

Asia: VN/6456/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos; ulkomaalaislain 9 § 2mom.

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioit-tavasti seuraavaa:

Aluksi:

Oikeusministeriö on ehdottanut ulkomaalaislakiin muutoksia, joilla kumottaisiin viime vuosina tehtyjä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennyksiä. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa parannettaisiin vahvis-tamalla oikeusapua hallintovaiheen puhuttelussa, pidentämällä valitusaikoja sekä siirtymällä takaisin yksityisille avustajille maksettavaan tuntiperusteiseen korvaukseen.

Amnesty pitää kyseisiä parannusehdotuksia ensiarvoisen tärkeinä osatekijöinä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa ja toivottaa muutokset erittäin tervetulleiksi. Amnesty myös kiittää oikeusministeriötä lakimuutosten nopeasta valmistelusta, mikä on tarpeen etenkin, kun otetaan huomioon Suomelle vastikään annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu, jossa todettiin Suomen syyllistyneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklojen

loukkauksiin irakilaisen turvapaikanhakijan kielteistä turvapaikkapäätöstä ja Irakiin palauttamista koskeneessa asiassa.

Nopea valmistelu on myös olennaista pakolaisoikeuteen perehtyneiden yksityisten oikeudellisten avustajien toiminnan jatkumisen kannalta, sillä asiakohtaisten palkkioiden aiheuttamat ongelmat ovat jo johtaneet joidenkin avustajien siirtymiseen muihin asiaryhmiin ja vaarantaneet koko yksityisen avustamisen olemassaolon turvapaikka-asioissa. Tämä on ongelmallista, koska pitkään alalla toimineilla yksityisillä avustajilla on tärkeää pakolaisoikeuden asiantuntemusta sekä näkemystä turvapaikanhakijoiden tilanteiden ja lakien soveltamiskäytäntöjen muutoksista, mitä oikeusaputoimistojen julkisilta oikeusavustajilta ei välttämättä aina löydy. Yksityisten avustajien siirtyminen pois turvapaikka-asioista vaarantaisi siten asian-tuntevan oikeusavun saatavuuden. Mikäli turvapaikanhakijoiden avustaminen jäisi täysin julkisten oikeusavustajien tehtäväksi, se myös loukkaisi turvapaikanhakijoiden oikeutta valita avustajansa. Turvapaikka-asioissa hakijan ja avustajan välinen hyvä luottamussuhde on erityisen tärkeä asian selvittämisen kannalta. Edellä mainituista syistä yksityisten oikeusavustajien alalla pysyminen on turvattava.

Amnesty tuo lausunnossaan esille myös joitain muutostarpeita ja huomioimatta jääneitä seikkoja. Mikäli näiden seikkojen lisääminen esitykseen hidastaisi nyt ehdotettujen lakimuutosten voimaantuloa, Amnesty katsoo, ettei niitä tule tähän esitykseen lisätä. Ne on kuitenkin tarpeen ottaa käsittelyyn pikaisesti nyt lausuntovaiheessa olevan esityksen jälkeen, jotta turvapaikanhakijoiden oikeusturva saadaan nostettua yhtäläiselle tasolle muiden ihmisryhmien kanssa. Tämä on tärkeää senkin takia, että turvapaikanhakijoilla on muita ryhmiä korostuneempi oikeusturvan tarve, kun otetaan huomioon käsiteltävänä olevien asioiden erityinen ja peruuttamaton luonne, mikä liittyy mahdollisten väärin päätösten aiheuttamiin riskeihin ihmisoikeusloukkauksille ja jopa kuolemanvaaraan asettamiselle. Turvapaikanhakijat eivät myöskään tunne Suomen oikeusjärjestelmää eivätkä osaa suomen kieltä, mikä korostaa entisestään heidän oikeusturvansa tarvetta muihin hallintoasiaryhmiin nähden.

Yksi muutos esitykseen tulee kuitenkin tehdä välittömästi. Voimaantulosäännös on niin ongelmallinen, että se tulee muuttaa jäljempänä mainituista syistä jo nyt säädettävään lakiin kattamaan myös aiemmin tehdyt oikeusapupäätökset.

Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos (Ulkomaalaislain 9 § 2 momentti):

Turvapaikkaprosessin sujuvuuden ja tehokkuuden sekä oikean turvapaikkapäätöksen kannalta on tärkeää, että ensivaiheen oikeudelliseen avustamiseen panostetaan. Näin ollen avustajan osallistuminen puhutteluun ja siitä palkkion maksaminen oikeusapulain mukaisesti valtion varoista on ensiarvoisen tärkeä muutos, jolla edistetään sekä puhuttelun onnistumista että valitusten ja uusintahakemusten mahdollista vähenemistä, kun asiat on jo puhuttelussa saatu kunnolla selvitettyä.

Turvapaikanhakijalle avustajan läsnäolo puhuttelussa on tärkeää, koska tämä edistää luottamuksellisen ilmapiirin syntyä puhuttelussa sekä pienentää riskiä siihen, että turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisia seikkoja jäisi kertomatta tai selvittämättä. Hakijan saattaa olla vaikea luottaa viranomaiseen ja siten tuoda esille tietynlaisia tapahtumia tai kokemuksia, joita hänen on usein helpompi kertoa avustajalleen. Avustajalla on myös mahdollisuus luoda jo ennen puhuttelua luottamuksellista suhdetta hakijaan, mikä edesauttaa asioiden selvittämisessä. Tällaista luottamuksellisuutta voi olla vaikea luoda suoraan puhuttelutilanteessa, varsinkin jos hakija on tilanteessa yksin puhuttelijan ja tulkin kanssa. Avustajan puhutteluun osallistuminen auttaa myös huomaamaan huonoja puhuttelukäytäntöjä tai selvittämättä jääneitä asioita sekä tulkkaukseen liittyviä ongelmia. Näillä kaikilla on suuri merkitys oikean turvapaikkapäätöksen teolle. Lisäksi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa auttaa hakijaa oikeudenmukaisuuden kokemuksen saavuttamisessa, sillä kielteisenkin päätöksen hyväksyy helpommin, mikäli ihmiselle on jäänyt tunne oikeudenmukaisesta prosessista ja siinä tosiasiallisesti kuulluksi tulemisesta.

Edellä mainituista syistä oikeusavun laajentaminen puhuttelussa kaikille yhtäläisesti edesauttaa oikeiden päätösten tekemistä ja kielteistenkin päätösten kohdalla mahdollisten valitusten sekä uusintahakemusten vähenemistä ja näin ollen turvapaikkaprosessin tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Kuitenkin myös hallintovaiheessa olisi tärkeää, että turvapaikanhakijalla olisi mahdollisuus valita avustajansa itse eli että hakija saisi valita avustajakseen yksityisen oikeusavustajan näin halutessaan. Nykyään hallintovaiheessa oikeudellinen avustaminen kuuluu ensisijaisesti julkisille oikeusavustajille, jotka voivat tarvittaessa tehdä päätöksen asian siirtämisestä yksityiselle avustajalle esimerkiksi silloin, kun työtilanne estää kiireellisen asian hoitamisen, mutta myös muusta perustellusta syystä. Suurin osa asioista jää kuitenkin julkisille oikeusavustajille ja yksityisille avustajille siirretään asioita yleensä vain, jos julkisen oikeusavustajan resurssit eivät riitä asiakkaiden suuren määrän vuoksi. Jo nyt yksityisille avustajille voitaisiin herkemmin siirtää juttuja esimerkiksi hakijan perustellusta pyynnöstä, kuten hänen tiettyä avustajaa kohtaan tuntemansa erityisen luottamuksen vuoksi. Käytännöt kuitenkin vaihtelevat oikeusaputoimistoittain. Tämä epäsuhta jäisi esitysluonnoksen perusteella edelleen voimaan ja tästä syystä olisi tärkeää kirjata lakiin mahdollisuus avustajan valitsemiseen. Hakijan mahdollisuus valita itse avustajansa edesauttaisi luottamuksellisen suhteen syntymistä ja siten asian selvittämistä sekä loisi prosessiin pysyvyyttä. Turva-paikka-asioissa luottamuksellinen suhde avustajaan on korostunut muihin hallintoasioihin nähden, ja mikäli hakijan ja avustajan välille ei tällaista suhdetta synny, voi turvapaikkapäätöksen suhteen olennaisia seikkoja jäädä kertomatta.

Lisäksi julkiset oikeusavustajat ovat monesti valitusvaiheessa joutuneet kieltäytymään asiakkaansa avustamisesta valituksen teossa resurssien puutteellisuuksien takia, jolloin turvapaikanhakijat ovat joutuneet kiireellä etsimään itselleen yksityisen avustajan auttamaan valituksen laatimisessa. Tällöin uusi avustaja joutuu alusta lähtien perehtymään juttuun ja valitus on laadittava liian tiukalla aikataululla. Pysyvyys avustajan ja hakijan välisessä suhteessa turvapaikkaprosessissa on ensiarvoisen tärkeää siksi, että kyse on avustajalle kerrottavista traumaattisista asioista, joista

kertominen aina uudelle ihmiselle ei ole helppoa. Avustajan vaihtuminen valitusvaiheessa onkin tästä syystä erityisen ongelmallista juuri turvapaikka-asioissa.

Yksityisillä avustajilla, jotka ovat toimineet vuosia tai jopa vuosikymmeniä pakolaisasioiden parissa, on myös erityisasiantuntemusta, jota ei välttämättä kaikista oikeusaputoimistoista löydy. Tästäkin syystä oikeus itse valita avustaja on tärkeä etenkin turvapaikka-asioissa.

Valitusaikoja koskeva muutos; ulkomaalaislain 190 § 3 mom. ja 196 § 3 mom.

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Valitusaikojen palauttaminen samalle tasolle muiden hallintoasioiden kanssa on olennainen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisen edellytys. Useissa selvityksissä ja kannanotoissa on todettu, etteivät lyhennetyt valitusajat ole saavuttaneet tarkoitustaan eli turvapaikkaprosessin tehostamista ja nopeuttamista. Liian lyhyet valitusajat ovat päinvastoin hankaloittaneet tuomioistuinten työtä ja lisänneet niiden työmäärää, kun valituksia on jouduttu valmistelemaan kiireessä ja täydentämään jälkikäteen. Lyhyet valitusajat ovat olleet hankalia myös ja erityisesti hakijoiden ja avustajien näkökulmasta, kun valitusvaiheessa avustaja on usein vaihtunut ja uuden avustajan löytäminen lyhennettyjen valitusaikojen puitteissa sekä tämän perehtyminen hakijan tapaukseen, ei ole ollut yksinkertaista. Lyhennetyt valitusajat ovat ylipäänsä olleet täysin kestämaton ratkaisu turvapaikkaprosessin tehostamiseksi, sillä kyse on ollut koko prosessin kannalta yhdestä tai muutamasta viikosta, mikä on kuitenkin hakijan kannalta ollut valitusvaiheessa ratkaisevaa, jotta valituksen ylipäänsä kykenee jättämään tuomioistuimelle. Turvapaikka-asioiden erityinen luonne ihmisoikeusloukkauksien riskin kannalta päinvastoin osoittaa tarvetta muita hallintoasioita suuremmalle oikeusturvan tarpeelle ja siten voimakkaammille oikeusturvan takeille.

Amnesty toivottaakin erittäin tervetulleeksi valitusaikojen pidentämisen. Esityksestä on kuitenkin jäänyt puuttumaan valituslupaperusteen saattaminen samalle tasolle muiden asiaryhmien kanssa. Valituslupakynnystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen nostettiin vuonna 2016, mikä aiheutti sen, että turvapaikka-asioissa valittaminen korkeimmalle oikeusasteelle on vaikeampaa kuin missään muussa hallintoasiassa. Tällä hetkellä valitusluvan myöntämiseen tarvitaan ”erityisen painava syy”, kun muissa valituslupa-asioissa riittää ”painava syy”. Turvapaikanhakijoiden korostuneen oikeusturvan tarpeen vuoksi on olennaista madaltaa valituslupakynnystä entiselle tasolle ja poistaa ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentista sana ”erityisen”. Turvapaikkapäätöksen ottamiselle käsittelyyn korkeimmassa oikeusasteessa ei saa olla liian korkealle nousevaa kynnystä, jotta voidaan varmistua siitä, että ihmisoikeusloukkauksen riski ei toteudu. Valituslupakynnyksen liiallisen korkeuden osoittaa myös edellä mainittu Suomen saama ratkaisu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Kyseisessä tapauksessa turvapaikanhakijalle ei ollut myönnetty valituslupaa.

Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Yksityisten oikeudellisten avustajien tilanne on jo pitkään ollut erittäin vaikea. Palkkioperusteiden muutos tuntiperusteisesta kiinteiksi palkkioiksi on aiheuttanut sen, että hyvin työtään tekevät ja pakolaisoikeuteen perehtyneet yksityiset avustajat eivät ole saaneet työstään riittävää korvausta. Nyt ehdotettu muutos tuntiperusteisiin palkkioihin siirtymisestä onkin olennaista saada voimaan niin pian kuin mahdollista, jotta ensiarvoisen tärkeää työtä tekevät yksityiset toimijat, joilla on kansainvälistä suojelua koskevaa erityisosaamista, eivät joudu lopettamaan toimintaansa.

Esityksen vaikutukset toimintaan

Millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia esityksellä olisi toimintaan?

-

Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?

Voimaantulosäännöstä on muutettava:

Amnesty katsoo, että voimaantulosäännöstä tulee muuttaa. Esityksessä ehdotetaan, että nyt tehtäviä parannuksia sovellettaisiin muutoksenhaussa vain niihin päätöksiin, jotka olisi tehty parannusten voimaantulon jälkeen. Tämä on ongelmallista, koska muutoksenhakuvaiheessa on edelleen niiden turvapaikanhakijoiden kielteisiä päätöksiä, jotka ovat tulleet Suomeen vuoden 2016 aikana, ja jotka ovat kärsineet oikeusturvan heikennyksistä sekä heikosti valmistelluista päätöksistä. Juuri heidän oikeusturvaansa olisi erityisen tarpeellista parantaa.

Lisäksi oikeusavun palkkioperusteen määräytyminen on tarpeen muuttaa siten, että yksityiset avustajat saavat tuntiperusteisen palkkion muutosten voimaantulosta lähtien myös niissä tapauksissa, joissa oikeusapupäätös on tehty edellisen laintilan mukaan. Yksityisillä avustajilla on avustettavana hakijoita, joiden tapaukset saattavat olla hyvin hankalia ja vaatia todella paljon selvittämistä ja muuta työtä ja kestää pitkään, jopa vuosia. Näiden tapauksien jättäminen palkkioperusteen muutoksen ulkopuolelle tulisi vaikuttamaan yksityisten avustajien toimintamahdollisuuksiin heikentävästi hyvin pitkään. Esityksessä ei ole esitetty mitään perustetta sille, miksi aiemmin tehtyihin oikeusapupäätöksiin ei voitaisi soveltaa uutta palkkioperustetta, vaikka tämä tulisi heikentämään oikeusturvan toteutumista ja avustajien toimintamahdollisuuksia vielä vuosien ajan. Toisin kuin muut Amnestyä esille tuomat muutostarpeet, tämä kyseinen muutos on tarpeen tehdä heti nyt käsittelyssä olevaan lakiluonnokseen.

Muut kommentit esitysluonnoksesta

Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän

Esityksessä viitataan siihen, että turvapaikkahakemusten käsittelyaika ei saisi pidentyä sen takia, että oikeudelliset avustajat osallistuvat jatkossa entistä useammin puhutteluun. Tätä ehdotetaan

varmistettavaksi sillä, että Maahanmuuttovirasto määrittäisi puhuttelun ajankohdan kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa ja avustajan tulisi tarvittaessa asettaa sijainen puhutteluun. Turvapaikka-asiat eroavat kuitenkin muista hallintoasioista huomattavasti siinä, että niissä on olennaista luottamuksellisen suhteen syntyminen hakijan ja avustajan välille. Ilman tällaista luottamuksellista suhdetta, hakija ei välttämättä kykene kertomaan traumaattisista kokemuksistaan myöskään puhuttelussa, jossa avustajan tehtävänä on tukea hakijaa sekä oikeudellisesti että myös henkisesti ja varmistaa kaiken olennaisen kerrotuksi tuleminen. Tämä huomioiden, turvapaikka-asioissa ei tule edellyttää, että avustaja asettaisi puhutteluun sijaisen.

Turvapaikkapuhuttelu on koko turvapaikkaprosessin tärkein osio. Puhuttelutilanteessa hakija joutuu kohtaamaan hänelle entuudestaan tuntemattoman viranhaltijan, joka päättää hänelle ensiarvoisen merkityksellisestä seikasta eli siitä, saako hän kansainvälistä suojelua vai joutuuko hän palaamaan sinne, mistä hän on paennut. Hakija on saattanut joutua lähtömaassaan viranomaisten vainon kohteeksi eikä välttämättä luota viranomaiseen myöskään turvapaikkaprosessissa. Tässä tilanteessa on ratkaisevaa, että hakija saa tukeutua puhuttelussa avustajaansa eikä joudu kohtaamaan tilannetta sijaisen kanssa, johon hän ei ole useimmiten saanut mahdollisuutta muodostaa luottamussuhdetta.

On tärkeää, ettei käsittelyajoista muodostu liian pitkiä. Vielä tärkeämpää kuitenkin on, että turvapaikkapuhuttelussa saadaan selvitettyä kaikki päätöksen kannalta olennaiset seikat, mikä saattaa vaarantua mikäli ei ymmärretä hakijan ja avustajan luottamuksellisen suhteen asemaa. Usein puhuttelun viivästys ei myöskään ole avustajasta lähtöisin, vaan Maahanmuuttoviraston omista toimintatavoista johtuvaa, ja avustajalle saatetaan puhuttelun ajankohdasta ilmoittaa hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Puhutteluaikaa sovittaessa tulee siten ottaa huomioon se, että avustajalla täytyy olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ajankohtaan.

Turvapaikanhakijoiden tietoutta oikeuksistaan ja oikeusavun saatavuudesta tulee kehittää, kuten esityksessäkin on todettu. Esitykseen tehtävät lisäykset, jotka vaatisivat enemmän valmistelua ja siten hidastaisivat lain voimaantuloa, pois lukien voimaantulosäännös, on kuitenkin kannatettavaa tehdä tästä esityksestä erillisinä. On ensiarvoisen tärkeää, että nyt hallituksen esitysluonnokseen kirjatut muutokset tulevat voimaan niin pian kuin mahdollista. Muut lausunnossa esitetyt seikat on silti tarpeen ottaa käsittelyyn ilman aiheetonta viivästystä, sillä muussa tapauksessa turvapaikanhakijoiden oikeusturva jää edelleen heikommaksi kuin muiden ihmisryhmien.

Lopuksi Amnesty toteaa, että turvapaikka-asioiden eri hallinto-oikeuksiin hajauttamisen toimivuutta ei ole tutkittu. Olisikin tarpeen selvittää, onko hajauttamisella ollut toivottuja vaikutuksia eli muutoksenhakuvaiheen tehostamista ja nopeuttamista, vai onko sillä mahdollisesti ollut kielteisiä ihmisoikeusvaikutuksia. On tiedossa, että jotkut hallinto-oikeudet ovat muuttaneet turvapaikkapäätöksiä tai palauttaneet niitä Maahanmuuttovirastolle uudelleen tutkittaviksi herkemmin kuin toiset. Tilastojen mukaan Turussa on tehty eniten ja Helsingissä vähiten hakijoille myönteisiä ratkaisuja. Ehdotettu tutkimus muutoksen vaikutuksista voisi esimerkiksi olla osana hallitusohjelmaan kirjattua, sisäministeriön vastuulle tulevaa, mutta myös oikeusministeriön

hallinnonalaan osaltaan kuuluvaa, selvitystä ulkomaalaislakiin tehtyjen lakimuutosten ja soveltamiskäytäntöjen yhteisvaikutuksista oikeusturvaan.

Korhonen Kaisa

Amnesty International Suomen osasto - Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja ja Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija