alle kuudessa kuukaudessa ja loput yli kuudessa kuukaudessa. Myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusasioiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen on lyhimmillään kulunut alle kuukausi asian vireilletulosta.

Nykytila ja muutosehdotusten vaikutukset – valitusajat ja tehostuminen

Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehtävän valituksen valitusaikaa on ehdotettu lyhennettäväksi 30 päivästä 21 päivään ja hallinto-oikeuden päätöksestä tehtävän valituksen valitusaikaa 30 päivästä 14 päivään. 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.

Esityksen vaikutus muutoksenhakumenettelyn kestoon on kuvattu alla. Maahanmuuttoviraston päätöksen tiedoksisaannista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamiseen kuluvan ajan arvioidaan edellä mainituin perustein lyhenevän noin kolme kuukautta eli lähes neljänneksen siihen nykyisin kuluvasta ajasta.



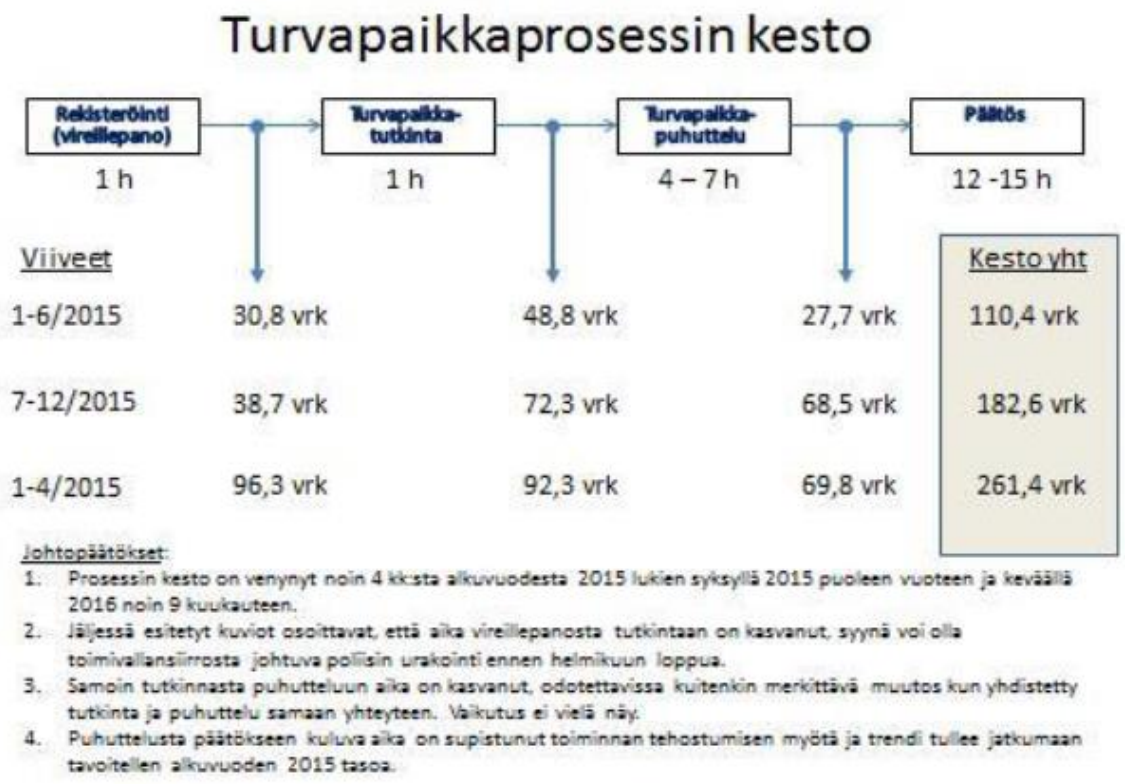
Valitusaikojen lyhentämiset ovat näin ollen merkityksellisiä ja vaikuttavia myös itsessään. Valitusaikojen lyhentämiset vaikuttavat luonnollisesti myös siihen, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä aikaisemmin. Mikäli valitusajan lyhentäminen pystyttäisiin täysimääräisesti siirtämään tuomioistuimen käsittelyaikaan, 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 6,6 milj. euroa vuodessa, kun yhden majoituspäivän hinta on 65 euroa (Maahanmuuttoviraston arvio yhden majoituspäivän keskimääräisestä hinnasta on ollut 43 euroa, toteutunut kustannus vuonna 2015 oli 65 euroa vuorokaudelta).

Kokoonpanosäännösten ja muiden tehostamistoimenpiteiden johdosta turvapaikka-asian käsittelyajan odotetaan lyhentyvän hallinto-oikeudessa kuukaudella (30 päivää), mikä tarkoittaa 6 000 valituksella 180 000 vastaanottokeskuksessa vietetyn majoituspäivän vähennystä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsittelyajan odotetaan lyhentyvän tehostamistoimien johdosta 1,1 kuukautta (33 päivää), mikä tarkoittaa 3 000 valituksella 99 000 majoituspäivän vähennystä. Valtion kustannussäästö näillä asiamäärillä ja käsittelyajoilla olisi siis yhteensä 18,1 milj. euroa, kun yhden majoituspäivän hinta on 65 euroa.

Julkiseen oikeusapuun tälle vuodelle tehty lisäresursointi, muutoksenhakuvaiheessa oleva mahdollisuus käyttää yksityisiä avustajia ja tuomioistuimiin tehdyt merkittävät lisäresursoinnit mahdollistavat yhdessä hallituksen esityksessä tehtyjen muutosehdotusten yhteisvaikutuksessa sen, että valitusten laadinta ja päätösten käsittelyt on mahdollista tehdä tehostetusti myös tilanteessa, jossa valitusmäärät kasvavat poikkeuksellisen suuriksi.

Koko prosessi

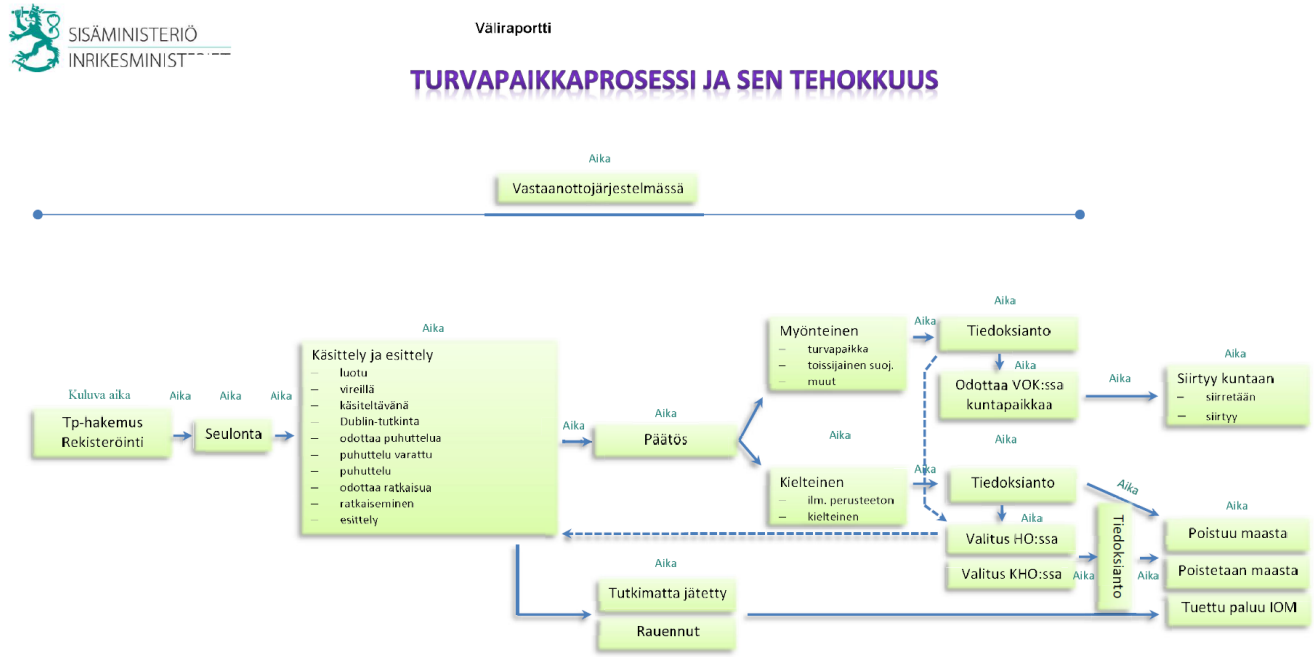
Turvapaikkahakemuksen käsittely- ja päätöksentekoprosessiin Maahanmuuttovirastossa kuluu noin yhdeksän kuukautta. Prosessin kesto on pidentynyt alkuvuoden 2015 noin neljästä kuukaudesta kuuteen kuukauteen syksyllä 2015 ja siis edelleen noin yhdeksään kuukauteen keväällä 2016. Tehtyjen tehostamistoimien johdosta käsittelyajan odotetaan lyhenevän merkittävästi ja mahdollisia tehostamistoimia kartoitetaan edelleen sisäministeriön asettamassa turvapaikkaprosessin tehokkuuden työryhmässä.



Turvapaikkaprosessin muutoksenhakumenettelyyn Helsingin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuluu siis yhteensä yli 12 kuukautta. Hallituksen esityksen mukaisin toimenpiteillä tavoitellaan alle kymmenen kuukauden käsittelyaikaa.

Turvapaikkaprosessin kokonaisaika muodostuu eri osatekijöistä ja prosessin eri vaiheista. Valitusajat ovat yksi osa kokonaisuutta. Ehdotukset valitusaikojen lyhentämiseksi ovat muutoksenhakijan kannalta varsin maltillisia. Ne ovat kuitenkin merkittävässä osassa pyrittäessä lyhentämään prosessin kokonaisaikaa ja tehostettaessa muutoksenhakumenettelyä kokonaisuutena. Valitusaikojen lyhentämistä ei olekaan tarkoituksenmukaista

tarkastella irrallaan turvapaikkaprosessin kokonaisuudesta vaan osana sitä.



➔ Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa lakiesitystä puheena olevilta osin.

Oikeusavun laajuuden arvioiminen

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, ettei lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ole lausuttu mitään siitä, kuinka erityisen painavien syiden arviointi käytännössä toteutuisi (s. 5-6).

Oikeusministeriö toteaa tältä osin seuraavaa: Kun turvapaikanhakija hakee valtion järjestämää oikeusapua, oikeusaputoimisto tekee hänelle oikeusapupäätöksen, joka kattaa koko asian käsittelyn niin hallintovaiheessa kuin tuomioistuinvaiheessa. Hänelle varataan aika hänen valitsemaansa oikeusaputoimistoon, jossa julkinen oikeusavustaja avustaa häntä. Mikäli hakija ehdottaa yksityistä kelpoisuusvaatimukset täyttävää lakimiestä avustajakseen, oikeusaputoimisto harkitsee, onko edellytyksiä määrätä tehtävään yksityinen asianajaja tai niin sanottu lupalakimies.

Avustaja hoitaa päämiehensä asiaa ja tekee ratkaisut tarvittavista toimista yhdessä päämiehensä kanssa. Avustaja arvioi omalla ammattitaidollaan sitä, mitkä toimenpiteet ovat päämiehen edun huomioiden tarpeellisia. Asianajajan tapaohjeiden mukaan tehtävät on hoidettava huolellisesti,

täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta.

Kun avustaja arvioi tarpeellisia toimia, hänen ohjeenaan on muun ohella nyt käsiteltävänä oleva 9 §:n säännös siitä, että avustajan mukanaolo puhuttelussa kustannetaan vain, jos siihen on erityisen painavia syitä. Oikeusapupäätökseen voidaan kirjata tästä muistutus. Jos avustajan ja päämiehen neuvottelussa käy ilmi, että on olemassa erityisen painavia perusteita osallistumiseen, avustaja lähtee mukaan puhutteluun. Mikäli avustaja arvioi, ettei laissa tarkoitettuja erityisiä perusteita ole käsillä, hän voi osallistua puhutteluun päämiehensä kanssa, mutta hänellä ei ole oikeutta saada palkkiota tältä osin.

Avustajien toimintaa valvoo Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta. Kanteluasioita käsitellessään valvontalautakunta tutkii onko asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja noudattanut hyvää asianajajatapaa (asianajajat ja julkiset oikeusavustajat) tai laissa säädettyjä hyvää asianajajatapaa vastaavia ammattieettisiä sääntöjä (luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat).

Tehtävän päätyttyä oikeusapulain mukaan määrätty avustaja toimittaa laskunsa oikeusaputoimistolle. Tarpeellisia toimenpiteitä arvioidessaan oikeusaputoimisto lähtökohtaisesti luottaa hyvää asianajajatapaa ja muita ammattieettisiä ohjeita noudattavien avustajien arvioihin siitä, että palkkiota vaativan avustajan osallistuminen puhutteluun on ollut tarpeen. Oikeusaputoimistolle jää kuitenkin laskun maksajana mahdollisuus pyytää epäselvissä tapauksissa selvitystä siitä, miksi puhutteluun osallistuminen on ollut tarpeellista. Viime kädessä ratkaisun palkkioriidasta tekisi hallinto-oikeus.

Hyvää asianajotapaa noudattavat avustajat menevät puhutteluun mukaan nytkin pääosin vain silloin, kun siihen on hakijan tilanteesta johtuvia painavia syitä. Päämiehen omilla arvioilla selviytymisestään on myös merkittävä painoarvo avustajan harkinnassa. Tämä hyvä käytäntö on syytä vahvistaa säädöstasolle niin, että kaikki avustajat toimivat tältä osin jatkossa yhdenmukaisesti.

Oikeusavun rajaaminen

Perustuslakivaliokunta katsoo ulkomaalaislain 9 §:n oikeusapua koskevan ehdotetun sääntelyn osalta, että oikeusavun rajaaminen myös alaikäisiltä ei mahdu perustuslain 21 §:n sallimiin rajoihin. Vähimmäisvaatimuksena valiokunta pitää sitä, että Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusapu taataan kattavasti myös turvapaikkapuhuttelussa. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. lakiehdotukseen on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisen lain sää-

tämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että lakivaliokunnan on lisäksi harkittava oikeusavun rajaamista koskevan sääntelyn muuttamista siten, että erityisen painavan syyn vaatimus muutetaan erityisen syyn vaatimukseksi taikka siten, että esityksen perusteluissa mainitut oikeusavun myöntämistä puoltavat näkökohdat otetaan osaksi säännöstä (s. 6).

Oikeusministeriö toteaa näkemyksenään, ettei erityisen painavan syyn vaatimusta ole syytä muuttaa erityisen syyn vaatimukseksi. Oikeusavun myöntämiseen sovelletaan oikeusapulakia (257/2002), jonka 2 §:n 1 ja 2 momentin perusteella oikeusapua annetaan, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä, kun kyse on henkilöstä, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Oikeusavun myöntämisen edellytyksenä hallintovaiheessa on siten jo nyt tällaisen henkilön kohdalla erityisen syyn vaatimus.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena muuttaa oikeusapua koskevaa ehdotusta myöskään siten, että esityksen perusteluissa mainitut oikeusavun myöntämistä puoltavat näkökohdat otettaisiin osaksi säännöstä. Esityksen perusteluissa todetaan asiasta seuraavaa (s. 17):

> 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.

Erityisen painavien syiden käsillä olemisen arvioiminen perustuisi siten laajaan kokonaisharkintaan, jossa tulisi ottaa huomioon yhtäältä hakijan henkilöön ja toisaalta hänen tilanteeseensa liittyvät seikat, näiden seikkojen vaikutus hakijan kykyyn tehdä riittävästi selkoa puhuttelussa esille tulevista seikoista sekä edellä mainittujen seikkojen vaikutus henkilön oikeusturvan tarpeeseen. Tällaisen seikaston nostaminen lain tasolle vaikeuttaisi säännöksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä, eikä säännöstä olisi siltikään mahdollista kirjoittaa käyttämättä avoimia ilmaisuja ainakaan rajaamatta säännöksen käyttöalaa ehdotettua suppeammaksi.

Perustuslakivaliokunnan alaikäisiä koskevan kannanoton huomioon ottamiseksi ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentti voitaisiin muuttaa kuulumaan seuraavasti (ehdotettu lisäys kursivoitu):

> Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. *Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa*.

Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ulkomaalaislain 128 §:ään otettavaksi ehdotettu sääntely heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa. Asian käsittely käräjäoikeudessa edellyttäisi jatkossa säilöön otetun pyyntöä, kun voimassa olevan lainsäädännön mukaan käräjäoikeuden on tullut omasta aloitteestaan ottaa säilöön ottamista koskeva asia tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua edellisestä päätöksestä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että jos lakivaliokunta päätyy ehdottamaan lain muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, lakiin tulee lisätä säännökset, jotka turvaavat tehokkaat ja toimivat järjestelyt siitä, että säilössä oleva ulkomaalainen saa tehokkaasti tiedon oikeuksistaan ja ymmärtää ne.

Oikeusministeriö toteaa, että 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. Ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua hakevaa 15 vuotta täyttä-

nyttä lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös 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 muutetaan hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla, voisi käräjäoikeus keskittyä uusintakäsittelyihin niissä asioissa, joissa ne ovat aidosti tarpeen.

➔ Oikeusministeriö pitää ulkomaalaislain 128 §:n muuttamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla edelleen tarpeellisena.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan lakiin tulee tällöin lisätä säännökset, jotka turvaavat tehokkaat ja toimivat järjestelyt siitä, että säilössä oleva ulkomaalainen saa tehokkaasti tiedon oikeuksistaan ja ymmärtää ne. Oikeusministeriö kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 5 §:n 1 ja 2 momentissa on jo tarvittavat säännökset säilöön otetun ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottamisesta:

> **5 §** (26.6.2015/814)
>
> **Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen**
>
> Säilöön otetulle ulkomaalaiselle on viipymättä tiedotettava hänen säilöönottojärjestelyistään, hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä säilöönottoyksikön järjestyssäännöstä. Nämä tiedot on mahdollisuuksien mukaan annettava kir-

jallisina asianomaisen henkilön äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tiedot voidaan antaa myös suullisesti.

Säilöön otettu ulkomaalainen vahvistaa allekirjoituksellaan, että hän on saanut 1 momentissa tarkoitetut tiedot. Jos säilöön otettu ulkomaalainen ei suostu vahvistamaan tietojen saamista allekirjoituksellaan, kahden säilöönottoyksikön virkamiehen on todistettava tietojen antaminen.

➔ Oikeusministeriön käsityksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö huomioon ottaen puheena olevan asian osalta ei ole tarpeen ryhtyä sääntelytoimenpiteisiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpano

Korkein hallinto-oikeus vastustaa eduskunnan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa esitystä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta ja yhden jäsenen toimivallasta säätämisestä 6 §:n 5 momentissa. Korkein hallinto-oikeus perustelee kantaansa erityisesti sillä, että ehdotettu yhden jäsenen ratkaisukokoonpanoa koskeva sääntely olisi luonteeltaan yleinen ja koskisi kaikkia korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Jos samalla kolmen jäsenen ratkaisukokoonpano täytäntöönpanoasioissa kumottaisiin, vaihtoehdoksi muissa kuin valituslupaa edellyttävissä asioissa jäisi käsitellä täytäntöönpanoa koskeva asia joko yhden tai viiden jäsenen kokoonpanossa tai sitä suuremmassa kokoonpanossa.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut muun muassa, että erilaiset täytäntöönpanoa muotoavat ratkaisut on tehty yleensä kolmen jäsenen kokoonpanoissa, jolloin ehdotetun muutoksen jälkeen asiat jouduttaisiin käsittelemään täydessä kokoonpanossa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan yhden jäsenen kokoonpano ei siten sovellu tällaisiin asioihin.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on ollut lisätä korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanomahdollisuuksia ja siten joustavoittaa sen ratkaisutoimintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksestä johtuen lain 6 §:n 2 momentin 2 kohta on perusteltua esityksestä poiketen jättää voimaan. Ehdotettua lain 6 §:n 5 momenttia puolestaan on syytä täsmentää hallituksen esityksen tarkoitusta vastaavasti siten, että korkein hallinto-oikeus on täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevassa hakemus- tai valitusasiassa päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä.

Edellä todettu huomioon ottaen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 5 momentti voidaan muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti (esitykseen nähden uusi lisäysehdotus on kursivoitu), pykälän 4 momentin jäädessä kuulumaan siten kuin se on hallituksen esityksessä:

> Korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös yhden jäsenen kokoonpanossa käsittelemään ja ratkaisemaan, *jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä 1, 2 tai 4 momentissa tarkoitetun monijäsenisen kokoonpanon käyttämistä:*
> 1) pääasiasta erillisen oikeusapulain (257/2002) mukaisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämisen avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa;
> 2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian;
> 3) tutkimatta jättämisen hallintolainkäyttölain (586/1996) 64 a §:ssä tarkoitetussa asiassa, jos korkein hallinto-oikeus on jo antanut päätöksen asianosaisen samaa asiaa koskevaan kanteluun tai purkuhakemukseen, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.