

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

-

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

-

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

Kuten ehdotuksen tavoitetilaosiossa todetaan, niin mahdollisuus saattaa viranomaisten päätösten lainmukaisuus itsenäisten ja riippumattomien tuomioistuinten tutkittavaksi on keskeinen tae oikeusvaltioperiaatteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä hallinnon lainalaisuuden toteutumiselle. Lisäksi on tärkeä huomioida, että turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Se miten yhteiskunnassa heikoimmassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat kertoo parhaiten yhteiskunnan todellisesta perus- ja ihmisoikeustilanteesta.

Perustavanlaatuisia perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa asioissa, esim. kansainväistä suojelua koskevissa ja perheenyhdistämistä koskevissa asioissa korostunut oikeusturvaintressi ja -riski tarkoittaa myös korostunutta tarvetta turvata KHO:n rooli ja resurssit puuttua virheellisiin päätöksiin sekä ohjata päätöksentekoa – myös huomioimaan viranomaisen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeusoikeuksien toteutuminen.

Pakolaisneuvonnan kokemus on, että KHO:n ohjaavaa oikeuskäytäntöä sekä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa oikeuskäytäntöä olisi erityisesti viime vuosina tarvittu ja myös tulevaisuudessa tarvittaisiin enemmän. Ulkomaalaislaki on jatkuvien lainmuutosten jälkeen muodostunut äärimmäisen vaikeaselkoiseksi, mikä on entisestään korostunut ja tulee korostumaan nykyhallituksen eli Orpon hallituksen toteuttaessa lukuisia lainmuutoksia. Vuodesta 2016 lähtien

valituslupakynnys on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ollut perusteettomasti korkeampi kuin muissa asiaryhmissä.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valitusluvan liian korkea kynnys luo oikeusvaltioperiaatteen vastaisesti riskin ehdottoman ihmisoikeusveloitteen, palautuskiellon loukkaamiseen. Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista, mikä tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on kuitenkin jouduttu toistuvasti huomaamaan, että selviäkään tapauksia ei aina tunnisteta Suomen turvapaikkamenettelyssä, erityisesti kun haavoittuvaa asemaa ja tuen tarvetta ei tunnisteta ja/tai oteta huomioon hakijan uskottavuuden ja tulevaisuuden uhan arvioinnissa.

Tästä esimerkkinä se, että Pakolaisneuvonta on vuodesta 2009 lähtien joutunut viemään 20 tapausta YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT) estääkseen palautuskiellon loukkauksen. Näistä 19 valituksen osalta CAT vaati Suomea pidättäytymään kääntymisestä eli antoi täytäntöönpanokiellon. Tänä vuonna Pakolaisneuvonta on tehnyt 2 valitusta, joista molemmissa CAT keskeytti kääntymisen. Aiemmin viedyistä 17 tapauksessa hakijalle tai hakijoille on myönnetty oleskelulupa valitusmenettelyn aikana, jolloin käsittely komiteassa on rauennut. Kuusi valitusta on johtanut CAT:n lopullisiin ratkaisuihin Suomea vastaan, joissa on todettu, että koko kansallisen prosessin läpi mennyt lainvoimainen kansallinen päätös on ollut kidutuksen kieltoa koskevan sopimuksen 3 artiklan vastainen. Näistä kaksi saatiin viime vuonna. Esimerkiksi jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat Suomessa keväällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa.

Pakolaisneuvonta ei kannata ehdotusta turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin tai nykyistä useampiin hallinto-oikeuksiin. Turvapaikka asiat hajautettiin alkuvuodesta 2017 Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Tämä on johtanut eroavaisuuksiin hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjen välillä, myös esimerkiksi täytäntöönpanokieltohakemusten osalta. Ehdotus on ongelmallinen erityisosaamisen turvaamisen näkökulmasta ja lisää tarvetta korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuille oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on tullut esiin, että jo aiemmin toteutetun hajauttamisen seurauksena eri hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön eroavaisuudet ovat lisääntyneet.

KHO:n kannanotto olisi tärkeä myös esimerkiksi kun hallintoviranomainen eli ulkomaalaisasioissa Maahanmuuttovirasto tekee uuden (tai vanhankin) säännöksen osalta uuden laintulkinnan, jolla on merkitystä yksilön perustavanlaatuisten oikeuksien kannalta. Liian usein tilanne on ollut, että Maahanmuuttovirasto on katsonut, että uusi ratkaisukäytäntö tai linjaus on hyväksytty sillä, että KHO ei myönnä valituslupaa – tästä puuttuu täysin läpinäkyvyys ja ennakoitavuus sekä hakijoiden että avustajien näkökulmasta.

Oikeuslaitoksen erityisosaamisen turvaaminen eri asiaryhmissä on myös keskeinen edellytys laadukkaalle prosessille. Hallinto-oikeuksissa käsitellään useita asiaryhmiä, joissa on hyvin monimutkaista lainsäädäntöä - esimerkkinä ulkomaalaisasioissa ulkomaalaislaki, EU-lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö sekä vielä ihmisoikeusvalituselinten oikeus- ja ratkaisukäytäntö. Lisäksi turvapaikka-asioissa tarvitaan esimerkiksi ajantasaista lähtömaatietoutta.

On yleisesti tunnustettu, että ulkomaalaislaki ja siihen liittyvä lainsäädäntö on vuosien aikana ja lukuisien muutosten seurauksena muuttunut erittäin vaikeaselkoiseksi. Tilanne on entisestään vaikeutunut nykyisen hallituksen aikana, kun Orpon hallitusohjelman perusteella on jo toteutettu lukuisia kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien oikeuksia rajoittavia ja oikeusturvaa heikentäviä lainmuutoksia. Tilanne ei tule helpottumaan kun EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkalainsäädännön uudistusta ollaan implementoimassa, laaja ja monimutkainen säädöskokonaisuus on tulossa voimaan kesäkuussa 2026.

Laadukkaan prosessin kehittämisen kannalta yksi keskeinen kysymys on se miten tosiasiallisesti turvataan hakijoiden yksilöllisen tilanteen ja tuen tarpeen huomioiva menettely. Laadukas prosessi edellyttää, että hakjoille turvataan tosiasiallinen mahdollisuus myötävaikuttaa ja tosiasiallinen mahdollisuus tulla kuulluksi – myös sellaisissa asiaryhmissä, joissa on kyse yhteiskunnassa haavoittuvassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevista ihmisistä. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa ja turvapaikkamenettelyssä olennaista on mm. trauma- ja kulttuurisensiitivisyys sekä lapsen näkökulman huomioiminen.

Suullisten käsittelyjen osalta Pakolaisneuvonta nostaa esiin, että turvapaikkamenettelyssä uskottavuuden arviointi on ratkaisevassa roolissa ja jo pidemmän aikaa suullisten käsittelyn järjestäminen on rajoittunut liikaa muutamaan perusteeseen (KHOn vuosikirjapäätösten johdosta seksuaaliseen suuntautumiseen ja kristinuskoon kääntymiseen). Myös muissa turvapaikkaperusteiden osalta tulisi turvata mahdollisuus suulliseen käsittelyyn, jos kirjallista selvitystä ei pidetä riittävänä, jotta turvataan hakijan asianmukainen kuuleminen ja asian selvittäminen.

Toimenpide-ehdotuksissa mainitaan ns. normaaliolojen häiriötilanteet, esimerkiksi ulkomaalaisasioiden määrän äkillinen kasvu eli tilanteet, joissa tuomioistuinten asiamäärät nousevat nopeasti ja poikkeuksellisesti. Toimenpiteenä ehdotetaan näissä tilanteissa kevyempien kokoonpanojen mahdollistamista. Pakolaisneuvonta katsoo, että kevyempiä kokoonpanoja ei tulisi lähtökohtaisesti käyttää ulkomaalaisasioissa eikä niiden käyttöä tule ainakaan laajentaa. On tärkeää, että kevyempiä kokoonpanoja näissä tilanteissa arvioitaessa tulee ottaa huomioon oikeusturvan vaatimukset ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännön riittävän yhdenmukaisuuden varmistaminen.

Viranomaisen valitusoikeuden rajaamista ja valituslupakynnyksen nostamista olisi perusteltua harkita. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston valitusoikeus ulkomaalaisasioissa, esimerkiksi kansainvälistä suojelua ja perheenyhdistämistä koskevilla asioilla tarkoittaa muutenkin pitkittyneisiin prosesseihin usein merkittävääkin lisäviivettä.

Sähköisen asioinnin kehittäminen edellyttää vielä merkittävää kehittämistä, jotta se olisi riittävän käyttäjäystävällinen myös muutoksenhakijalle ja yksityisille avustajille. Esimerkiksi heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan tulisi paremmin selvittää ja ottaa huomioon kehittämistyössä.

Oikaisumenettely teknisluonteisten ja selvien virheiden korjaamiseen on kannatettavaa. Se voisi olla keino ilman oikeusturvariskejä vähentää tuomioistuinten taakkaa, ja nopeuttaa kokonaisprosesseja, kun ei tarvitse kierrättää hallinto-oikeuden kautta yksiselitteisesti virheellisiä päätöksiä.

Oikeudenkäyntimaksua ei tule laajentaa tilanteisiin, joissa hakija saa osittaista oikeusapua eikä asiaryhmiin, joissa on korostunut oikeusturvariski. Jo nyt oikeudenkäyntimaksu on kohtuuttoman suuri esimerkiksi tilanteissa, että hakija juuri alittaa oikeusavun saamisen kynnyksen. On huomattava, että esimerkiksi se, että päätös on kielteinen tai valituslupaa ei myönnetä, ei tarkoita, että valitus olisi ollut täysin perusteeton. Maksullisuus voisi olla omiaan estämään oikeuksiin pääsyn.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

Laadukkaat oikeusapupalvelut ja aito asiakaslähtöisyys ovat olennainen osa toimivaa, laadukasta ja joutuisaa prosessia.

Ehdotuksessa esille nostettu koulutus ja verkostoituminen ovat hyviä keinoja osallistavan ja arvostavan kohtaamisen kehittämisessä ja erityisosaamisen lisäämisessä. Tämän osalta tulisi kuitenkin paremmin hyödyntää järjestöjen, tutkijoiden ja muun kansalaisyhteiskunnan erityisosaamista ja asiantuntemusta.

Oikeusavun tuntipalkkio tulisi kiireellisesti nostaa asialliselle tasolle. Turvapaikanhakijat ovat usein oikeusavun asiakkaita. Nykytilanne tarkoittaa, että yksityiselle avustajalle turvapaikka-asioiden avustaminen laajemmin eli niihin erikoistuminen on väistämättä tappiollista. Tilanne tulisi korjata kiireellisesti, jotta turvattaisiin myös ulkomaalaisoikeuteen ja erityisesti turvapaikanhakijoiden avustamiseen erikoistuneita avustajia - myös yksityisiä avustajia. Tämä olisi tärkeää myös varautumisen näkökulmasta eli jos hakija- ja tapausmäärät kasvavat lyhyessä ajassa.

Oikeuslaitostyöryhmän työskentelyssä tulisi arvioida julkisen oikeusavun tosiasialliset kustannukset myös suhteessa siihen mitä yksityisten avustajien käyttö maksaa. Tällöin tulisi myös huomioida, se tosiasia, että oikeusaputoimiston tuottamana oikeusapu on paljon kalliimpaa kuin tehtävän hoidattaminen yksityisellä avustajalla. Julkisen oikeusavun omakustannushinta ylittää merkittävästi sen mitä yksityiselle avustajalle oikeusavun kautta maksetaan.

Toinen avustamisen tappiollisuutta lisäävä ongelma hallinto-oikeuksien käytäntö leikata palkkioita, ilman että päätöksiä tältä osin perustellaan käytännössä mitenkään. Leikatessaan oikeusavun palkkioita tuomioistuimen tulisi perustella mitä ja miksi leikataan. Palkkioiden leikkausten

perusteleminen voitaisiin myös nähdä keinona antaa palautetta tuomioistuimen suunnasta avustajalle ja näin antaa avustajalle keinon kehittää työtään paremmin prosessia palvelevaksi.

Myös ehdotettu oikeusavun tuloarajojen tarkistaminen ja tason saattaminen ajan tasalle on tärkeää. Pitkien valitusprosessien aikana muuttuvat tilanteet aiheuttavat myös paljon epäselvyyttä ja ylimääräistä työtä, mikä olisi hyvä huomioida oikeusavun kehittämisessä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä korostuu myös tarve ulkoprosessuaalisessa vaiheessa selkeyttää miten ja missä tilanteissa yksityinen avustaja voi saada yksityisen avustajan määräyksen – alkuvaiheen asiantuntevaan oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarve on valtava. Oikeusaputoimistojen käytännöt vaihtelevat merkittävästi.

Asiakslähtöisyys edellyttää asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimista, huolellista selvittämistä ja ymmärtämistä. Keskeinen kysymys on miten turvata oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun erityisosaaminen eri asiaryhmien osalta. Esimerkiksi ulkomaalaisoikeus on monimutkainen ja jatkuvasti muuttuva oikeudenala. Myös laadukas avustaminen edellyttää edellä kohdassa 3 esitettyyn viitaten laajaa erityisosaamista. Myös erityisosaamisen tarve tulisi tunnistaa paremmin. Käytännössä olisi myös tärkeä turvata sekä yksityisten että myös julkisten osalta se, että avustajat eivät ottaisi hoidettavaksi asioita, joiden hoitamiseen hänellä ei ole riittävää osaamista eikä riittävästi aikaa tai resursseja.

Yksi keino turvata erityisosaamista olisi turvata koulutusta eri asiaryhmien osalta ja harkita olisiko mahdollista velvoittaa avustajat kouluttautumaan asiaryhmistä, joita hoitavat. Kouluttautumista olisi hyvä harkita ainakin erityisosaamista edellyttävissä asiaryhmissä, joissa on korostunut oikeusturvariski.

Etäavustamisen lisääntyessä on muistettava, että etäavustaminen ei ole aina riittävää. Haavoittuvassa asemassa ja tuen tarpeessa olevia ihmisiä avustavan oikeusavustajan tulee olla valmis myös kohtaamaan eli tapaamaan asiakas paikan päällä. Turvapaikanhakijoiden kohdalla luottamuksen luominen on usein koko asian selvittämisen keskeinen edellytys. Turvapaikkamenettelyssä henkilökohtainen tapaaminen voi olla olennainen, jotta asiakas pystyy luottamaan ja myös usein edellytys haavoittuvan aseman ja tuen tarpeen tunnistamiseksi. Haavoittuvassa asemassa olevat hakijat tarvitsevat usein enemmän aikaa ja myös henkilökohtaisia tapaamisia luottamuksen luomiseksi, perusteiden selvittämiseksi sekä prosessin ja päätösten ymmärtämiseksi. Turvapaikka-asioissa ja monessa muussa ulkomaalaisasiassa lähtökohtaisesti tarvitaan henkilökohtaista palvelua.

Laadukkaan ja joutuisan prosessin kehittämiskeinona olisi hyvä harkita myös sen mahdollisuuden laajentamista, että erityisosaamista omaavat avustajat voisivat avustaa myös ulkoprosessuaalisessa vaiheessa eli että hakijalla olisi oikeus valita avustaja alkuvaiheesta alkaen. Asiantunteva avustaminen varhaisesta vaiheesta on tutkitusti merkittävä keino tehostaa menettelyjä ilman oikeusturvariskejä.

Myös oikeudellisen neuvonnan osalta tulisi huomioida erityisosaamisen merkitys nykyistä paremmin asiaryhmissä, jotka edellyttävät monimutkaiseen lainsäädäntöön liittyvää ja muuta erityisosaamista, jota ei lähtökohtaisesti ole eikä ehkä voida edes edellyttää olevan oikeusaputoimistoissa.

Esimerkiksi turvapaikkamenettelyssä tulisi harkita yleisen oikeudellisen neuvonnan palauttaminen. Tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa lähtökohtaisesti annetaan oikeudellisen neuvonnan sijaan vastaanottokeskuksen työntekijöiden toimesta ns. menettelytapaneuvontaa.

Esimerkiksi turvapaikkamenettelyssä oikeusavun turvaamista myös poikkeustilanteissa edistäisi se, että ulkomaalaislakiin palautettaisiin erityissäännös, jonka perusteella hakijat saavat valita myös alkuvaiheessa yksityisen avustajan. Syksystä 2016 lähtien alkuvaiheen oikeusavun on antanut lähtökohtaisesti julkinen oikeusavustaja ja yksityisen avustajan käyttö edellyttää ohjauksen saamista oikeusaputoimistolta. Tällaiset viiveet eivät ole mahdollisia, jotta rajamenettelyssä turvataan sen edellyttämä viiveetön pääsy oikeusavun piiriin. Turvapaikkamenettelyssä on lisätty ja lisätään nopeutettuja menettelyitä. Esimerkiksi tämän vuoden syyskuussa käyttöön otetussa äärimmäisen nopeassa rajamenettelyssä oleville hakijoille tulisi turvata välitön pääsy oikeusavun piiriin, mikä olisi hakijamäärän kasvaessa ja Suomen nykyjärjestelmässä epärealistista.

Myös avustajien päivystysjärjestelmien osalta tulisi tarkkaan arvioida eri asia- ja asiakasryhmien edellyttämä erityisosaaminen erityisesti jos päivystysjärjestelmää käytetään asiaryhmissä, joissa on iso oikeusturvaintressi ja -riski.

Myös oikeusavun puolella yhteiset koulutukset sekä yhteistyö ja dialogi eri sidosryhmien, myös yksityisten avustajien ja asiantuntijajärjestöjen kanssa olisi varsin helppo, mutta tähän mennessä kovin vähän käytetty keino kehittää oikeusavun ja näin koko prosessin laatua ja toimivuutta.

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

-

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

Hallinto-oikeuksien ja julkisten oikeusavustajien koulutuksessa tulisi hyödyntää paremmin myös tutkijoiden, järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoiden osaamista. Olisi hyvä harkita myös yhteiskoulutuksia eri rooleissa prosessiin osallistuville.

Myös hallintomenettelyssä ja hallintolainkäyttöpuolella olisi tärkeää turvata koulutusta esimerkiksi muistin toiminnan huomioimisesta sekä miten turvataan trauma- ja kulttuurisensitiivinen, eri haavoittuvien ryhmien, kuten esimerkiksi traumatisoituneiden kidutuksen ja ihmiskaupan uhrien, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen sekä lasten erityistarpeet huomioivat prosessi.

Perus- ja ihmisoikeuskoulutusta tulisi laajentaa sisällyttäen myös YK:n ihmisoikeussopimusten velvoitteet, mukaan lukien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten ratkaisukäytäntö ja muut kannanotot kuten yleiskommentit.

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Oikeuslaitostyöryhmän jatkotyöskentelyssä tulisi turvata myös oikeuslaitoksen ulkopuolisten asiantuntijoiden kuuleminen – näin ainakin ja erityisesti alatyöryhmissä.

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry