



Eduskunnan lakivaliokunnalle

PAKOLAISNEUVONTA RY:N LAUSUNTO

16.11.2016

Asia: HE 234/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

I Yleistä

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Esityksen tavoite parantaa hakijoiden oikeusturvaa ja valitusten viivytyksetöntä käsittelyä on kannatettava. Esitys kuitenkin tarkoittaisi lain muuttamista täysin kestävämmällä aikataululla ja tilanteessa, jossa myös tuomioistuimissa pitäisi tehokkuuden lisäksi turvata laatua. Ehdotusta perustellaan valitusten määrän lisääntymisellä, mutta jätetään käytännössä kokonaan huomioimatta se miten kielteisten päätösten valtava kasvu sekä määrällisesti että suhteellisesti korostaa nimenomaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen laadun tärkeyttä.

Kuten ehdotukseen on kirjattu niin, kaikille turvapaikanhakijoille on välttämätöntä turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös vastaisuudessa. Kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa on tarpeen huolehtia erikoistumisesta, hyvästä rekrytoinnista ja riittävästä täydennyskoulutuksesta. Mikäli hajauttamiseen päädytään, onkin välttämätöntä, että hajauttamisen edellytyksistä huolehditaan jo ennen uuden lain voimaantuloa. Ehdotuksen mukaan laki tulisi voimaan 1.1.2017 ja Helsingin hallinto-oikeudesta jaettaisiin vireillä olevia valitusasioita kiireellisesti käsiteltäviksi. Esitetyllä aikataululla ei ole mitenkään mahdollista taata riittävää koulutusta ja hyvää rekrytointia.

Pakolaisneuvonta vastustaa esityksen toteuttamista esitetyllä aikataululla. Turvapaikka-asioissa on korostunut oikeusturvariski. Esityksellä ei turvattaisi vaadittua erityisosaamista ja hakijoiden oikeusturvaa. Esitys lisää riskiä Suomea sitovien ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen.



Esityksen ajoitus

Pakolaisneuvonta ry on aikaisemmin 18.2.2014 antamassaan lausunnossa oikeusministeriön luonnokseen hallituksen esitykseksi eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta vastustanut kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttamista alueellisiin hallintotuomioistuimiin. Tuolloin Pakolaisneuvonta on esittänyt huolensa siitä, kuinka kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa vaadittava erityisosaaminen ja oikeuskäytännön yhtenäisyys turvataan asioiden hajauttamisen yhteydessä. Tällä hetkellä huolenaiheet ovat yhä ajankohtaisempia.

Hakijamäärän nopean kasvun takia vuoden 2015 jälkipuoliskolta lähtien vastaanottokeskuksiin ja Maahanmuuttovirastoon rekrytoitiin lyhyessä ajassa satoja uusia, kokemattomia työntekijöitä. Käytännössä viime vuoden aikana saapuneista 32 476 hakijasta monelle sekä turvapaikkapuhuttelun että päätöksen on tehnyt kokematon työntekijä. Myös pula ammattitulkeista on vaikuttanut perusteiden selvittämiseen. Vain pienellä osalla viime vuonna saapuneista hakijoista on ollut alkuvaiheessa (ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä) lakimies avustamassa. Moni traumatisoitunut kidutuksen uhri tai muuten erityisen haavoittuvassa asemassa oleva hakija on jäänyt tunnistamatta. Tämä kaikki yhdessä lainmuutosten ja kovien tehostamispaineiden kanssa on väistämättä lisännyt riskiä vääriin päätöksiin.

Pakolaisneuvonnassa näemme yhä useammin päätöksiä, jossa turvapaikan tai kansainvälisen suojelun perusteet täyttyvät selvästi, mutta päätös on silti kielteinen. Muutos kuluneen vuoden aikana on ollut valtava. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita, kuten kidutuksen uhreja ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta eikä oteta huomioon. Puhuttelujen ja päätösten laatu on romahtanut.

Syyskuussa 2016 tulivat lisäksi voimaan hakijoiden oikeusturvaa heikentävät lainmuutokset, joista keskeisimpiä ovat valitusajan lyhentäminen ja oikeusavun rajoittaminen. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korkeimman hallinto-oikeuden valitusluvan myöntämiselle asetettuja edellytyksiä tiukennettiin, lisäselvityksen toimittamismahdollisuutta rajattiin ja ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden kokoonpanoja pienennettiin.

Tällä hetkellä suuren osan päätöksistä ollessa kielteisiä, valitusajan lyhentäminen vaarantaa hakijan mahdollisuuden valittaa. Lisäksi on selvää, että vain pienellä osalla hakijoista on ollut ja on mahdollisuus saada avustajakseen turvapaikka-asioihin erikoistunut, asiantunteva lupalakimies.



Maahanmuuttoviraston lokakuussa 2015 ja keväällä 2016 tekemät uudet lähtömaalinjaukset tarkoittavat, että jokaisen hakijan kohdalla yksilöllisen tutkinnan merkitystä korostettiin, mutta samalla työntekijöiden kokemattomuuden lisäksi tehostamispaineet ja kiire ovat väistämättä heikentäneet perusteiden selvittämistä.

Erityisosaamisen ja koulutuksen tarve

Kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat erikoisala, joka vaatii perehtyneisyyttä mm. ulkomaalaislakiin, EU-lainsäädäntöön ja Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin, ylikansallisten tuomioistuinten päätöksiin, sekä Suomessa vallitsevaan oikeuskäytäntöön ja ajantasaiseen maatietoon. Ratkaisijalla tulee olla ymmärrystä muista kulttuureista ja muun muassa traumatisoitumisen seurauksista sekä ihmiskaupan viitteiden tunnistamisesta. Suurimmalla osalla hakijoista on traumaattisia kokemuksia. Iso osa hakijoista on joutunut kidutuksen uhriksi ja moni on kokenut esimerkiksi seksuaalista väkivaltaa¹. Turvapaikka-asioiden käsittely poikkeaa huomattavasti muista hallinto-oikeusasioista ja edellyttää mittavaa koulutusta ratkaisijoille.

Turvapaikka-asioissa ulkomaalaislaki velvoittaa ratkaisijan vertaamaan hakijan kertomusta lähtömaan tilanteeseen. Tämä saattaa vaatia hyvinkin syvälle menevää asioihin tutustumista ja tiedon etsintää, ja tietoa ei lähes koskaan ole saatavilla suomeksi. Hallinto-oikeuksien henkilökunnalla tulee olla tarvittava kielitaito.

Ihmisoikeuskeskus on hiljattain lausunut huolensa siitä, että tuomareiden koulutus nykyisellään vastaa kansainvälistä oikeudenkäyttöä koskevia standardeja ja että erityisesti ihmisoikeuksia koskevassa koulutuksessa on puutteita.²

Hajauttamisen toteutusta koskevia huomioita

Mikäli tarvittavasta koulutuksesta ja tiedonvaihdosta pidetään huolta, voi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttaminen useampaan hallinto-oikeuteen ehkäistä käsittelyaikojen kohtuutonta pidentymistä ja siten parantaa ulkomaalaisten oikeusturvaa. Tämä kuitenkin edellyttää sitä, että hallinto-oikeuksilla on riittävä erityisosaaminen, resurssit ja

¹ <http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Yli+puolet+Suomen+turvapaikanhakijoista+kokenut+kidutusta/1135267109581>

² http://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/2361802/IOK_lausunto_tuomareiden_koulutus_OM_21.8.2015.pdf



henkilöstö vastaamaan kansainvälistä suojelua koskevien asioiden siirtämisestä aiheutuvaan työmäärään. Pakolaisneuvonta katsoo, että Helsingin hallinto-oikeudessa jo vireillä olevien valitusten siirtämiseen ei tulisi ryhtyä ennen kuin edellä mainituista asioista on huolehdittu.

Asian valmistelussa tulisi myös huomioida se, että hallinto-oikeuksilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta päästä toistensa asianhallintajärjestelmiin. Helsingin hallinto-oikeus on tähän mennessä julkaissut vain yksittäisiä kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä. Keskitetyn muutoksenhaun hajauttaminen merkitsisi lisääntyvää painetta korkeimmalle hallinto-oikeudelle oikeuskäytännön yhtenäisyyden osalta. Ottaen huomioon turvapaikka-asioihin liittyvän painavan oikeusturvaintressin ja -riskin, tulisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle lisätä resursseja, jotta turvapaikka-asioihin saataisiin oikeusturvan takaava yhteinen oikeuskäytäntö sekä turvattaisiin puuttuminen kaikkiin tapauksiin, joissa on todellinen riski ehdottomien palautuskieltojen loukkaamiseen.

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden toteutumisen turvaamista arvioitaessa on myös huomioitava, että nopeutetuissa menettelyissä käsitellyt asiat päätyvät korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain erittäin harvoin eli tilanteessa, jossa hallinto-oikeus välipäätöksellä keskeyttää käännättämisen täytäntöönpanon. Täytäntöönpanokieltihakemuksen hylkäämistä koskevasta välipäätöksestä ei voi valittaa. Nopeutettu menettely tarkoittaa tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto on jättänyt hakemuksen tutkimatta tai katsonut hakemuksen sisällöllisesti ilmeisen perusteettomaksi. Tänä vuonna Maahanmuuttovirasto on käsitellyt myös afganistanilaisten ja irakilaisien hakemuksia ilmeisen perusteettomille tarkoitettuun menettelyssä. Nopeutetussa menettelyssä oikeusturvariski ja käytännössä tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitys korostuu entisestään.

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevat asiat jaettaisiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden toimivallan perustuminen valituksenalaisen päätöksen tekneen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön sijaintiin on yksiselitteisempi kuin se, että toimivallan syntyminen perustuisi esimerkiksi vastaanottokeskuksesta toiseen siirtyvän turvapaikanhakijan asuinpaikkaan. Tuomioistuimen alueellista ja asiallista toimivaltaa koskevien säännösten tulisi kuitenkin olla mahdollisimman pysyviä, eikä niitä tulisi muuttaa sen mukaan kuinka valtion virasto, kuten Maahanmuuttovirasto, päättää toimipaikkansa järjestää.

Jakamista neljään hallinto-oikeuteen perustellaan Ruotsin käytännöllä. Ruotsissa on neljä alueellista maahanmuuttoasioihin erikoistunutta hallinto-oikeutta. Arvioinnissa tulee huomioida ja esitykseen kirjata, että Suomen ja Ruotsin tilanteet poikkeavat täysin



toisistaan. Ruotsin hakijamäärät ovat vuosikautia olleet aivan toisella tasolla, kolmen viime vuoden aikana 45 000 ja yli 162 000 hakijan välillä. Ruotsissa kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin erikoistuminen neljässä hallinto-oikeudessa on ollut mahdollista, koska tapauksia on ollut koko ajan niin paljon. Suomessa hakijamäärät ovat vuoden 2015 poikkeustilannetta lukuun ottamatta olleet aina noin 3000 – 6000 hakijaa vuodessa. Esityksessä ei ole asianmukaisesti arvioitu eikä perusteltu miten Suomen tilanteessa turvataan kaikkien neljän hallinto-oikeuden henkilöstön asiantuntemus ja erikoistuminen, mikä myös esityksessä tuodaan esiin yhdenmukaisen oikeuskäytännön takeena ja hajauttamisen edellytyksenä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että tässä vaiheessa hajauttaminen tulisi rajata Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi korkeintaan kahteen hallinto-oikeuteen erityisosaamisen, hyvän rekrytoinnin, koulutuksen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Esitystä on lähinnä hämmäntävästi perusteltu rekrytointiongelmilla Helsingissä, mikä lähinnä korostaa epärealistisena esitykseen kirjattua tavoitetta että, esitetyillä paikkakunnilla saataisiin nopeasti rekrytoitua asiantuntevia ja kokeneita lakimiehiä.

Esitykseen tulee kirjata kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin liittyvä korostunut oikeusturvariski ja erityisosaamisen tarve. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa vaaditaan erityisosaamista pakolaisoikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Päättöksenteko vaatii perehtymistä mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöön, kansainvälistä suojelua koskevaan EU-lainsäädäntöön ja EU-tuomioistuimen ennakkopäätöksiin sekä ajantasaiseen lähtömaatietouteen.

Ehdottomien palautuskieltojen loukkausriski

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse palautuskieltojen arvioinnista. Palautuskielto on ehdoton eli siitä ei voi poiketa missään olosuhteissa. Väärä kielteinen päätös merkitsee sitä, että hakija koti-/lähtömaahansa palautettuna joutuu hengenvaaraan tai vaaraan joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Silloin myös Suomi rikkoo perustavanlaatuisia ihmisoikeusvelvoitteitaan ja ehdotonta palautuskieltoa. On myös yleisesti tunnustettu, että turvapaikanhakijoilla on korostunut oikeusturvariski.

Vuosina 2011 - 2013 Pakolaisneuvonta joutui viemään kahdeksan tapausta YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan ja näistä viisi vuoden sisällä kevään 2012 ja kevään 2013 välisenä aikana. Kaikissa on ollut kyse traumatisoituneista kidutuksen uhreista ja selkeistä palautuskieltotapauksista, joita ei oltu tunnustettu ja/tai tunnustettu kansallisessa prosessissa. Kaikille on sittemmin myönnetty oleskelulupa ja heistä kuudelle turvapaikka.



Vuosina 2014-2015 YK:n kidutuksenvastainen komitea antoi Suomelle kolme langettavaa päätöstä, jotka osoittavat että Suomen turvapaikkamenettelyssä ei aiemminkaan ole aina tunnistettu edes selviä palautuskieltotapauksia.

Lopuksi

Esitystä perustellaan sillä, että kansainvälistä suojelua hakevien kannalta on tärkeää saada asiaansa koskeva päätös mahdollisimman nopeasti. Myös Pakolaisneuvonta pitää kannatettavana viivytyksetöntä oikeusturvan takaava käsittelyä. Pakolaisneuvonta painottaa kuitenkin olennaisimpana seikkana, että hakijan etu on saada oikea päätös. Nopeasti saatu väärä päätös vain pitkittää prosesseja ja pahimmillaan merkitsee ehdottomien palautuskieltöjen loukkausta.

Marjaana Laine
johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

