

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

-

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

-

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Oikeuspalveluviraston (jäljempänä ”OPV”) lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Oikeuspalveluvirasto OPV kiittää sisäministeriötä tilaisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta koskien hallituksen esitystä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

Lyhyen lausuntoajan johdosta ei ole mahdollista kommentoida yksityiskohtaisesti koko laajaa esitysluonnosta. Tämän johdosta OPV keskittyy lausunnossaan vain joihinkin laajan esitysluonnoksen asiaryhmistä ja esittää näistä lausumansa seuraavissa kappaleissa.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

OPV toteaa, että nykyistä oikeusapujärjestelmää hallintomenettelyssä ei tule muuttaa.

Esitämme, että nyt voimassa olevaa ULK:a ei muuteta tältä osin lainkaan.

Hallitusohjelmassa on selkeä kirjaus, jonka mukaan hallitus pyrkii tehostamaan Suomen turvapaikanhakujärjestelmää ja kehittämään sen laatua. Myös hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että menettelyn kaikkia vaiheita on välttämätöntä tehostaa samalla, kun kehitetään laatua ja varmistetaan hakijoiden oikeusturva. OPV toteaa, että nyt esitetyt muutokset oikeusapuun hallintomenettelyssä tulisivat heikentämään turvapaikanhakujärjestelmän laatua sekä hakijoiden oikeusturvaa eivätkä ole siten kannatettavia eivätkä hallitusohjelman ja hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisia. Ehdotetut muutokset eivät myöskään tuo esityksen tavoittelemia kustannussäästöjä.

Mikäli nyt esitetyt muutokset oikeusavun osalta hallintomenettelyssä tulevat voimaan, turvapaikanhakujärjestelmän laatu ja hakijoiden oikeusturva heikkenee, byrokratia lisääntyy sekä migrissä että OPV:llä eikä valtiolle synny myöskään taloudellisia kokonaissäästöjä.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että menettelyasetuksen – ja toisaalta koko paktin yksi keskeisistä teemoista on hakijoiden velvollisuuksien selventäminen ja korostaminen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnassa.

Mikäli hakija saa oikeusavustajan ja yksilöllisen oikeusavun vasta myöhemmässä vaiheessa, järjestelmän etupainotteisuus kärsii, jolloin hakija ei useinkaan osaa esittää turvapaikkapuhuttelussaan kaikki relevantteja seikkoja ja todistelua, koska hänellä ei ole avustajaa, joka osaa neuvoa häntä yksilöllisesti turvapaikkaprosessissa, jossa asiat ovat luottamuksellisia. Luottamuksellinen suhde avustajaan on tärkeää, jotta hakija uskaltaa kertoa arkaluonteisista asioista migrille puhuttelussaan. Tässä avustajan ammattitaito, rohkaisu ja tuki ovat usein tärkeässä roolissa. OPV viittaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen uusintahakemusten merkityksestä vuodelta 2024, jossa todettiin, että huomattava määrä [kolmasosa myönteisten päätösten saaneista] uusintahakemuksen tehneistä saa lopulta turvapaikan alkuperäisellä perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti oikeusavustajan merkitystä hallintovaiheessa. Oikeusavun poistaminen johtaisi siihen, että yhä useampia turvapaikkaperusteita ja haavoittuvuuksia ei tunnistettaisi ajoissa. Näin ollen oikeusavun rajaaminen hallinnollisessa vaiheessa olisi olennaisesti ristiriidassa paktin keskeisten tavoitteiden saavuttamisen kanssa.

Nyt esitetty malli johtaisi enenevästi siihen, että asioissa tulee nykyistä enemmän virheellisiä päätöksiä, joista joudutaan valittamaan hallinto-oikeuksiin. Mikäli hakija saa vasta valitusvaiheessa oikeusavustajan, joka yksilöllisen avustamisen myötä osaa kysyä hakijalta relevantteja lisäkysymyksiä, joudutaan valitusvaiheessa vetoamaan entistä enemmän uusiin seikkoihin ja todisteisiin. Tämän myötä tuomioistuimien joutuu palauttamaan asian takaisin migriin uuden selvityksen valossa. Jutut siten pitkittyvät ja aiheuttavat enemmän myös lisäkuluja valtiolle muun muassa tuomarien palkkojen muodossa. Myös vastaanottorahaan oikeuttava aika pitkittyy, kun asian käsittely viranomaisissa venyy.

Esitys velvoittaisi hallinto-oikeuksia pyrkimään käsittelemään turvapaikka-asiat huomattavan nopeassa aikataulussa. Oikeusavun rajoittaminen hallinnollisessa vaiheessa kuitenkin hidastaisi huomattavasti asioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa, koska asiat tulisivat oikeuksien käsiteltäväksi entistä sekavampina ja riitaisempina, koska hakijalla ei ole hallinnollisessa vaiheessa ollut oikeusavustajaa. Tämä lisäisi selvittämiseen hallinto-oikeudessa vaadittavaa aikaa, suullisten käsittelyjen määrää ja mahdollisesti turvapaikkapuhuttelunauhoitteiden kuuntelua hallinto-oikeusvaiheessa. Tämä lisäisi myös merkittävästi avustajien työmäärää ja näin oikeudellisen avun kustannuksia hallinto-oikeusvaiheessa.

OPV huomauttaa myös, että koska hakijoilla ei ole työnteko-oikeutta turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa, ja erityisesti kun työnteko-oikeuden alkamisaikaa ehdotetaan myöhennettävän, hakijoilla ei voi olla mahdollisuutta hankkia oikeusapua omalla kustannuksellaan.

Kokonaisuutena turvapaikkajärjestelmä ei tehostu eikä laatu parane.

Oikeusavun saatavuus hakijoille ennen turvapaikkapuhutteluja on turvattava, jotta hakijoiden oikeusturva voidaan taata ja jotta vältytään siltä, että hakijat esittävät vasta

muutoksenhakuvaiheessa uutta todistelua, jonka vuoksi hallinto-oikeudet joutuvat palauttamaan juttuja enenevässä määrin takaisin migriin.

Lakiluonnoksessa esitetty migrissä annettava maksuton oikeudellinen neuvonta ei ole sellaista yksilöllistä oikeusapua, jota suurin osa turvapaikanhakijoista tarvitsee hallintomenettelyssä. Tämä migrin antama neuvonta on eri asia, koska kyseessä on yleinen neuvonta painottuen menettelystä ja prosessin yleisestä kulusta. Sitä annettaisiin hakemuksen rekisteröintivaiheen jälkeen, mutta se ei korvaa oikeusavustajan yksilöllistä avustamista myöhemmin hallintomenettelyssä kulloisenkin tarpeen mukaisessa laajuudessa.

Tällä hetkellä hakijoilla on oikeus saada oikeusapua oikeusapulain mukaan ja arvio tehdään aina tapauskohtaisesti oikeusavustajan tavattua hakijan ja käytyä hänen yksilöllistä tilannettaan, turvapaikkaperusteitaan ja mahdollisia haavoittuvuustekijöitään läpi luottamuksellisessa tapaamisessa hakijan kanssa. Oikeusapua annetaan aina tarpeen mukaan ja avustaja määrittelee kussakin tapauksessa tarpeelliset toimenpiteet hakijan yksilöllisen tilanteen mukaisesti. Turvapaikkapuhutteluun avustaja osallistuu, mikäli tarvetta on. Kaikkiin puhutteluihin ei ole tarvetta osallistua ja tarve arvioidaan oikeusaputoimistossa aina tapauskohtaisesti hakijan kanssa käydyn tapaamisen ja haastattelun ja muiden lisätietojen nojalla.

Vaikka avustaja ei menisi hakijan kanssa turvapaikkapuhutteluun hän auttaa hakijaa erottamaan jo ennen puhuttelua, mitkä seikat ovat hänen turvapaikka-asiansa kannalta olennaisia ja mitkä eivät, avustaa hakijaa esimerkiksi pöytäkirjan tarkastamisessa puhuttelun päätyttyä, toimittaa lisäselvityksiä ja todisteita migriin hakijan pyynnöstä ja ottaa hakijan puolesta vastaan usein myös lisäkysymyksiä migristä ja toimii asiamiehenä tässä vaiheessa kulloisenkin tarpeen mukaan. Ehdotettu oikeusavun rajoitus johtaisi asian selvittämisen vaikeutumiseen ja hidastumiseen.

Ellei hakijalla ole avustajaa hallinnollisessa vaiheessa, hänen oikeusturvansa vaarantuu erityisesti kun huomioidaan paktin tavoitteena oleva hakijan oman vastuun lisääminen asiansa selvittämisessä. Tässä kohtaa tulee myös huomioida, että Ulkomaalaislakia ("UlkL") on muutettu viime aikoina moneen kertaan ja kiristetty turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Kesäkuussa 2025 tuli voimaan UlkL:a koskeva muutos, jonka mukaan puhuttelupöytäkirjoja ei enää tarkisteta pääsääntöisesti puhutteluissa. Lakimuutoksen jälkeen OPV:n oikeusavustajat ovat pääsääntöisesti käyneet hakijoiden kanssa puhuttelujen jälkeen pöytäkirjat läpi ja tehneet niihin hakijoiden kanssa korjauksia ja antaneet lisäselvityksiä asetetun määräajan (yleensä 2 viikkoa) puitteissa. Oikeusavustajien kokemusten mukaan useissa pöytäkirjoissa on ilmennyt merkittäviä korjaustarpeita.

Mikäli hakijoilla ei ole omaa nimettyä avustajaa nimettyä hallinnollisessa vaiheessa, luonnoksessa jää auki, kuka käy hakijan kanssa läpi pöytäkirjan, tekee niihin korjauksia hakijan kanssa ja toimittaa todistelua ja lisäselvityksiä. Muun muassa tähän ei oteta lainkaan kantaa tässä esitysluonnoksessa. Mikäli hakijalle haetaan avustajaa vasta puhuttelun jälkeen pöytäkirjantarkastamista varten, menee avustajalle paljon aikaa perehtyä hakijan asiaan tässä myöhäisemmässä vaiheessa eikä jutun

etupainotteinen selvittäminen ja hakijan oikeusturva toteudu parhaalla tavalla. Riskinä on myös niin sanottujen maallikkoavustajien lisääntyminen ja se, että hakijat alkavat toimittaa lisäselvityksiä ystäviensä ja tuttaviansa avustuksella. Koska tällaisia maallikkoavustajia eivät sido mitkään hyvää asianajotapaa tai muuta eettistä toimintaa koskevat ohjeet, on olemassa suuri vaara sille, että ulkopuolisten henkilöiden omat tulkinnat tai mielipiteet voivat vaikuttaa toimitettavaan lisäselvitykseen. Tällaiset maallikoiden laatimat lisäselvitykset voivat olla myös hyvin epäselviä ja monitulkintaisia. Myös arkaluontoisten tietojen salassapito voi vaarantua. Maallikkoavustajien mukaantulo turvapaikkaprosessiin voi pahimmillaan vaarantaa hakijan oikeusturvan ja aiheuttaa tarpeetonta lisätyötä Maahanmuuttovirastolle ja vaikeuttaa asian selvittämistä ja päätöksentekoa.

Hakemuksen rekisteröinnin jälkeen, mutta ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä annettava maksuton neuvonta migrin taholta ei ole päällekkäistä työtä oikeusavun kanssa. Tuollaista yleisneuvontaa on hyvä antaa hakijoille, mutta nämä neuvontatilaisuudet olisivat esityksen mukaan ryhmäinfotyyppisiä eikä niissä voi tulla esille erityiset haavoittuvuustekijät tai hakijan yksilöllinen tilanne muutoinkaan. Esimerkiksi kotimaassa kidutettu hakija ei uskalla kertoa kokemuksistaan ryhmässä. Muutoinkaan hakijalta ei tule edellyttää, että hän kertoisi salassapidettäviä turvapaikkaperusteitaan migrin yleisneuvonnassa. Ylipäättään hakijoilla on suuria vaikeuksia luottaa viranomaisiin, sillä useimmilla kotimaasta lähdön syy on nimenomaan viranomaisten harjoittama vaino. Koulutettujen oikeusavustajien antama yksilöllinen oikeusapu tulee säilyttää. Nyt esitetty järjestelmä ei tuo säästöjä eikä tehokkuutta kokonaisuutena, ja vaarantaa hakijoiden oikeusturvan.

OPV esittää, että nyt esitetyt muutokset oikeusapuun hallintomenettelyssä tulee poistaa lakiesityksestä.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

OPV pitää hakijoiden oikeusturvan kannalta kohtuuttomana esitettyä 7 päivän sääntöä valitusaikoihin tilanteissa, joissa hakemus on hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai tutkittu muutoin ns. nopeatuissa menettelyissä.

Jäsenvaltiolle on annettu liikkumavaraa tältä osin menettelyasetuksessa siten, että valitusaika voi näissä tilanteissa olla 5-10 päivää.

Tällä hetkellä Suomessa tämä valitusaika on käytännössä näissä asioissa 7 päivää, mutta valitusaikaa ei tällä hetkellä lasketa mukaan tiedoksiantopäivää ja lisäksi tällä hetkellä mainitun 7 päivän tulee sisältää vähintään 5 arkipäivää.

Koska esitetyssä luonnoksessa määräaikoihin lasketaan mukaan myös lauantait, sunnuntait ja ns. arkipyhät, on monissa tilanteissa mahdollista, että nyt esitetty 7 päivän valitusaika saattaa tyypistä 1—2 päivään, kun tiedoksiantopäivä lasketaan mukaan valitusaikaan ja jos valitusaikana sattuisi olemaan esimerkiksi pääsiäisen aika tai pidemmät joulupyhät. Käytännössä näissä tilanteissa kielteisen päätöksen saaneella hakijalla ei ole mahdollisuutta valittaa asianmukaisesti oikeuteen eikä asiamiehellä mitään mahdollisuutta tutkia ja hoitaa valitustoimeksiantoa kunnolla. Käytännössä nyt luonnoksessa esitetty 7 päivän valitusaika romuttaa hakijan oikeusturvan eikä vastaa myöskään menettelyllisiä takeita. Tosiasiallisesti myöskään tulkkausta ei ole mahdollista etenkin harvinaisten kielten osalta mahdollista järjestää päivässä tai kahdessa, mikä tulee ottaa huomioon valitusajan pituutta säädettäessä.

OPV esittääkin, että näissä tilanteissa valitusaika olisi jatkossa 10 päivää, mikä on menettelyasetuksen mukaan mahdollista eikä rajoittaisi enemmälti valittajan mahdollisuutta valittaa de facto oikeuteen asiassa.

Ns normaaliasioissa valitusaika on esitysluonnoksessa edelleen 30 päivää, eikä muutu tämän hetkisestä muutoin kuin että tiedoksiantopäivä lukeutuu valitusaikaan. Tässä yhteydessä OPV pyytää kiinnittämään huomioita kuitenkin siihen, että mikäli nyt esitetyt muutokset oikeusapuun tulevat voimaan, joutuvat oikeusavustajat, asianajajat ja muut avustajat perehtymään hakijan asiaan erittäin kohtuuttoman lyhyessä ajassa. Jos avustaja saa vasta valitusvaiheessa toimeksiannon avustaa hakijaa, hänen tulee perehtyä laajaan aineistoon hyvin nopeasti, erityisesti nopeutetun menettelyn tilanteissa käytännössä muutamassa päivässä.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

OPV katsoo, että nyt luonnoksessa esitetty raja turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuteen ei ole perusteltu. Tällä hetkellä turvapaikanhakijoilla on työnteko-oikeus 3 kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, mikäli hänellä on voimassa oleva passi. Muutoin työnteko-oikeus alkaa kuuden (6) kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

Esityksen mukaan työnteko-oikeus alkaisi jatkossa vasta aikaisintaan 6 kuukauden kuluttua hakemuksen rekisteröinnistä ja nopeutettuun menettelyyn ohjautuvien hakijoiden osalta työnteko-oikeutta ei syntyisi tai se peruutettaisiin.

OPV katsoo, ettei esitetty kiristys työnteko-oikeuden alkamiseen ole hakijoiden eikä myöskään Suomen valtion edun mukaista.

Työnteko-oikeus ja turvapaikanhakijan työllistyminen mahdollisimman pian Suomeen tulon ja turvapaikanhakuprosessin alettua on hakijalle ja hänen kotoutumiselleen hyödyksi. Lisäksi vastaanottorahan ja muiden valtion tukien määrä vähenee, kun turvapaikan hakija työllistyy ja saa ansiotuloa, eikä ole siten oikeutettu saamaan vastaanottorahaa. Työllistyminen vaikuttaa myös oikeusapuun, sillä oikeusavun tuloarvoja sovelletaan turvapaikanhakijoihin samalla tavoin kuin kaikkiin muihinkin oikeusapua hakeviin henkilöihin.

Vastaanottoraha on nykyisin sen verran matala, että monen turvapaikanhakijan yritettävä löytää ansiotyötä Suomessa saadakseen kohtuullisen elannon mahdollisuuden.

Mikäli työnteko-oikeutta rajataan esitetyin tavoin, se saattaa lisätä osaltaan hakijoiden työllistymistä pimeille työmarkkinoille ja siten lisää myös ihmiskaupan ja muun hakijoiden hyväksikäytön riskejä.

Mikäli turvapaikanhakija saa sittemmin turvapaikan tai muun oleskeluluvan, hänen työllistymismahdollisuutensa sen jälkeen ovat paremmat, jos hän on jo aikaisemmassa vaiheessa voinut aloittaa työnteon Suomessa virallisesti.

Asiassa tulee huomioida myös, että viime aikoina sekä pysyvän oleskeluluvan että kansalaisuuden saamisen edellytyksiä on kiristetty huomattavasti Suomessa ja säädetty, että mikäli hakija on joutunut turvautumaan Suomessa toimeentulotukin tai muihin vastaaviin tukiin, tämä saattaa jopa estää pysyvän oleskeluluvan tai kansalaisuuden saamisen myöhemmin.

Tähänkin nähden työnteko-oikeuden alkamisen rajoittaminen on hakijoiden kannalta kokonaisuudessa kohtuuton. OPV esittää näillä perustein, ettei esitettyä tiukennusta työnteko-oikeuden alkamiseen tulisi toteuttaa.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

-

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vastaanottopalveluiden kestoja rajattaisiin nykyisestä uusintahakemuksen tehneiden kohdalla. OPV viittaa vuonna 2024 julkaistuun Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen uusintahakemusten merkityksestä, jossa todetaan, että useissa myöhempien hakemusten tapauksissa hakijoilla on ollut haavoittuvuuksia, jotka eivät aiemmassa turvapaikkaprosessissa ole tulleet esiin. OPV katsoo, että todennäköisyys tähän kasvaa erityisesti, jos ehdotettu oikeusavun rajaaminen toteutuu. Vastaanottopalveluiden poistaminen vaikeuttaisi näiden haavoittuvuustekijöiden selvittämistä ja esiin tuomista uuden hakemuksen käsittelyn yhteydessä. Lisäksi OPV kiinnittää huomion siihen, että lakiesityksessä ei ole mainintaa siitä, miten otetaan huomioon hakijat, joilla on todettu erityisiä vastaanottotarpeita, direktiivin 23 artiklan 4 kohdan edellyttämällä tavalla.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

-

Vilanka Olli
Oikeuspalveluvirasto