Pakolaisneuvonta ry

Lausunto

16.06.2017

Asia: OM 17/41/2015

## Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisiä huomioita

Yleisesti ottaen luonnos ja esitetty lainmuutos on hyvin valmisteltu ja perusteltu.

Pakolaisneuvonta pitää kannatettavana uuden lain säätämistä, jossa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja informatiivisemmin hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaistamiseksi ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi hallintotuomioistuimissa. Pakolaisneuvonnan lakimiesten käytännön työssä ja ulkomaalaisasioita koskevien valitusasioiden hoitamisessa on korostunut menettelysäännösten vaihteleva soveltaminen eri hallinto-tuomioistuimissa ja samassakin tuomioistuimessa eri ratkaisukokoonpanoissa. Esitys olisi omiaan parantamaan hallintotuomioistuinten menettelytapojen ennakoitavuutta.

Esityksen laajuuden takia Pakolaisneuvonta keskittyy lausunnossaan luonnoksen kohtiin, jotka liittyvät muutoksenhakuun ulkomaalaisasioissa eli oikeusturvaan ja erityisesti tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin valitusasioissa, joissa on kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista, kuten ehdottomista palautuskielloista, perhe-elämän suojasta ja lapsen edusta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ulkomaalaislakiin sisältyvät oikeusturvan kannalta keskeiset erityissäännökset esimerkiksi valitusajan, valituslupaperusteiden ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpantavuuden osalta ja tuoreet kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa rajoittaneet lainmuutokset tulisi arvioida kiireellisesti uudelleen luonnoksessa esitettyjen oikeusvaltion keskeisten periaatteiden ja velvoitteiden turvaamiseksi.

Seuraavassa Pakolaisneuvonnan lausunto yksittäisten säädösehdotusten osalta. Muilta osin emme tässä vaiheessa ota esitykseen kantaa.

2 luku (Valitus hallintopäätöksestä)

**Lakiin ehdotetaan uutta säännöstä asiakokonaisuuden yhdistämisestä hallinto-oikeudessa (6 §).**

**Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta esitetyssä muodossa. Jatkovalmistelussa tulee vielä arvioida tulisiko edellytykseksi asettaa yksityisen asianosaisen suostumus ja esimerkiksi määräajoilla turvata se, ettei siirto aiheuta viivästystä asian käsittelylle.**

**6 luku (Asian käsittely ja selvittäminen)**

Pakolaisneuvonta kannattaa ja pitää tärkeänä sitä, että laintasolla korostetaan ja tehostetaan hallintotuomioistuimen prosessinjohtoa.

Ehdotetun 3 §:ssä säädetyn asianosaisen totuusvelvollisuuden osalta tulisi huomioida että kyseessä on uusi säännös hallintovalitusasioissa, joten asiasta tulisi säätää selkeämmin myös huomioiden rikoslain 15 luvun 1 §:n kriminalisointi perättömästä lausumasta tuomioistuimessa.

Luonnos sisältää todennäköisesti kirjoitusvirheen sen osalta, että 4 §:sssä viitataan 42 §:ään.

*Luvussa säädettäisiin päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa tuomioistuimen pyynnöstä lausunto sakon uhalla (8 §).* ***Mitä mieltä olette ehdotuksesta?***

Pakolaisneuvonta kannattaa ehdotusta.

***Säännös selvityksen rajoittamisesta olisi uusi (12 §).***

Mikäli säännös lisätään, niin on erityisen tärkeää, että selvityksen huomiotta jättäminen ei ole ehdoton, vaan luonnokseen kirjatulla tavoin hallinto-oikeuden harkinnassa oleva (”voi jättää sen huomioon ottamatta”).

***Suullinen valmistelu (13 §)***

Pakolaisneuvonta kannattaa esitystä.

7 luku (Suullinen käsittely)

Pakolaisneuvonta kannattaa esitystä suullisen käsittelyn osalta. Ehdotetut säännökset ovat erittäin tarpeellisia ja hyvin perusteltuja.

8 luku (Hallintotuomioistuimen päätöksenteko)

Luonnoksessa korostetaan lähtökohtaa, että päätös perustuu vain osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Pakolaisneuvonta katsoo, että tältä osin esitys on epäselvä ja osittain ristiriitainen viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kanssa. Laintasolla on turvattava, että hallintotuomioistuin ottaa oma-aloitteisesti huomioon seikat, jotka virallisperiaatteen mukaan kuuluvat viranomaisen selvittämisvelvollisuuden piiriin. Tuomioistuimen tulee aina oma-aloitteisesti ottaa huomioon esimerkiksi lapsen etu ja päätöksen lapsivaikutukset YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti.

Pakolaisneuvonta on tarkastellut lapsen edun arviointia ja perustelua hallinto-oikeuksien päätöksissä selvityksessään vuonna 2015 <http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=167&lang=suo>

Selvityksessä todettiin, että lapsen etu on jäänyt usein jopa kokonaan arvioimatta (reilusti yli puolet selvitystä varten läpikäydyistä 52 hallinto-oikeuden päätöksestä), vaikka sekä kansalliset lait että kansainväliset sopimukset velvoittavat siihen kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä.

Päätöksen perusteluvelvollisuutta olisi hyvä täsmentää siten, että päätöksessä on esitettävä yksilölliset perustelut asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä seikoista.

Myös valitusluvan osalta olisi tärkeä, että korkein hallinto-oikeus perustelisi päätökset valitusluvan myöntämättä jättämisen ja vähintään silloin kun valituslupa myönnetään.

12 luku (Valitus hallintotuomioistuimen päätöksestä)

Luonnoksessa esitetty tavoite KHO:n muuttamisesta vain ennakkoratkaisutuomioistuimeksi ei ole näissä olosuhteissa kannatettavaa eikä mahdollista. Sinänsä kannatettavaa on luonnoksessa esitetty tavoite, että KHO:n linjaratkaisut ohjaisivat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä nykyistä laajemmin, mikä voisi parantaa hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun. Nykyiset valituslupaperusteet varsinaisen linjaavan ennakkopäätöksen lisäksi eli oikeuskäytännön yhtenäisyys, ilmeinen virhe ja muu erityinen syy ovat edelleen oikeusturvan kannalta välttämättömiä. Kuten luonnoksesta ilmenee, niin hallintotuomioistuinten käytännöt vaihtelevat suuresti, joten ennakkopäätösten lisäksi on turvattava hallinto-oikeuksien yläpuolella oleva instanssi, joka voi turvata oikeuskäytännön yhtenäisyyden, puuttua menettelyvirheisiin yksittäistapauksissa sekä estää myös yksittäistapauksissa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriitaiset päätökset.

*Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei nykyisten yleissäännösten mukaan ole valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaiselle ehdotetaan valitusoikeutta tilanteessa, jossa ensi asteen hallintotuomioistuin on kumonnut sen päätöksen tai muuttanut sitä (3 §).* ***Ehdotus päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta poikkeaisi voimassa olevasta laista.***

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta esitetyssä muodossa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa Maahanmuuttoviraston valitusoikeus on johtanut erityisesti yksityisen asianosaisen kannalta kohtuuttomaan menettelyjen ja epävarmuuden pitkittymiseen. Viranomaisen valitusoikeus tulisi rajata selkeämmin ja tiukemmin koskemana tilanteita, joissa yleinen etu ja ennakkopäätöksen tarve sitä vaatii.

14 luku (Päätöksen täytäntöönpano ja hallintotuomioistuimen väliaikaiset määräykset)

Pakolaisneuvonta pitää tehokkaiden oikeussuojakeinojen todellisen turvaamisen kannalta erittäin tärkeänä ja hyvänä ehdotetun 1 §:n 3 momenttia. On lisäksi olennaista turvata yksiselitteiset selkeät menettelyt sen turvaamiseksi, että valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, päätöstä ei saa täytäntöönpanna ennen kuin korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiassa esitetyn täytäntöönpanokieltohakemuksen.

Esimerkiksi ulkomaalaislain 200 ja 201§ :iin sisältyvät erityissäädökset tulisi arvioida uudelleen. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on kyse ehdottomien palautuskieltojen loukkaamisesta eli väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat korjaamattomia ja korvaamattomia. Kun on kyse siitä, että henkilö saattaa kotimaassaan joutua kidutetuksi tai muun vastaisen kohtelun kohteeksi, käännytyksen täytäntöönpano tekee valituksen käytännössä merkityksettömäksi. Nykylaki ja –käytäntö on johtanut toistuvasti läheltä piti tilanteisiin ja myös tilanteisiin, että käännyttämispäätös on täytäntöönpantu ennen kuin täytäntöönpanokieltohakemus on käsitelty ja täytäntöönpano myös kielletty.