

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

Amnesty International korostaa, että kaikkien toteutettavien toimenpiteiden lähtökohdaksi on otettava ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suojeleminen ja turvaaminen. Esimerkiksi rikosprosessien kohtuuttoman pituuden lyhentäminen on kannatettava tavoite. Tässä lausunnossa keskitytään kuitenkin lähisuhdeväkivallan sovitteluun.

Naisiin kohdistuva, erityisesti lähisuhteissa tapahtuva väkivalta on vakava ihmisoikeusloukkaus, joka on Suomessa hälyttävän yleistä. Parisuhteessa fyysistä väkivaltaa on kokenut Suomessa joka kolmas ja henkistä väkivaltaa joka toinen nainen. Lähisuhdeväkivalta on vahvasti sukupuolittunut väkivallan muoto, jonka osapuolet ovat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa.

Amnesty korostaa, että sovittelua ei tule pitää tasa-arvoisena rikosprosessin kanssa - tämä heikentäisi luottamusta rikosoikeusjärjestelmään. Rikosasioissa kehitys on toivottavasti mennyt toiseen suuntaan, kun esimerkiksi lähisuhdeväkivallan sovittelua esitetään pääsääntöisesti rajattavaksi ulos sovittelulain piiristä vastikään lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksessä.

Lähisuhdeväkivallan rajaaminen sovittelun ulkopuolelle korjaisi useita nykyisen sovittelujärjestelmän ongelmia ja vastaisi Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeuksia valvovilta elimiltä saamiin huomautuksiin. Korostamme, että lakimuutoksessa on otettava huomioon välitön tarve korjata rikosprosessin puutteita ja nopeuttaa lähisuhdeväkivaltarikosten oikeusprosessia.

Lähisuhdeväkivaltarikosten esitutinnan ja oikeusprosessin kestossa on nykyisellään haasteita, jotka vaarantavat rikosuhrien oikeusturvan toteutumisen, kun rikoksen osateot jäävät tutkimatta tai vanhenevat ennen oikeudenkäyntiä.

Amnesty on yhteisessä kannanotossaan 16 muun tasa-arvo-, ihmisoikeus- ja väkivaltatyötä tekevän järjestön kanssa suosittanut, että poliisin ja muiden viranomaisten osaamisen ja kapasiteetin vahvistamiseen lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa ja käsittelyssä on lisättävä resursseja.(1)

Ennen kaikkea tämä tarkoittaa koulutusta muun muassa lähisuhdeväkivallasta, kunniaan liittyvästä väkivallasta ja pakottavasta kontrollista sekä perheiden monimuotoisuudesta.

Amnesty kehottaa ottamaan huomioon pohdittaessa sovittelujärjestelmän käytön laajentamista esimerkiksi nuorten tekemissä rikoksissa, että sovittelua ei tule käyttää rikoksissa, joissa rikoksesta epäillyllä on mahdollinen valta-asema uhriin ja joissa on vaikeaa selvittää, onko väkivaltaa kokenut suostunut sovitteluun vapaaehtoisesti ja omasta tahdostaan.

Viitteet:

(1) Järjestöjen kannanotto 9.8.2024: Lähisuhdeväkivallan sovittelusta luopuminen edistää ihmisoikeuksia, erityisesti naisten oikeuksia: <https://www.amnesty.fi/jarjestojen-kannanotto-lahisuhdevakivallan-sovittelusta-luopuminen-edistaa-ihmisoikeuksia-erityisesti-naisten-oikeuksia/>.

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

Naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa hälyttävän yleistä. Parisuhteessa fyysistä väkivaltaa on kokenut Suomessa joka kolmas ja henkistä väkivaltaa joka toinen nainen. Lukuisat kansainväliset ja kansalliset tutkimukset osoittavat, että erotilanne on eroa hakevalle naiselle kaikkein vaarallisin. Amnesty kehottaakin ottamaan lähisuhdeväkivallan merkityksen huomioon selvitetessä, voidaanko huoltoriidoissa edellyttää pakollista sovittelumenettelyä ennen oikeudenkäyntiä.

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

Amnesty toteaa, että ehdotusta korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistamisesta oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavana valituslupatuomioistuimena tulisi tarkastella myös kansainvälisen suojelun päätösten näkökulmasta. Kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on erittäin korkean kynnyksen takana. Kynnys on asetettu korkeammalle kuin muissa hallintoasioissa, sillä ulkomaalaisasioissa luvan myöntämiseen vaaditaan ei vain painavaa, vaan erityisen painavaa syytä.

Tämä ei vastaa turvapaikanhakijoiden erityistä tarvetta oikeusturvansa toteutumiseksi. Turvapaikanhakijat ovat ihmisryhmä, joka tarvitsee erityistä tukea oikeuksiinsa pääsemiseksi, eikä vähiten sen vuoksi, että heillä ei yleensä ole kielitaitoa tai tietoutta Suomen oikeusjärjestelmästä ja sen toiminnasta. Turvapaikanhakijoiden hallintoasiassa on lisäksi kyse perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista ja niiden toteutumatta jääminen voi pahimmassa tapauksessa merkitä vakavia ihmisoikeusloukkauksia, jopa kuolemaa.

Korkein hallinto-oikeus voi ottaa asian käsittelynsä myös ennakkopäätösperusteella. Ulkomaalaisasioissa olisikin tarve korkeimman hallinto-oikeuden ohjaavalle päätöksenteolle nykyistä useammin etenkin, kun valituslupakynnys muutoin on nostettu korkealle.

Viime vuosina ja etenkin kuluvalle hallituskaudella ulkomaalaislakiin on tehty lukuisia muutoksia, joista useimmat lisäävät viranomaisten, myös hallinto-oikeuksien, kustannuksia ja resurssien tarvetta. Amnesty toteaa, että tämä saattaa olla tarpeen huomioida toimenpide-ehdotuksissa.

Ehdotuksissa mainitaan myös "normaaliolojen häiriötilanteet" eli tilanteet, joissa tuomioistuinten asiamäärät nousevat nopeasti ja poikkeuksellisesti, esimerkiksi ulkomaalaisasioiden määrän äkillinen kasvu. Toimenpiteenä ehdotetaan näissä tilanteissa kevyempien kokoonpanojen mahdollistamista. Amnesty katsoo, että kevyempiä kokoonpanoja ei tule laajalti käyttää ulkomaalaisasioissa, koska näissä asioissa oikeusturvan toteutuminen on erityisen tärkeää. Amnesty pitää hyvänä, että toimenpiteissä on mainittu, että kevyempiä kokoonpanoja näissä tilanteissa arvioitaessa tulee ottaa huomioon oikeusturvan vaatimukset ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön riittävän yhdenmukaisuuden varmistaminen.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseen liittyy myös ehdotus turvapaikka-asioiden hajauttamisesta kaikkiiin hallinto-oikeuksiin. Alun perin turvapaikka-asioita käsiteltiin Helsingin hallinto-oikeudessa, mutta vuonna 2017 ne hajautettiin Helsingin lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Tämä on kuitenkin johtanut siihen, että hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännöissä on ollut eroavaisuuksia.(2) Tämä on myös lisännyt korostunutta tarvetta korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuille oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi.(3) Amnesty toteaaakin, että riski sille, että oikeuskäytäntö turvapaikka-asioissa muuttuu entistä epäyhtenäisemmäksi kasvaa, mikäli hajautusta lisätään eikä valituslupakynnystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen madalleta tai ellei korkein hallinto-oikeus tee entistä useammin ennakkoratkaisuja kyseisessä asiaryhmässä.

Myös koulutuksen merkitys ratkaisukäytännön yhtenäisyydessä korostuu. Koulutusta ulkomaalais- ja etenkin turvapaikka-asioissa tulisikin antaa laajalti ja useamman toimijan taholta. Koulutus, joka keskittyy esimerkiksi lähes kokonaan Maahanmuuttoviraston tarjontaan, ei anna riittävän laaja-alaista kuvaa päätöksenteon kannalta merkityksellisistä seikoista. Amnesty katsookin, että tuomareiden ja esittelijöiden tulisi voida osallistua myös muuhun koulutukseen.

Toimenpiteissä tuodaan esille taloudelliset kannustimet muutoksenhaun ohjaamiseksi. Oikeusavusta huolimatta asianosainen voisi joutua maksamaan ainakin osan oikeudenkäyntimaksusta tai oikeusavussa voisi olla oikeusastekohtainen vähimmäisomavastuu. Amnesty huomauttaa, että turvapaikanhakijoilla edes osa oikeudenkäyntimaksusta tai vähimmäisomavastuu voisivat muodostua tosiasialliseksi oikeussuojan esteeksi. Turvapaikanhakijoilla ei usein ole tuloja Suomessa, eikä heillä siten ole mahdollisuutta maksaa pienäkään maksua edellytyksenä valittamiselle hallintotuomioistuimeen.

Viitteet:

(2) Owl Group 2019, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys:
<https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>.

(3) Owl Group 2019, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys:
<https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

Amnesty toteaa, että työryhmän tavoite laadukkaista ja aidosti asiakaslähtöisistä palveluista sekä asiakkaiden tarpeiden esille nostamisesta on erinomainen. Tässä tavoitteessa tulee ottaa huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat tai muutoin erityistä huomiota tarvitsevat ryhmät, kuten turvapaikanhakijat. Kuten edellä on mainittu, turvapaikanhakijoilla on aivan erityinen tarve oikeusturvan toteutumiselle.

Yksi keino, jonka avulla turvapaikanhakijoiden oikeusturva toteutuu, on laadukas ja tehokas ensivaiheen oikeudellinen neuvonta. Turvapaikanhakijan tultua Suomeen ja haettua täältä kansainvälistä suojelua hänelle kuuluu yleinen ensivaiheen oikeudellinen neuvonta, jossa hänelle annetaan tietoa ja neuvontaa Suomen turvapaikkamenettelystä ja omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siinä.

Tämä ensivaiheen neuvonta on erittäin tärkeää, jotta turvapaikanhakija kykenee ymmärtämään mitä häneltä turvapaikkamenettelyssä odotetaan. Amnesty korostaa, että ensivaiheen neuvonnan tulisikin olla riittävästi resursoitua ja sisältää neuvontaa myös oikeudellisesta näkökulmasta. Tällä hetkellä se on lähinnä menettelytapaneuvontaa, joka jää vastaanottokeskusten vastuulle.

Varsinkin mikäli hakijamäärät kasvaisivat, ensivaiheen tehokas ja oikeusvarma neuvonta olisi tärkeää, jotta hakijat tuntisivat oikeutensa sekä velvollisuutensa ja turvapaikkamenettely sujuisi alusta lähtien jouhevasti.

Lisäksi monella turvapaikanhakijalla on huonoja ja pelottaviakin kokemuksia viranomaisista, joten ensivaiheen neuvonnassa on mahdollisuus antaa turvapaikanhakijalle todenmukainen kuva Suomen viranomaismenettelystä.

Toinen keino, joka tukee turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista, on oikeudellisen avustamisen laadun varmistaminen.

Vuosien 2015 ja 2016 aikana Suomeen tuli enemmän turvapaikanhakijoita kuin aiemmin. Tämän seurauksena oikeudellinen avustaminen siirrettiin kokonaan julkisen oikeusavun vastuulle. Tällä hetkellä julkiset oikeusavustajat hoitavat turvapaikka-asiat prosessin hallintovaiheessa ja yleensä vasta valitusvaiheessa hakijalla on oikeus valita myös yksityinen avustaja.

Turvapaikanhakijoiden oikeusavun saatavuudessa ja laadussa on todettu olleen paljon vaihtelua.(4) Amnesty katsookin, että olisi erittäin tärkeää, että turvapaikanhakijat saisivat laadukasta oikeudellista apua, jotta kaikki heidän asiaansa vaikuttavat seikat tulevat varmasti huomioiduksi jo ensimmäisessä hakemusvaiheessa. Mikäli turvapaikanhakijoiden tulee turvautua uusintahakemuksiin, kun kaikki seikat eivät ole tulleet asianmukaisesti käsitellyksi, on tämä sekä inhimillisesti että yhteiskunnallisesti tehotonta ja luo kustannuksia.

On myös tärkeä huomioida, että turvapaikanhakijoiden tulee pystyä luomaan luottamuksellinen suhde avustajaansa, jotta he pystyvät kertomaan vaikeistakin asioista ja tuomaan esille seikkoja, joita olisi muuten vaikea viranomaismenettelyssä kertoa.

Paras keino tähän olisi, että turvapaikanhakijalle suotaisiin mahdollisuus valita alusta lähtien oma avustajansa, myös yksityinen avustaja, joka voisi avustaa häntä koko prosessin läpi eli myös mahdollisessa valitusvaiheessa. Toisaalta myös julkisten oikeusavustajien laadukas koulutus turvapaikka-asioihin sekä haavoittuvuuksien tunnistamiseen olisi erittäin tärkeää. Oikeusavustajien osaaminen ja avustamisen laadun varmistaminen on tärkeää yhtäläisesti kaikkialla.

Suunnitelmat automaation, tekoälyn ja muun kehittyneen teknologian hyödyntämisestä asiakastilanteissa eivät sovellu turvapaikka-asioihin yhtä helposti kuin muihin asioihin, sillä turvapaikka-asioissa yksilölliset, luottamukseen perustuvat kohtaamiset ovat elintärkeitä.

Viitteet:

(4) Lepola Outi 2018, Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina – Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita: <https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/33-2018-Turvapaikanhakijat+oikeusavun+asiakkaina.pdf>.

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

-

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

Amnesty katsoo, että hallinto- henkilöstö- ja koulutusasioita koskeva osio sisältää monia hyviä ehdotuksia. On esimerkiksi hyvä, että mukana on tavoitteita ja toimenpiteitä monimuotoisuuden edistämiseksi ja monikulttuurisuuden huomioimiseksi sekä tavoitteita turvallisuuden edistämiseksi. Turvallisuuden osalta olisi hyvä huomioida myös maalittaminen ja sen kriminalisointi pitkän tähtäimen tavoitteena.

Ihmisoikeussopimuksia valvovat kansainväliset asiantuntijaelimet toistavat vuodesta toiseen samoja suosituksia Suomelle heikommassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien käytännön toteutumisesta. Aiemmin tänä vuonna julkaistussa Ihmisoikeuskeskuksen teettämässä tutkimuksessa YK:n piirissä laadittujen ihmisoikeussopimusten vaikuttavuudesta Suomessa kahdenkymmenen vuoden aikana (vuosina 1999–2019) havaittiin, että sopimusten vaikutus on kaiken kaikkiaan Suomessa ollut melko vähäinen. Tutkimuksen mukaan tuomioistuinten toiminnan osalta viittaukset YK:n ihmisoikeussopimukseen ovat vähitellen lisääntyneet, mutta eri sopimusten välillä on suuria eroja. Lisäksi sopimusten soveltaminen vaikuttaa riippuvan usein siitä, miten avustajat ovat osanneet tuoda sopimusvelvoitteita esille.(5)

Amnesty ehdottaakin, että hallinto- henkilöstö- ja koulutusasioita koskevaan osioon lisätään toimenpide-ehdotus kattavasta perus- ja ihmisoikeuskoulutuksesta, joka sisältää myös YK:n ihmisoikeussopimusten velvoitteet, mukaan lukien sen, miten kansainväliset valvontaelimet ovat niitä tulkinneet.

Viitteet:

(5) Ihmisoikeuskeskus 3.4.2024, Selvitys: Suomen päättäjien ja viranomaisten heikko ihmisoikeusosaaminen huolestuttaa asiantuntijoita: <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/uutiset/yk-impact/>.

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Työryhmätyön lähtökohtana on ollut kysymys siitä, miten oikeusvaltio Suomessa säilyy ja vahvistuu. Amnesty muistuttaa, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on aivan olennainen osa oikeusvaltiota.

Alustavissa tavoitteissa ja toimenpide-ehdotuksissa kaiken kaikkiaan perus- ja ihmisoikeudet on nimenomaisesti mainittu kuitenkin vain muutaman kerran ja hyvin pistemäisesti. Toisaalta monet tavoitteet ja keinot esimerkiksi prosessien keston lyhentämisestä, laadun parantamisesta, resursseista ja asiakaslähtöisyydestä ovat ihmisoikeuksien näkökulmasta erittäin tärkeitä.

Pistemäisyyden ja muutamien mainintojen taustalla on ehkä oletus siitä, että ihmisoikeudet ovat automaattisesti kaiken oikeuslaitoksen toiminnan lähtökohtana ja toteutuvat itsestään sen toiminnassa. Näin ei kuitenkaan välttämättä aina ole käytännössä - etenkin heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten kohdalla. Esimerkiksi 28.10.2024 järjestetyssä Oikeuslaitostyöryhmän toimenpide-ehdotuksia käsittelevässä kuulemistilaisuudessa Naisten Linjan, Invalidiliiton ja Pakolaisneuvonnan puheenvuoroissa tätä tuotiin esille lähisuhde- tai seksuaalista väkivaltaa kokeneiden naisten, vammaisten ihmisten ja turvapaikanhakijoiden kohdalla konkreettisin esimerkein.

Amnesty ehdottaakin, että kaikkia toimenpide-ehdotuksia katsotaan jatkotyössä vielä perus- ja ihmisoikeuslinssin läpi.

Härkönen Vilja
Amnesty International Suomen osasto