



## PAKOLAISNEUVONTA RY:N LAUSUNTO HE-LUONNOKSESTA

15.1.2016

Asia: Lausuntopyyntö OM37/41/2015

### I YLEISTÄ

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta antaa esityksestä lausunto luonnosvaiheessa. Annettu aikataulu ei mahdollista lausunnon antamista kaikista esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista.

Esitys heikentää merkittäväällä tavalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Esityksessä ei ole asianmukaisesti huomioitu perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja yhdenvertaiseen kohteluun. Esitystä on valmisteltu liian pikaisella aikataululla esittämättä riittäviä perusteluja hakijoiden oikeusturvaa heikentäville muutosehdotuksille. Näin mittavat muutokset edellyttävät lainmuutostarpeen ja sen vaikutusten asianmukaista selvittämistä. Esityksestä puuttuu kokonaan vaikutusten arviointi turvapaikanhakijoiden oikeusavun merkittävästä rajauksesta ja heikennyksestä.

Luonnosta perustellaan hakijamäärän kasvulla sekä tarpeella lyhentää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyaikoja ja näin vähentää valtiontaloudelle aiheutuvia kustannuksia. Luonnoksessa mm. esitetään alkuvaiheen oikeusavun rajoittamista merkittävästi, valitusajan lyhentämistä puoleen sekä valituslupaperusteiden rajoittamista entisestään. Käytännössä nämä oikeusturvaa heikentävät ehdotukset olisivat omiaan lisäämään valituksia ja pitkittäisivät menettelyitä. Ne lisäisivät myös riskiä palautuskieltojen loukkaamiseen. Myöskään



ehdotusten yhteisvaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ei ole esityksessä arvioitu millään tavalla. Oikeusavun painopisteen suuntaaminen pois hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinpainotteisemmaksi ei säästä kustannuksia vaan päinvastoin on omiaan lisäämään tapauksia, joissa tuomioistuinvaiheessa asioita joudutaan palauttamaan uudelleen Maahanmuuttoviraston käsittelyyn esimerkiksi uuden selvityksen perusteella.

**Pakolaisneuvonta ei kannata esitettyjä muutoksia.**

## **OIKEUSAPU**

Kansainvälistä suojelua hakevan asiassa on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista ja perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista. Ketään ei saa käännättää tai karkottaa, jos hän on sen seurauksena vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Väärällä kielteisellä päätöksellä on korvaamattomat ja korjaamattomat seuraukset.

Kansainvälistä suojelua hakevilla on korostunut oikeusturvan tarve. He toimivat vieraassa kulttuuriympäristössä ja yleensä kielitaidottomina. Turvapaikanhakijat ovat usein erityisen haavoittuvassa asemassa; kuten esimerkiksi naiset, traumatisoituneet, kidutuksen uhrit, luku- ja kirjoitustaidottomat, alaikäiset, vammaiset, seksuaalivähemmistöt ja ihmiskaupan uhrit.

Ns. menettelyn etupainotteisuus (*frontloading*) eli perusteiden selvittäminen varhaisessa vaiheessa on keskeinen keino kehittää ja myös nopeuttaa



turvapaikkamenettelyä oikeusturvaa vaarantamatta. Siksi myös oikeusavun saaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää.<sup>1</sup>

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu mahdollisimman varhaisesta vaiheesta alkaen luovat perustan ja ovat usein edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle. On tärkeää, että kaikki päätöksen kannalta olennaiset tiedot – esimerkiksi tarvittavat lääkärinlausunnot – saadaan päätöksentekijälle mahdollisimman nopeasti jo hallintomenettelyvaiheessa. Myös kustannussäästöjä syntyy, kun turvapaikkahakemukseen saadaan mahdollisimman nopeasti oikeusvarma päätös ja vältetään ns. turhia valituksia. Asiantunteva lakimies tunnistaa kunkin hakijan todellisen avun tarpeen ja myös tarpeettomat toimenpiteet vältetään.

Nyt esitetyt muutokset vievät oikeusavun painopistettä pois hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinprosessiin. Tämä tarkoittaa myös turvapaikkahakemusten kokonaiskäsittelyajan pitkittymistä ja työn lisääntymistä tuomioistuinvaiheessa eli todennäköisesti lisää kustannuksia.

### **Oikeusavun rajoittaminen annettavaksi turvapaikkatutkinnassa vain erityisen painavista syistä ja pääsääntöisesti oikeusaputoimistoissa**

Hallituksen esityksessä esitetään, että oikeusapua myönnettäisiin turvapaikkatutkinnassa vain, jos siihen on erityisen painavia syitä. Ehdotus on merkittävä rajausta turvapaikanhakijoiden oikeusapuun. Esitetty rajausta tarkoittaisi, että moni oikeusapua tarvitseva turvapaikanhakija jäisi ilman avustajaa. **Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyä rajausta.**

---

<sup>1</sup> Ks. esim. ”Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut”, OM:n mietintöjä ja julkaisuja 67/2012, s. 15.



Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yksilöllisesti harkittavia erityisen painavia syitä avustajan saamiseen julkisin varoin voisivat olla esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja alaikäisyys. **On kuitenkin huomattavaa, että hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen ja kidutuskokemukset ovat sellaisia seikkoja, jotka usein käyvät ilmi vasta myöhemmin.** Asiantuntevalla oikeusavustajalla on merkittävä rooli haavoittuvan aseman varhaisessa tunnistamisessa. Tällaisia perusteita ei voi asettaa edellytykseksi oikeusavulle, koska ne voidaan tunnistaa ja arvioida yleensä vasta kun avustaminen on aloitettu.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, kuka määrittelyn tekee sekä koska ja miten. Erityisten painavien syiden selvittäminen vaatii hakijan henkilökohtaisen tapaamisen. Esityksen perusteella oikeusapua turvapaikkatutkinnassa antaisivat ainoastaan oikeusaputoimistot. Oikeusaputoimistot ovat tähän mennessä hoitaneet hyvin pienen osan turvapaikka-asioista. Ei ole realistista, että oikeusaputoimistot nykytilanteessa voisivat järjestää oikeusapua ja neuvontaa tarvitseville turvapaikanhakijoille riittävästi tapaamisaikoja edes alkukartoitusta varten.

Vaikka hakija ei kuuluisi edellä mainittuihin ryhmiin, on monia tilanteita, joissa avustajaa ja oikeusapua tarvitaan. Turvapaikka-asiassa voi tulla tarve esimerkiksi tehdä korjauksia pöytäkirjoihin, toimittaa puhuttelun jälkeen lisäselvityksiä, kuten lääkärinlausuntoja ja kotimaasta saatuja asiakirjoja tms. Nämä tilanteet edellyttävät sitä, että hakijalla on avustaja, joka tekee tarvittavat korjaukset ja lisäselvitykset Maahanmuuttovirastolle. Viimeaikoina myös Maahanmuuttovirastosta on tullut avustajalle suoraan kuulemispyyntöjä, joissa pyydetään avustajan selvittävän tiettyjä kysymyksiä lisää. Nykyisessä tilanteessa myös tulkkauksen laatu on aiheuttanut paljon korjausten tarvetta. Tämä johtuu siitä, että päteviä ja asiantuntevia tulkkeja ei ole



riittävästi saatavilla ja myös viranomaisissa joudutaan käyttämään tulkkeja, jotka eivät ole viranomaistulkkaukseen riittävän osaavia.

Oikeusapulain 2 § 2 momentin mukaan henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltioissa annetaan oikeusapu, jos asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on **erityistä syytä**. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan vielä oikeusapulakia tiukempaa rajausta **”erityisen painavia syitä”**. Tätä erilaista rajausta ei myöskään ole millään tavalla perusteltu. Ottaen huomioon, että turvapaikka-asioissa on jo normaalitapauksessa suurempi oikeusturvan tarve ja erityisiä syitä oikeusavun tarpeelle, esitettyä rajausta ei voi hyväksyä.

On myös huomioitava, että tällä hetkellä hakijoille ei järjestetä yleistä oikeudellista neuvontaa. EU:n menettelydirektiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden tulee huolehtia turvapaikkamenettelyä koskevasta yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta, jossa huomioidaan kansainvälistä suojelua hakevan henkilökohtainen tilanne. Myös oikeusministeriön luonnoksessa (s.12) todetaan, että mikäli oikeusavun antamista rajataan, tulee menettelyä koskevasta neuvonnasta huolehtia muulla tavoin kuin oikeusapujärjestelmän kautta. **Pakolaisneuvonnan kanta on, ettei ehdotettua rajausta voida toteuttaa ainakaan ennen kuin menettelydirektiivin vaatima asianmukainen neuvonnan järjestäminen on turvattu. Turvapaikanhakijoiden yleinen ja yksilöllinen oikeudellinen neuvonta sekä oikeusapu tulisi suunnitella kokonaisuutena niin, että direktiivin normit täyttyvät ja hakijoiden oikeus saada riittävät tiedot turvataan.**

Esitys yhdistettynä kelpoisuusehtojen tarkennukseen luonnoksessa esitetyllä tavalla merkitsisi käytännössä sitä, että ulkomaalaisyhteisöön ja turvapaikka-asioiden erikoistuneet asianajajat ja luvansaaneet lakimiehet eivät jatkossa voisi enää avustaa



turvapaikanhakijoita turvapaikkatutkinnan aikana. Oikeusaputoimistoista annettu laki antaa mahdollisuuden ohjata hakija toiseen oikeusaputoimistoon tai yksityiselle avustajalle mm. silloin jos julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa vuoksi voi hoitaa kiireellistä asiaa tai muusta perustellusta syystä. Luonnokseen on esityksen tavoitteeksi kirjattu, että oikeusapulain maksutonta oikeusapua saisi jatkossa oikeusaputoimistosta ja tuomioistuinvaiheessa yksityiseltä avustajalta (s. 12).

Yksityiset avustajat eivät voi ottaa kantaakseen sitä riskiä, että he tapaavat asiakkaan ja tekevät mahdollisesti toimeksiannon ennen kuin olisi tiedossa myönnetäänkö asiaan oikeusapua vai ei. Yhden hakijan tapauksessa ennen oikeusapupäätöstä vaaditaan noin 1-3 tunnin työ (ajan ja tulkin varaaminen, tapaaminen ja alkuhaastattelu, oikeusapuhakemuksen tekeminen ja perustelu- miksi tapauksessa olisi erityisen painavia syitä) sekä tapaamiseen liittyvä tulkkauslasku.

**Pakolaisneuvonta katsoo, että asiakokonaisuus oikeusavun muuttamisesta vaatii perusteellista jatkovalmistelua ennen esityksen viemistä eduskuntaan.**

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää se, miten yleinen oikeudellinen neuvonta järjestetään. Samalla tulee selvittää kuinka havaitaan ja tunnistetaan hakijat, jotka tarvitsevat enemmän yksilöllistä oikeusapua. Nyt esitetyn mallin heikkous ja huono puoli on myös se, että se todennäköisesti lisää ei-toivottuja avustajanvaihdoksia ja sitä kautta lisää avustajien työtä ja kasvattaa kustannuksia. Tilanne olisi se, että yksi taho antaa yleistä neuvontaa, oikeusaputoimisto oikeusapua hallintovaiheessa ja sitten mahdollisesti kolmas taho hoitaa valitusprosessin. Jatkovalmistelussa tulee selvittää lisää mahdollisuuksia oikeusavun kustannusten pitämisenä kohtuullisella tasolla. Yksi vaihtoehto olisi esimerkiksi myöntää pieni tuntimäärä oikeusapua, jonka aikana mahdolliset erityiset syyt laajemmalle oikeusavulle havaittaisiin.



Esityksen jatkovalmistelussa on huomioitava oikeusministeriön kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalveluiden siirtoa valmistelleen työryhmän mietintö. Työryhmän johtopäätöksiin on kirjattu, että kansainvälisen suojelun hakeminen on selkeästi sellainen oikeudellinen asia, johon hakija tarvitsee asiantuntevaa apua. Hakijalta ei voi vaatia vieraan maan lainsäädännön ja menettelytapojen tuntemista eikä yleinen oikeudellinen neuvonta ole riittävää hänen oikeusturvansa kannalta. Työryhmä myös katsoi, että kansainvälistä suojelua koskeva asia on sinänsä oikeusapulain 2 §:ssä tarkoitettu erityinen syy oikeusavun saamiselle. Lisäksi hakijan tulee voida valita myös alkuvaiheessa avustajakseen yksityinen avustaja. Turvapaikanhakijan poikkeukselliset olosuhteet puoltavat sitä, että hän voi valita vapaasti avustajakseen lakimiehen, jolla on erityisasiantuntemusta ja johon hän voi luottaa. Mietinnön johtopäätökset on vähintään kirjattava lainkohtien yksityiskohtaisiin perusteluihin.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> ”Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut”, OM:n mietintöjä ja julkaisuja 67/2012, s. 19,



## **Avustajien kelpoisuusehtojen tiukentaminen**

**Pakolaisneuvonta katsoo, että kelpoisuusehtojen tiukentaminen on kannatettava asia.** On tiedossa, että alalla on myös toimijoita, jotka eivät kuulu valvonnan piiriin eivätkä noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita tai hyvää asianajotapaa. Nyt käsillä oleva esitys kuitenkin johtaisi siihen, että alalla kokeneet avustajat, joilla on pitkä kokemus ulkomaalaisasioiden hoitamisesta ja jotka noudattavat ammattieettisiä periaatteita, eivät voi jatkossa avustaa turvapaikkatutkinnan aikana. Tämä koskisi Pakolaisneuvonnan lakimiesten lisäksi alalla pitkään toimineita asianajajia. Epäeettisesti toimivien tahojen karsiminen alalta ei saisi johtaa siihen, että myös pakolaisoikeudellinen erityisasiantuntemus katoaa. **Pakolaisneuvonta ei kannata rajauksen tekemistä esitetyllä tavalla.**

Ulkomaalaislain 9 § :n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyinä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Tätä säännöstä esitetään poistettavaksi. Esityksen perusteella jatkossa oikeusapulain mukaista oikeudellista yksilöllistä oikeusapua kansainvälistä suojelua hakeva voi edelleen saada oikeusaputoimistosta tai tuomioistuinvaiheessa myös yksityiseltä avustajalta.

**Pakolaisneuvonta ehdottaa, että rajaus kelpoisuusehtoihin tehdään muuttamalla ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia esimerkiksi seuraavasti:**

Ulkomaalaislaki 9 § 2 momentti: oikeusapu





Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia julkisen oikeusavustajan lisäksi asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja.

## **VOIMAANTULO**

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyjä muutoksia. Jos muutokset kuitenkin viedään eteenpäin luonnoksen mukaisesti, tulee voimaantulosta säätää ottaen huomioon seuraavat seikat:

Oikeusavun osalta ennen oikeusavun rajoittamista on ratkaistava ja turvattava se, että menettelydirektiivissä tarkoitettu hakijan henkilökohtainen tilanne huomioiva neuvonta turvapaikkamenettelystä on järjestetty.

Oikeusaputoimistojen on ratkaistava oikeusavun järjestämiseen liittyvät käytännön kysymykset:

Miten turvapaikanhakijat löytävät oikean oikeusaputoimiston ja saavat ajan varattua ilman tulkkia ja ohjausta?

Mikäli oikeusaputoimistojen resurssit eivät riitä, miten yhteistyötä tehdään asianajajien ja lupalakimiesten kanssa?

Missä vaiheessa asiakas ohjataan oikeusaputoimistosta yksityisille tahoille?

Miten pakolaisoikeuden ja turvapaikkakäytäntöjen erityisasiantuntemus turvataan jatkossa?



Oikeusavun osalta lain voimaantuloon tulee varata vähintään kuuden kuukauden siirtymäaika sekä yksityisille avustajille että oikeusaputoimistoille mittavan muutoksen käytännön toteuttamiseen.

## VALITUSAIKA

Hallituksen esityksessä esitetään, että valitusaika kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa olisi yleisen 30 päivän valitusajan asemasta 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. **Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä.** Kyseessä on turvapaikanhakijoiden kannalta merkittävä heikennys, joka vaarantaa heidän oikeusturvansa.

Perustuslain 21 §:ssa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvästä hallinnosta. Valitusaika ja oikeudenkäynnin määräajat ovat olennainen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (ks. esim. luonnoksessakin viitattu PeVL 41/2000 vp). Valitusaika on tärkeimpiä valituksen tekemistä koskevista muotomääräyksistä, eikä siihen tulisi puuttua kuin erittäin painavista ja erityisesti oikeusturvan kannalta arvioituista ja perustelluista syistä.

Hallintolainkäyttölain 22 §:ssä säädetty yleinen valitusaika on 30 päivää Hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa tuotiin esiin seuraavaa:

”Valitusajan noudattaminen on menettelyn ehdoton edellytys. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tämä aika on yleisesti tiedossa, vaikka siitä onkin maininta valitusosoituksessa. Tästä syystä yleisestä valitusajasta tulisi olla mahdollisimman vähän poikkeuksia. Suotavaa olisi, että valitusajat eivät tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan myöskään eri prosessilajeissa.



Yleistä valitusaikaa lyhyempää erityistä valitusaikaa tulisi käyttää vain, kun se on välttämätöntä sen vuoksi, että asiassa tulee saada nopeasti valitusviranomaisen päätös.” (HE 217/1995 vp, 22§)

Luonnoksessa esitetty valitusajan lyhentäminen on valituksen käsittelyn kiireellisyyden kannalta merkityksetön. Luonnoksen ehdotus lyhentää valitusaikaa ei Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan tosiasiallisesti nopeuttaisi menettelyä. Valitusaika on vain minimaalinen osa valitusprosessia. Oikeusturvaa vaarantamatta voitaisiin paremmin lyhentää esimerkiksi vastineelle asetettuja määräaikoja.

Kansainvälistä suojelua hakevan erityistilanne huomioiden esitys vaarantaisi vakavasti hakijan mahdollisuuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Liian lyhyt valitusaika voi käytännössä estää turvapaikanhakijan mahdollisuuden hakea muutosta ja hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valitusajan lyhentäminen näin merkittävällä tavalla tulee johtamaan turvapaikanhakijoiden kannalta yhä useammin tilanteeseen, jossa he eivät löydä ajoissa pätevää avustajaa.

Turvapaikanhakijan on itse löydettävä avustaja eikä hänellä yleensä ole asian hoitamiseen tarvittavaa kielitaitoa vaan hän tarvitsee apua. Tällä hetkellä pätevien tulkkien saaminen on vaikeaa ja avustajien kalenterit ovat täynnä useita viikkoja eteenpäin, vähintään 2-3 viikkoa. Ottaen huomioon sen, että esityksessä on samalla rajattu merkittävällä tavalla oikeusapua turvapaikkatutkinnan aikana, on valituksen tekeminen mahdolliselle uudelle avustajalle huomattavasti työläämpää.

Valitusta ei voi asianmukaisesti tehdä ilman asiaan liittyviä asiakirjoja, kuten poliisikuulustelu- ja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa sekä muita päätökseen vaikuttaneita dokumentteja. Asiakirjojen tilaaminen ja saaminen poliisilta ja Maahanmuuttovirastolta ei tällä hetkellä ole mahdollista esitetystä aikataulusta.



Viranomaisilla ja tuomioistuimilla on myös tapana tehdä runsaasti päätöksiä juuri ennen lomakauden alkamista (ennen juhannusta ja ennen joulua). Tämä ruuhkauttaa avustajien tilanteen ja hakijoilla olisi entistä vaikeampaa löytää itselleen avustaja.

Esityksen sivulla 4 on mainittu, että lyhyempiä valitusaikoja on käytetty erityisesti mm. silloin kun valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertainen. Kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat eivät ole yksinkertaisia. Turvapaikka-asiassa on kyseessä huomattava oikeusturvaintressi. Uskottavuuden arviointi ja selvittäminen on merkittäväällä sijalla. Tämä on valitettavan usein selvitettävä tuomioistuimelle pelkästään kirjallisesti, sillä suullisia käsittelyjä järjestetään vain hyvin harvoin. Asian hoitaminen edellyttää ajantasaisen ja vieraskielisen maatiedon käyttöä sekä muuttuvien viranomaislinjausten huomioimista. Asiantunteva avustaminen edellyttää usein myös EU-lainsäädännön sekä ylikansallisten valituselinten, kuten EIT:n ja EUTI:n oikeuskäytäntöön perehtymistä. Lisäksi turvapaikanhakijoissa on useita haastavia ryhmiä ja traumatisoituneiden henkilöiden perusteiden selvittäminen vaatii aikaa ja osaamista.

Turvapaikka-asioissa on jo nyt useita nopeutettuja menettelyjä, joissa on 30 päivän valitusaikaa lyhyemmät määräajat. Ns. nopeutetussa menettelyssä käsitellään ilmeisen perusteettomiksi katsotut hakemukset, uusintahakemukset ja hakemukset, joita ei tutkita Suomessa (ns. Dublin tapaukset). Näissä täytäntöönpanokieltohakemus ja valitus on tehtävä viimeistään kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiannosta tai muuten hakija voidaan poistaa maasta. Näin ollen avustajat joutuvat jo nyt sovittamaan kiireellisesti tulevia tapauksia kalentereihin. On myös huomioitava, ettei avustajilla ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa päätöstenteko- ja tiedoksiantoaikatauluihin. Maahanmuuttoviraston päätös ei myöskään tule tiedoksi mahdolliselle avustajalle.



Luonnoksessa viitataan EIT:n tapaukseen *I.M vs. Ranska* ja EUTI:n tuomioon *Samba Diouf (C-69-10)*. Molemmissa on kyse ilmeisen perusteettomista hakemuksista. *Samba Diouf* -tuomiossa oli arvioinnin kohteena nopeutettu menettely ja se voidaanko nopeutetussa menettelyssä käyttää normaalimenettelyn muutoksenhakuaikaa (30 päivää) lyhyempää 15 päivän määräaikaa. Myös Suomessa on erilliset määräajat ilmeisen perusteettomille hakemuksille ja hakija voidaan ko. tuomiota lyhemmissä ajassa eli 7 päivän määräajan jälkeen poistaa maasta, ellei hallinto-oikeus myönnä täytäntöönpanokieltoa. Luonnoksessa esitetyt esimerkit eivät mitenkään puolla ehdotettua valitusajan lyhentämistä myös normaalimenettelyssä 14 päivään. Kyseiset esimerkit puoltavat kylläkin sitä, että määräaika nopeutetussa menettelyssä myös Suomessa muutettaisiin 7 päivästä 14 päivään.

Myös muut vireillä olevat lainmuutoshankkeet vaikuttavat turvapaikanhakijan oikeusturvaan. Sisäministeriön toimesta on vireillä niin ikään erittäin kiireisellä aikataululla valmisteltu lakiesitys (SM 1539703 Dno-2015-1696), jonka yhtenä tavoitteena on turvapaikkapäätöksen haastetiedoksiannosta luopuminen. Kyseisen SM:n lakiluonnoksen perusteella on epävarmaa, kuinka tulevaisuudessa turvattaisiin se, että hakijat saavat tiedon päätöksestään ja sen perusteluista ymmärtämällään kielellä. Luonnoksen sisältämä muutosesitys vaikuttaisi hakijan oikeuteen saada päätös tiedoksi, ymmärtää sen sisältö ja merkitys. Näin ollen se vaikuttaisi myös hakijan tosiasialliseen mahdollisuuteen valittaa päätöksestä. Valitusajan rajaaminen ja haastetiedoksiannosta luopuminen yhdessä heikentäisivät ratkaisevasti hakijan asemaa ja mahdollisuutta hakea muutosta päätökseensä.

Valitusajan rajaaminen ehdotuksen mukaisesti loukkaisi hakijoiden oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ilman hyväksyttävää perustetta.



## VALITUSLUPAPERUSTEET

Luonnoksessa esitetään, että valituslupaperusteista poistettaisiin nykyinen ”muu painava syy”. **Pakolaisneuvonta ei pidä tätä perusteltuna ja vastustaa sitä.**

Jo tällä hetkellä KHO myöntää vain erittäin pienessä osassa kansainvälistä suojelua koskevista asioista valituslupan. Korkeimman hallinto-oikeuden kynnys myöntää täytäntöönpanokieltoja ja valituslupia on toistuvasti osoittautunut korkeammaksi kuin ylikansallisten eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) ja YK:n kidutuksen vastaisen komitean (CAT:n) kynnys antaa täytäntöönpanokielto ja ottaa asia tutkittavaksi. Tilannetta on pidettävä kestävämmänä ja viimeistään KHO:n tulisi aina puuttua tapauksiin, joissa on osoitettu mahdollisuus palautuskieltojen loukkaamiseen.

Aiemmin on käsitelty luonnoksen ehdotuksia oikeusavun ja lisäselvityksen rajoittamisesta. Jos ehdotetut muutokset toteutuvat tulee jatkossa yhä useammin tilanteita, joissa olennainen näyttö tai uudet perusteet ja ns. sur place – perusteet ilmenevät vasta Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyn aikana. Tällöin valituslupaperusteiden rajaaminen puhtaasti prejudikaattiperusteisiin tapauksiin tarkoittaisi, että ainoa vaihtoehto näissä tilanteissa on uusintahakemus. Muussa tapauksessa voisi käydä niin, ettei hakijan kannalta keskeisiä perusteita ole arvioitu missään vaiheessa.

Ehdotus, joka ajaisi hakijan tekemään uusintahakemuksen, on prosessin tehokkuuden ja kustannusten kannalta huono ratkaisu. Lisäksi se olisi kyseenalainen menettelydirektiivin näkökulmasta. Menettelydirektiivin 25 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että menettelyllisten takeiden tarve otetaan menettelydirektiivin mukaisesti huomioon myös silloin, kun tällainen tarve tulee



ilmeiseksi menettelyn myöhemmässä vaiheessa aloittamatta välttämättä menettelyä uudestaan.

Hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaan, jos muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Pakolaisneuvonta vastustaa valituslupaperusteiden karsimista ehdotetulla tavoin. Pakolaisneuvonta katsoo, että säännös tulisi korjata vastaamaan hallintolainkäyttölain säännöstä. Näin ollen myös asiassa tapahtunut ilmeinen virhe tulee lisätä valituslupaperusteeksi.

Luonnokseen on kirjattu, että ehdotettu rajaus merkitsisi sitä, että ulkomaalaisasioissa voitaisiin ehkä antaa ratkaisuja jonkin verran nykyistä nopeammin ja erityisesti asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Lisäksi katsotaan, että korkeimman hallinto-oikeuden asiaratkaisujen määrä vähenisi jonkin verran. Toisaalta todetaan, että muutos ei olisi suuri, koska korkein hallinto-oikeus toimii nykyisinkin ulkomaalaisasioissa pääosin ennakkopäätöksiä antavana tuomioistuimena. Ottaen huomioon korostunut oikeusturvavaatimus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, toistuvat täytäntöönpanokiellot ja sopimusloukkauksen toteavat ratkaisut ylikansallisista valvontaelimistä



(erityisesti CAT) ja jo tällä hetkellä vähäinen asiaratkaisujen määrä, esitetty kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaan puuttuva rajoitus on perusteeton.

## LISÄSELVITYKSEN RAJOITTAMINEN

Luonnoksessa ei ole riittävästi perusteltu, miksi juuri ulkomaalaisasioissa valittajat asetettaisiin eriarvoiseen asemaan muiden asiaryhmien kanssa. Kansainvälistä suojelua hakevalla on korostunut oikeussuojatarve. Ulkomaalaisasioiden luonteen vuoksi lisäselvityksiä tulee usein tietoon vielä valituksen tekemisen jälkeen.

Mikäli luonnoksessa ehdotetut muutokset oikeusavun osalta toteutuisivat, vain harvalla turvapaikanhakijalla olisi avustaja alkuvaiheessa. Kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa tämä lisäisi entisestään sitä, että lisäselvityksiä, kuten lääkärinlausuntoja, toimitetaan vasta valitusvaiheessa.

Kuten edellä on todettu traumatisoituneen kidutuksen uhrin tai ihmiskaupan uhrin tunnistaminen tapahtuu usein vasta myöhemmin. Tilanteeseen liittyvät usein luottamusongelmat ja se, ettei henkilö uskalla tai pysty kertomaan perusteista. On myös huomioitava, että kesästä 2015 lähtien hakijamäärän kasvu on lisännyt riskiä siihen, ettei esimerkiksi traumatisoituneita kidutuksen uhreja tai muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta ajoissa tai ollenkaan. Lääkärinlausuntojen saaminen on erittäin vaikeaa. Useilla hakijoilla ei ole lainkaan henkilökohtaista, yksilöllistä tapaamista terveydenhoitajan ja sosiaalityöntekijän kanssa. Lausunnon saaminen ja aikataulu vaihtelee paljon vastaanottokeskuksittain.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on myös huomioitava, että lähtömaiden tilanteet vaihtelevat ja lisäksi hakijoille voi syntyä ns. *sur place* -perusteita





Menettelydirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että erityisten menettelyllisten takeiden tarve otetaan menettelydirektiivin mukaisesti huomioon myös silloin jos tällainen tarve tulee ilmeiseksi menettelyn myöhemmässä vaiheessa aloittamatta välittämättä menettelyä uudestaan (25.4 art).

Luonnoksessa muutosta perustellaan tilanteilla, jossa tuomioistuimelle toimitetaan lisäselvitystä siinä vaiheessa, kun päätösehdotus on laadittu tai asia on jo istunnossa käsitelty, mutta päätöstä ei ole vielä lähetetty. Mikäli asiassa toimitettu lisäselvitys ei ole asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, ei nykyinen lakikaan edellytä ratkaisun lykkäämistä eikä toisen osapuolen kuulemista. Mikäli vasta tuossa vaiheessa toimitettu lisäselvitys on asian ratkaisemisen kannalta merkityksellinen, olisi tuomioistuimen tärkeää asiaa ratkaistessaan ottaa se huomioon. Ei ole perusteltua, että hallintolainkäyttöasioissa vain ulkomaalaisasioiden osalta asetetaan määräaika, joka voi merkitä ratkaisevan lisäselvityksen huomiotta jättämistä päätöksenteossa.

## **KÄSITTELY KIIREELLISENÄ HALLINTO-OIKEUDESSA JA KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsitteleminen tuomioistuimissa kiireellisenä. **Pakolaisneuvonta pitää ehdotusta kannatettavana.** Käsittelyajat sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaihtelevat huomattavan paljon. Käsittelyaikojen pitäminen kohtuullisina on kaikkien osapuolten yhteinen etu. Tuomioistuimet ovat saamassa lisäresursseja ja suuressa yksikössä töiden järjestely ja prosessien sujuvoittaminen on mahdollista. Näin ollen kiireellisyysvaatimusta hallinto-oikeuksille ei voida pitää kohtuuttomana.



## **KÄÄNNYTTÄMISPÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO**

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 210 §:ään lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa ehdotetaan, että valituksen peruuttamisen jälkeen tehty uusintahakemus ei estäisi aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Luonnoksessa ei ole selvitetty tarvetta lainmuutokselle tavalla, jota hakijan oikeusturvan rajoittaminen edellyttäisi. Pakolaisneuvonnan tiedossa ei ole luonnoksessa esitettyjä väitteitä väärinkäytöksistä. Jos näitä on ja niihin vedotaan perusteena muuttaa lakia, tulisi esityksestä selvittää ongelman mittaluokka eli paljonko tapauksia on ollut.

Pakolaisneuvonnan tiedon mukaan valituksen peruuttamiseen ja uusintahakemukseen on jouduttu turvautumana äärimmäisen harvoin. Tällainen tilanne voi syntyä, jos vasta HAO:n päätöksen jälkeen saadaan asian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä selvitystä, mutta KHO ei kiellä täytäntöönpanoa eli hakija on vaarassa joutua maasta poistetuksi ennen uuden selvityksen arvioimista. Jo tällä hetkellä KHO myöntää vain erittäin poikkeuksellisesti täytäntöönpanokieltoja ja valituslupia, vaikka kyseessä olisi hallinto-oikeuden äänestyspäätös ja/tai KHO:lle esitetään uutta näyttöä, jota ei ole voitu saada aikaisemmassa vaiheessa. Luonnoksessa ehdotetut rajoitusehdotukset oikeusavun, lisäselvityksen toimittamisen ja valituslupaperusteiden osalta tulisivat lisäämään tilanteita, jolloin uusia perusteita ilmenee, hakijan haavoittuva asema tunnustetaan ja/tai olennaista näyttöä (esim. lääkärinlausunto) saadaan vasta KHO-vaiheessa. Tällöin valituslupaperusteiden rajaaminen puhtaasti prejudikaattiperusteisiin tarkoittaisi, että ainoa vaihtoehto näissä tilanteissa on uusintahakemus.

## **SÄILÖÖNOTTOASIAN UUELLEEN KÄSITTELY KÄRÄJÄOIKEUDESSA**

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 128 §:n 1 momentin muuttamista, niin että asian uudelleenkäsittely tapahtuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä ja ettei käsittelyä tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä.



Muutos nykyiseen olisi se, että jatkossa uusintakäsittely tapahtuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä.

Esitystä perustellaan ulkomaalaislain yhdenmukaistamisella pakkokeinolain sääntelyn kanssa ja sillä, että uusintakäsittelyt aiheuttavat käräjäoikeuksille runsaasti työtä. Esityksessä ei ole huomioitu eroa ulkomaalaislakiin perustuva säilöönoton eli hallinnollisen vapaudenriiston ja rikosperusteisen pakkokeinolakiin perustuvan vapaudenriiston välillä. Esityksessä ei ole huomioitu kansainvälistä suojelua hakevien korostunutta oikeusturvan tarvetta, erityistilannetta kielitaidottomana vieraassa oikeuskulttuurissa ja usein erityisen haavoittuvaa asemaa. Turvapaikanhakijoita sijoitetaan edelleen myös poliisivankiloihin.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä. Uudelleen käsittelyä ei kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla tule rajoittaa siihen, että hänen pitää osata sitä pyytää. Jatkovalmistelussa voidaan arvioida onko perusteltua, että säädetään mahdollisuudesta jonka mukaan säilöönotetun nimenomaisesta pyynnöstä uusintakäsittelyä ei järjestettäisi.

## **LOPUKSI**

### **Nykytilanne ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen**

Luonnoksessa hakijamäärän nopeaa kasvua, sen vaikutuksia ja säästötarpeita on käytetty perusteena kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan rajoittamiselle. Luonnoksessa sivuutetaan nykytilanteen ehkä keskeisin ongelmakohta oikeusturvan kannalta eli se, että tällä hetkellä riskit siihen että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevia hakijoita ei tunnisteta.

Pakolaisneuvonnan työssä havaitaan vuosittain tilanteita, joissa koko prosessin läpi on päässyt tapauksia, joissa päätöksentekijä ei ole tunnistanut hakijan haavoittuvaa asemaa eikä huomioinut sitä menettelyssä. Usein on ollut kyse traumatisoituneista



kidutuksen uhreista, jotka tulevat vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyvistä lähtömaista. Lisäksi on useita tapauksia, joissa on täysin sivuutettu lapsen etu sekä muita painavia humanitaarisia syitä, jotka edellyttävät uuden hakemuksen tekemistä. Uusintahakemus on jouduttu tekemään, koska ensimmäisessä prosessissa ei ole tunnistettu koko ajan olemassa olleita, keskeisiä perusteita kansainväliselle suojelulle tai oleskeluluvalle.

Pakolaisneuvonnan lakimiehet ovat joutuneet viemään turvapaikanhakijoiden tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) ja YK:n kidutuksenvastaiseen komiteaan (Committee Against Torture, CAT) käännytysten pysäyttämiseksi. Esimerkiksi vuonna 2011-13 CAT:iin vietiin kahdeksan tapausta, joissa kaikissa myönnettiin käännytyksen täytäntöönpanokielto. Kaikissa tapauksissa hakijalle on myöhemmin uusintahakemuksesta myönnetty turvapaikka tai vähintään oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. CAT on vuosina 2014-15 antanut kolme ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu kidutuksen vastaisen sopimuksen artiklan 3 sopimusloukkaus<sup>3</sup>. Kaikissa tapauksissa on kyse vakavasti traumatisoituneista kidutuksen uhreista, joita Suomi on ollut palauttamassa takaisin lähtömaihinsa (Iran, Kongon demokraattinen tasavalta ja Angola), joissa he olisivat olleet todellisessa vaarassa joutua uudelleen kidutetuksi. Tämä osoittaa, ettei kansallisessa turvapaikkamenettelyssä aina tunnisteta selviäkään palautuskieltotapauksia.

Tällä hetkellä sekä vastaanottokeskuksissa että turvapaikkamenettelyssä on satoja uusia työntekijöitä, jotka eivät ole ehtineet saada riittävää perehdytystä ja kokemusta tehtävissään. Suomi ei tällä hetkellä täytä esimerkiksi EU:n vastaanottodirektiivin 25

---

<sup>3</sup> Ks. CAT:n 12.5.2014 antama päätös *X and Z v. Finland* (iranilaisveljekset) [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2F52%2FD%2F483%2F2011&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2F52%2FD%2F483%2F2011&Lang=en)) ja CAT:n 26.5.2015 antama päätös *E.K.W v. Finland* (nainen Kondon demokraattisesta tasavallasta) [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2F54%2FD%2F490%2F2012&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FC%2F54%2FD%2F490%2F2012&Lang=en).

Tuorein 24.11.2015 päätös *X v. Finland* (Communication No. 523/2012) ei ole vielä julkinen.



artiklan velvoitetta järjestää koulutusta kidutuksen uhrien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamiseen ja huomioimiseen-

Se, että traumatisoitunutta kidutuksen uhria ja erityistarpeita ei tunnisteta, johtaa pitkittyneisiin, useita vuosia kestäviin prosesseihin. Pitkittyneet prosessit merkitsevät inhimillisen kärsimyksen lisäksi myös huomattavia lisäkustannuksia. Pahimmillaan havoittuvan aseman tunnistamatta jättäminen johtaa siihen, että traumatisoitunut kidutuksen uhri palautetaan ehdottomien palautuskieltojen vastaisesti alueelle, jossa hän joutuu kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Tällä hetkellä on tarve pikemminkin oikeussuojakeinojen tehostamiseen. Ehdotetut rajoitukset ovat täysin perusteettomia, lisäävät oikeusturvariskiä entisestään ja ovat vastoin korostuneita oikeusturvavaatimuksia kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

**Elina Castrén**

**OTK, VT**

**Toiminnanjohtaja**

**Pakolaisneuvonta ry**

