



Hallintovaliokunnalle
9.3.2021

Asia: HE 247/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua lakiesityksestä.

1 Yleistä

Vuonna 2016 säädettiin useita kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa merkittävästi heikentäneitä lakimuutoksia. Tehtyjen lakimuutoksen kielteiset vaikutukset on todettu useissa riippumattomissa selvityksissä ja tutkimuksissa, joihin myös esityksessä viitataan. Esitys on oikeasuuntainen ja vastaa osaan Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita -tutkimuksessa¹ todetuista oikeusturvaongelmista.

Esityksen ensisijainen tavoite on kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ja oikeusavun yhdenmukaistaminen muihin asiaryhmiin nähden. Esitetyillä muutoksilla pyritään vaikuttamaan siihen, että koko prosessi sujuisi entistä tehokkaammin kaikkien siihen osallisten kannalta ja tavoitteena on myös turvata asiantuntevien yksityisten avustajien saatavuus jatkossakin muuttuvissa olosuhteissa. Asiassa on kyse laadukkaan ja oikeusvarman turvapaikkamenettelyn turvaamisesta.

Esityksellä poistetaan osa syksyllä 2016 kiireellä valmistelluista ja toteutetuista rajoituksista, joilla heikennettiin oikeusturvaa ja vietiin taloudelliset toimintaedellytykset turvapaikanhakijoiden avustamiseen erikoistuneilta yksityisiltä avustajilta. Esityksellä palautetaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valitusaike samaksi kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. Oikeusavun osalta poistetaan rajoitus puhuttelussa avustamisen osalta ja palautetaan oikeusavun palkkioperuste samaksi kuin muissa asiaryhmissä.

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen ovat tae ja usein myös edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle. Tämä korostuu erityisesti vaikeissa ja monimutkaisissa tapauksissa sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Oikea päätös mahdollisimman pian on sekä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien yksilöiden että koko yhteiskunnan etu. Se

¹ http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161859/VNTEAS_2019_60.pdf



on myös paras vaihtoehto turvapaikkamenettelyn ja vastaanoton kokonaiskustannusten näkökulmasta.

Pakolaisneuvonta kannattaa esitettyjä lainmuutoksia. Lausunnon lopussa nostetaan esiin esityksen ulkopuolelle jääneitä seikkoja, jotka ovat merkittäviä laadukkaan ja oikeusvarman turvapaikkamenettelyn sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertainen toteutumisen turvaamisessa.

2 Esitettyjen lainmuutosten osalta

2.1 Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos; UL 9 § 2 mom.

Puhuttelussa avustamisen tarpeellisuus perustuu esityksen mukaan avustajan arvioon kuten ennen vuoden 2016 lakimuutoksia. Keskeinen asia on arvion tekevän avustajan asiantuntemus ja kokemus. Myös tämän osalta olennaista on varhainen pääsy asiantuntevan oikeusavun piiriin.

Kuten esityksessäkin nousee esiin, asiantunteva avustaja tukee myös viranomais-ten työtä ja selvittämisvelvollisuuden toteutumista. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevaan kohtaan (s.14) kirjatun osalta on huomautettava, että asiantunteva avustajan läsnäolo puhuttelussa ei koskaan pitkitä tarpeettomasti puhuttelua.

Oikeusavun merkitys ja avustajan erityisosaamisen tarve korostuu vaikeissa ja monimutkaisissa tapauksissa sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Asiantuntevan avustajan merkitys haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa on suuri. Pakolaisneuvontaan tulee jatkuvasti yhteydenottoja tapauksissa, joissa haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita ei ole selvitetty eikä tunnistettu koko menettelyn aikana. Tämä on usein tarkoittanut myös sitä, että hakijalla ei ole ollut avustajaa turvapaikkapuhuttelussa, kun avustaja ei ole tunnistanut haavoittuvaa asemaa ja erityistarpeita. Asiantuntevan yksityisen avustajan osalta nykyinen raja-
saus on liian usein tarkoittanut sitä, että puhuttelussa avustamisesta ei ole maksettu mitään korvausta, kun maksatuspäätöksen jälkikäteen tekevä oikeusaputoimisto ei ole tunnustanut hakijan haavoittuvaa asemaa.

Esityksen vaikutuksia viranomaistoimintaan koskevassa kohdassa (s. 15) todetaan, että "(p)uhutteluaikataulujen sopiminen avustajien kanssa on vienyt paljon työaika-
aa ja on ollut pois muusta viraston työstä. Käsittelyaikavelvoite edellyttää, ettei tällaiseen tilanteeseen palata. Mikäli aikataulujen sovittaminen veisi saman ajan kuin aikaisemmin, se voisi johtaa siihen, että käsittelyaikavelvoite ylittyisi (...) Tämän vuoksi Maahanmuuttovirasto määrittää puhuttelun ajankohdan kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa ja avustajan tulee huolehtia joko ajankohdan sopimisesta tai sijaisen asettamisesta puhutteluun."
Maahanmuuttovirasto on jo vuosien ajan perusteettomasti syyttänyt avustajia puhuttelujen järjestämisen viiveistä ja käsittelyaikojen pitkittymisestä. Viime vuosina Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen pitkittyminen on riistäytynyt täysin käsistä, vaikka hakijamäärät ovat historiallisen alhaisia. Viiveet korostuvat



erityisesti hallinto-oikeuksien palauttamien tapausten osalta, joissa käsittelyaika on usein noin kaksi vuotta. Kiirehtimispyynnöistä huolimatta näissä tapauksissa puhuttelujärjestelyt aloitetaan usein yli vuoden ja osassa jopa noin kahden vuoden viiveellä. Kohtuuttomat viiveet ja käsittelyaikavelvoitteen ylittyminen koskee myös niitä harvoja uusintahakemuksia, joissa Maahanmuuttovirasto ei tee heti tutkimatta jättämispäätöstä.

Tosiasialla viiveiden ja niiden ratkaisemisen osalta on kyse Maahanmuuttoviraston työn organisoinnista, myös sovittaessa puhutteluajatauluja avustajien kanssa. Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan aina, kun Maahanmuuttovirasto on ottanut ajoissa yhteyttä ja pyytänyt avustajalta/ehdottanut avustajalle vaihtoehtoja tilanteesta riippuen esimerkiksi 2-4 viikon päähän, niin kohtuullinen vaihtoehto on löydetty nopeasti ja ongelmitta. Valitettavasti tälläkin hetkellä Maahanmuuttovirasto on ajoittain ilmoittanut määräämästään puhuttelupäivästä jopa vain viikon varoitusajalla, myös tapauksissa, joissa puhuttelua on odotettu lähes kaksi vuotta. Sijaisen asettaminen puhutteluun on erityisesti liian lyhyellä varoitusajalla lähtökohtaisesti poissuljettu vaihtoehto ja johtaisi ns. näennäisavustamiseen. Puhuttelussa avustaminen edellyttää muun muassa asian tuntemista ja luottamussuhdetta. **On erityisen tärkeä, että puhutteluajankohdasta sovitaan avustajan kanssa avustajan osallistumisen tosiasiallisesti mahdollistavan kohtuullisen ajan ja kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa.**

Puhuttelussa avustamisen palauttaminen oikeusavun piiriin vahvistaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

2.2 Valitusaikoja koskeva muutos; UL 190 § 3 mom. ja 196 § 3 mom.

Esityksellä kumotaan vuonna 2016 säädetyt poikkeavat, muita asiaryhmiä lyhyemmät valitusajat. Poikkeama yleisestä valitusajasta nimenomaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, joissa on korostetun oikeusturvan tarve, on merkittävästi ja täysin perusteettomasti heikentänyt turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kun vuosina 2015–2016 jopa valtaosalla turvapaikanhakijoista ei ole ollut avustajaa alkuvaiheessa, heidän on ollut vaikea löytää avustajaa muita asiaryhmiä lyhyemmän valitusajan puitteissa. Näin erityisesti sen jälkeen, kun iso osa yksityisiä avustajia on lopettanut ja alkuvaihe on rajattu lähtökohtaisesti vain julkisille oikeusaputoimistoille ja isolla osalla hakijoita ei ole ollut avustajaa alkuvaiheessa. Lyhyet valitusajat ovat näkyneet konkreettisesti myös lukuisina korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyinä hakemuksina menetetyn määräajan palauttamiseksi.

Lyhyet valitusajat ovat vaikeuttaneet huomattavasti avustajien työtä ja johtaneet nk. blankovalitusten yleistymiseen ja valitusten täydentämiseen myöhemmin, mikä on tarkoittanut lisätyötä paitsi avustajille myös tuomioistuimille.

Yleisen 30 päivän valitusajan palauttaminen vahvistaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.



2.3 Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

Esityksellä palautetaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun palkkioperuste samaksi kuin muissa asiaryhmissä eli sen mukaan yksityisille avustajille maksetaan tarvittavista toimenpiteistä tuntiperusteinen korvaus. Esitys on tältä osin välttämätön edellytys asiantuntevien yksityisten avustajien saatavuuden turvaamiseksi jatkossa.

Yksittäisiä, kaikkein helpoimpia ja selkeimpiä tapauksia lukuun ottamatta asiakohdaiset palkkiot eivät ole kattaneet toimeksiantojen hoitamista hyvän asianajotavan edellyttämällä tavalla. Erityisen ongelmallisia ovat olleet esimerkiksi uusintahakemuksia koskevat puolitetut palkkiot sekä hallinto-oikeuksien suullisista käsittelyistä maksetut palkkiot, samalla kun sekä uusintahakemukset että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa pidetyt suulliset käsittelyt ovat yleistyneet tänä aikana huomattavasti. Yksittäisiä toimeksiantoja lukuun ottamatta kaikki kansainvälistä suojelua koskevat toimeksiannot ovat kiinteillä palkkioilla edellyttäneet enemmän tai vähemmän ns. pro bono -työtä, yleensä niin, että vaativimmat ja erityisosaamista vaativat tapaukset tuottavat eniten tappiota. Kuten esityksestäkin ilmenee, ovat hallinto-oikeudet soveltaneet mahdollisuutta poiketa asiakohdaisesta palkkiosta eli määrätä korvaus soveltuvaa asiakohdaista palkkiota suurempana vain muutamissa ratkaisuissa.

Vaikutukset ovat olleet pahimmat turvapaikanhakijoiden avustamiseen erikoistuneille yksityisille toimijoille. Käytännössä lähes jokainen kansainvälistä suojelua koskeva toimeksianto on syksyn 2016 lainmuutoksen jälkeen tuottanut tappiota Pakolaisneuvonnalle. Hakijoiden oikeusturvan kannalta usein hyvin tärkeiden uusintahakemusten ja vaikkapa Dublin-tapausten osalta työ on pitänyt tehdä suurelta osin ns. pro bono -työnä.

Alla esimerkkejä* yleisimmistä tai nykytilanteessa yleistyneistä toimeksiannoista ja niistä maksetuista palkkioista:

Toimeksiantotyyppi	Käytetyn työajan hajonta	Käytetty työaika keskimäärin	Keskimääräinen tuntipalkkio
HaO, perus 800 € (124 kpl)	3,25 h – 17,5 h	8,72 h	94,21 €/h
HaO, vaativa 1300 € (14 kpl)	18,25 h – 34,25 h	21,14 h	60,33 €/h
KHO, perus 400 € (129 kpl)	2 h – 18,5 h	6,29 h	66,45 €/h
Uusintahakemus, AV, 300 € (11 kpl)	3 h – 19,25 h	7,75 h	41,57 €/h
Uusintahakemus, HaO, 400 € (22 kpl)	5 h – 10,25 h	7,17 h	56,07 €/h
Uusintahakemus, KHO, 200 € (16 kpl)	2 h – 6,25 h	3,63 h	58,35 €/h

*Tiedot perustuvat Pakolaisneuvonnalle 9–11/2017, 9–11/2018, 9–11/2019 sekä 8–10/2020 kansainvälistä suojelua koskeneista toimeksiannoista maksettuihin asiakohdaisiin palkkioihin.

Tuntiperusteisiin palkkioihin siirtyminen korjaa kuitenkin ongelman vain, jos oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa arvioidaan tehty työ jatkossa oikein. Ny-



kyisen lain voimassaoloaikana on valitettavasti havaittu myös taipumusta "koh-tuullistaa" eli leikata palkkioita ja esimerkiksi tulkkilaskuja ilman perusteluita myös muissa ulkomaalaisoikeudellisissa asioissa, kuten perhesidevalituksissa, lähelle kansainvälistä suojelua koskevia kiinteitä palkkioita. **On erittäin tärkeä edellyttää palkkiopäätösten leikkausten perustelemista jatkossa.**

2.4 Voimaantulosäännös oikeusavun osalta

Nopeimmin ja tehokkaimmin lainmuutoksen tavoite turvattaisiin säätämällä voimaantulosäännös, jonka mukaan oikeusapulain 17 §:n osalta lainmuutosta sovellettaisiin myös kaikissa lain voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasiois-sa. Jo lähes viisi vuotta voimassa ollut eriarvoistava palkkiojärjestelmä tulisi kor-jata viipymättä.

3 Muut huomiot ja lisäehdotukset

3.1 Oikeus valita yksityinen avustaja jo alkuvaiheessa

Vuonna 2016 rajoitettiin turvapaikanhakijoiden oikeutta valita avustaja hake-musvaiheessa, vaikka aiemmin on tunnustettu, että erityisesti kansainvälistä suo-jelua koskevissa asioissa korostuu avustajien erityisosaaminen, luottamuksellisuus ja oikeusavun merkitys alkuvaiheessa. Alkuvaiheen avustaminen siirrettiin julkisille oikeusaputoimistoille.

Avustaminen alkuvaiheessa on siirtynyt käytännössä kokonaan julkisille oikeus-aputoimistoille, vaikka lain tulkinta mahdollistaisi ohjauksen yksityiselle. Oikeus-aputoimistojen käytännöt ja linjaukset ohjausten antamisen osalta vaihtelevat merkittävästi, mikä aiheuttaa epäselvyyttä ja viiveitä ohjausten saamisessa sekä pahimmillaan johtaa siihen, että hakija jää ilman oikeusapua alkuvaiheessa. Ohjauksen saaminen on ollut vaikeaa ja työllistää turhaan myös oikeusaputoi-mistoja jopa tilanteissa, joissa yksityinen avustaja on aiemmin avustanut hakijaa tai hakijan läheistä eli ohjausta puoltaa sekä luottamus että prosessiekonomiset syyt, kun avustaja tuntee tapauksen ja sen taustat. Osa oikeusaputoimistoista antaa ohjauksen vain kiiretilanteissa.

Oikeus valita avustaja, johon luottaa korostuu erityisen haavoittuvassa asemas-sa olevien hakijoiden kohdalla.

Yksityisten kansainvälistä suojelua hakevien avustamiseen erikoistuneiden avus-tajien kuten Pakolaisneuvonnan sulkeminen pois alkuvaiheen avustamisesta johtaa myös turhiin avustajanvaihdoksiin valitusvaiheessa ja sitä kautta kustan-nusten kasvuun. Se, että hakija saisi itse valita avustajan, johon luottaa, ja sama avustaja hoitaisi asiakkaan toimeksiannot eri vaiheissa, olisi myös prosessieko-nomisin vaihtoehto. Avustamisen rajaamista julkisiin oikeusaputoimistoihin ei voi perustella taloudellisilla syillä myöskään siksi, että käytännössä avustamisen tuo-



tantokustannukset oikeusaputoimistoissa ylittävät joka tapauksessa yksityisille avustajille maksettavat tuntipalkkiot².

Pakolaisneuvonta katsoo, että oikeus valita yksityinen avustaja perustellusta syystä myös alkuvaiheessa tulee turvata. Oikeus valita avustaja ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus, luottamuksen ja erityisosaamisen merkityksen korostuminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sekä prosessiekonomisuus olisi tärkeä nostaa esiin valiokunnan lausunnossa alkuvaiheen oikeusavun osalta. Jatkossa tulisi arvioida tarve perua alkuvaiheen rajaamista julkisille oikeusaputoimistoille koskeva vuonna 2016 tehty muutos tai selkeyttää lakia oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä oikeusapuohjausten osalta.

3.2 Tilastointi koskien alkuvaiheen oikeusapua

Tilastoista ei ole mahdollista saada tietoa erikseen alkuvaiheen oikeusavun osalta, mikä tulisi alkuvaiheen oikeusavun merkitys huomioiden korjata jatkossa viipymättä. Olisi myös hyvä saada seuranta siitä, kuinka monella hakijalla on avustaja puhuttelussa.

3.3 Valituslupakynnys

Osana vuoden 2016 turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantanutta lakimuutoskokonaisuutta nostettiin myös kynnystä saada valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituslupakynnyksen nostaminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, joissa on kyse ehdottomasta palautuskiellosta ja aina korostetun oikeusturvan tarve, ei ole perusteita. Valituslupaperusteiden tiukentaminen on myös ollut omiaan lisäämään huomattavasti tarvetta uusintahakemusten tekemiseen, jotta hakijan kansainvälisen suojelun tarve saadaan asianmukaisesti selvitettyä. Erityisen korkea valituslupakynnys on myös nähtävissä sen taustalla, että Suomesta on viime vuosina jouduttu viemään lukuisia palautuskieltotapauksia muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) ja erityisesti YK:n komiteoihin, kuten kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT).

Pakolaisneuvonta esittää, että jatkossa ulkomaalaislaista poistetaan 196 § 4 momentista syksyllä 2016 lisätty sana "erityisen" ja valituslupaperusteet säädettäisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetyjä perusteita.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

² Ks. esimerkiksi <https://asianajajaliitto.fi/blogi/oikeusapupalkkiot-pahasti-jaljessa/>