

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**

Turvapaikanhakijan mahdollisuus käyttää myös oikeusavusta kustannettavaa avustajaa puhuttelussa tulee turvata vähintään ehdotuksessa esitetyn tavoin. Tällä hetkellä oikeusavustaja ei ole puhuttelussa yleensä mukana sen vuoksi, ettei avustaja saa erillistä korvausta puhutteluavustamisesta eikä voi etukäteen varmistua edes suuremman asiakohtaisen palkkion määräämisestä. Puhuttelujen kesto on usein 8-16 tuntia tai sitäkin enemmän. Maahanmuuttovirasto on ryhtynyt käytännössä tekemään hakijoille myös uusintapuhuttelun hakijan tekemän kirjallisen lisäselvityksen perusteella jopa vuoden kuluttua ensimmäisen puhuttelun päättymisestä. Puhutteluja on jatkettu usean päivän ajan ja niiden välillä on saattanut olla useita kuukausia, vuosikin. Puhuttelijan ja tulkin vaihtuminen on ollut tyypillistä eri puhutteluiden välillä. On välttämätöntä taata se, että hakijalla on avustaja, joka tuntee tapauksen kokonaisuudessaan ja on perehtynyt puhuttelussa selvitettäviin teemoihin hakijan kanssa etukäteen.

Hakijat tarvitsevat neuvontaa ennen puhuttelua, sen aikana ja sen jälkeen. Nykylain mukaan vain yksintulleella alaikäisellä on oikeus avustajan käyttöön puhuttelussaan. Vanhempansa kanssa Suomeen saapunut lapsi sen sijaan joutuu puhutelluksi ilman avustajaa, koska palkkiota ei makseta. Avustaja ei voi avustaa esimerkiksi kristinuskoon kääntynyttä 12-vuotiasta, kun palkkiota matkakuluista tai koko päivän kestävästä puhuttelusta ei makseta.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteuttamista varten on välttämätöntä huomioida, että oikeusturva voidaan toteuttaa parhaiten siten, että pakolaisjuridisen erityisosaamisen säilyminen taataan Suomessa jatkossakin ja erityisosaajien mahdollisuus tehdä työtään alalla. Turvapaikanhakijalla tulisi olla mahdollisuus valita avustajakseen asiantuntija myös hallintovaiheessa. Tämä edellyttää oikeusavun saatavuuden mahdollistamista myös yksityiselle

avustajalle laajemmassa mittakaavassa, kuin se tällä hetkellä sallitaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetut muutokset eivät yksinään täysin riitä.

Esityksessä tuodaan esiin, että ennen vuoden 2016 muutoksia vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden avustajista noin 98 % oli yksityisiä avustajia. Tämä oli seurausta siitä, että tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyinä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Vuoden 2016 muutoksilla tämä säännös kumottiin ja yksityisten avustajien mahdollisuus toimia oikeusavustajana kustannettavana avustajana hallintovaiheessa poistettiin kokonaan. Esityksessä ei tältä osin ehdoteta palattavaksi tilanteeseen, joka vallitsi ennen vuoden 2016 muutosten voimaantuloa. Tämä on esityksen selkein puute.

Suomen asianajajaliitto esittää, että turvapaikanhakijan mahdollisuus valita oikeusavustajasta kustannettava yksityinen avustaja (asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja) turvattaisiin jo hallintovaiheessa.

Esityksessä tuodaan selkeästi esiin, etteivät julkiset oikeusavustajat kykene nykyisillä resursseilla osallistumaan turvapaikkapuhutteluihin. (s. 12) Turvapaikanhakijalle annettava lähtökohtainen mahdollisuus valita yksityinen avustaja jo alkuvaiheessa poistaisi tämän resursseista johtuvan puutteen. Tämä edesauttaisi ehdotusta paremmin sen hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen toteuttamista, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus käyttää avustajaa turvapaikkapuhuttelussa. Tällöin tulojensa perusteella oikeusavun edellytykset täyttävät turvapaikanhakijat olisivat samassa asemassa kuin ne hakijat, jotka kykenevät itse maksamaan avustajan palkkion. Turvapaikanhakijat olisivat yhdenvertaisessa asemassa taloudellisesta asemastaan riippumatta.

Esityksessä luovutaan yksityisille avustajille maksettavista asiakohtaisista palkkioista, joka on erittäin kannatettava ehdotus. Asiakohtaisista palkkioista luopumisella ei taas ole vaikutuksia oikeusaputoimistoihin, koska julkiset oikeusavustajat toimivat budjettivaroin. Asiakohtaisista palkkioista luopumisesta seuraavat myönteiset vaikutukset voivat kuitenkin vesittyä hallintovaiheen osalta, mikäli yksityiset avustajat toimisivat kuitenkin edelleen avustajina pääasiassa vasta valitusvaiheessa. Muutos, jonka mukaan yksityiselle avustajalle maksetaan palkkio tuntiperusteisesti, jää kosmeettiseksi, mikäli yksityinen avustaja ei kuitenkaan pääsääntöisesti toimisi avustajana hallintovaiheessa.

Mikäli turvapaikanhakija ei voi vapaasti valita yksityistä avustajaa, avustajan käyttö puhuttelussa jää riippuvaiseksi oikeusaputoimistojen resursseista. Kun oikeusaputoimistoilla ei ole riittäviä resursseja avustaa turvapaikanhakijoita turvapaikkapuhuttelussa, hakija jäisi edelleen ilman avustajaa. Ehdotettua laajempi mahdollisuus yksityisten avustajien käyttöön poistaa tarpeen lisätä oikeusaputoimistojen resursseja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hoitamiseen ja mahdollistaa oikeusaputoimistojen keskittymisen niiden muuhun tehtäväkenttään.

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

### Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Suomen asianajajaliitto pitää tärkeänä valitusaikojen palauttamista samanpituisiksi kuin ne ovat muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. On näytetty, ettei valitusaikojen lyhentämisellä ole ollut merkitystä käsittelyaikojen pituuteen. Mitään myönteisiä seurauksia ei ole näytetty valitusaikojen lyhentämisellä olleen muutoinkaan millekään taholle – ei viranomaiselle eikä toki valittajille itselleen. Kohtuuttoman lyhyt valitusaika on sen sijaan johtanut lukuisiin oikeudenmenetyksiin ja vaikeuttanut asian selvittämistä tai tehnyt sen jopa mahdottomaksi hallinto-oikeudessaakin. Kirjelmät ovat saattaneet olla puutteellisia, tai valituksia jätetty tekemättä kokonaan, kun lainopillista avustajaa ei ole saatu lyhyessä määräajassa. Erityisesti valituksia on jäänyt tekemättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle määräajan lyhyden vuoksi. Tämä on johtanut monissa tilanteissa siihenkin, että valittaja on joutunut jättämään uuden turvapaikkahakemuksen, mikä on tarpeettomasti lisännyt turvapaikkatutkinnan kustannuksia majoituskulujen sekä prosessin uuden aloittamisen aiheuttamien muiden kulujen myötä.

## Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

### Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Asiakohtaisesta palkkioperusteesta luopuminen on perusteltua. Palkkion kohtuuttoman pieni määrä on aiheuttanut asianajajakatoa turvapaikka-asioista myös tilanteissa, jossa asianajaja on ehtinyt hankkia koulutusta ja pakolaisjuridiikan erityisosaamista vuosien ajan. Asiakohtainen palkkiosumma ei motivoi myöskään epäeettisesti toimivia avustajia toimeksiannon laadukkaaseen hoitamiseen ja hyvin useassa tapauksessa tällaisen toimijan työ on aiheuttanut oikeudenmenetyksiä, kun lisäselvitystä ei toimiteta eteenpäin oikeudelle. Tilanne vaikeuttaa myös tuomioistuimen toimintaa, jos päätöstä ei voida perustaa tosiseikaston asianmukaiselle selvittämiselle eikä tosiseikasto ja näyttö ei tule sen tietoon.

Erityisesti korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituksia on saatettu jättää kokonaan tekemättä valittajan tahdosta huolimatta, mikä on osaltaan johtunut lyhyestä valitusajasta tai siitä, etteivät avustajat ole olleet halukkaita ottamaan toimeksiantoa lainkaan asiakohtaisen palkkion kohtuuttoman pienen määrän vuoksi. Palkkio ei ole nykytilanteessa korvannut asiakastapaamisiin ja kirjelmän sekä täydennysten laadintaan kuluva todellista aikaa.

Toisaalta valituskirjelmän ilmeisestä puutteellisuudesta huolimatta asiakohtainen palkkio on maksettu epäeettisellekin toimijalle. Turvapaikanhakijoiden oikeusturva on kärsinyt epäeettisten toimijoiden käyttäessä asiakohtaista palkkioperustetta hyväkseen. Asianajajaliiton valvontalautakunta on voinut puuttua joidenkin avustajien epäasialliseen toimintaan, mutta valittajien oikeusturvan puutteita ei voida korjata jälkikäteisellä valvonnalla.

Mahdollisuus perustaa palkkion määrä todelliseen ja asianmukaiseen työn laatuun ja määrään tulee palauttaa esityksen mukaisesti. Oikeusturvan toteuttamisen kannalta on oikein, ettei luokattoman huonosta työstä makseta korvausta ilman laadun arviointia ja että asianmukaisella tavalla työtään

tekevät pakolaisjuridiikan ammattilaiset saavat työstään tuntiperusteisen korvauksen. Avustajan työn valvonta toteutuu parhaiten toimenpiteiden tarpeellisuutta arvioitaessa. Paras asiantuntemus työn laadun arviointiin on turvapaikka-asian ratkaisevalla tuomioistuimella.

## Esityksen vaikutukset toimintaan

### Millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia esityksellä olisi toimintaan?

-

### Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?

-

## Muut kommentit esitysluonnoksesta

### Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän

Hallituksen esitysluonnoksessa pidetään tarkoituksenmukaisena kumota 1.9.2016 voimaan tulleet turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan vaikuttaneet lakimuutokset koskien valitusaikojen lyhentämistä ja oikeusavun saannin rajoittamista turvapaikkapuhuttelussa sekä palata asiakohtaisista palkkioista todelliseen ajankäyttöön perustuvaan palkkioon. Asiaa on tarkasteltu objektiivisten tutkimustulosten valossa ja päädytty perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen ratkaisuehdotukseen. Esitys on kaikilta osin kannatettava.

Koskentausta Lauri

Suomen Asianajajaliitto - Hanna Räihä-Mäntyharju, Suomen Asianajajaliiton varapuheenjohtaja, asianajaja