

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**

Vuoden 2016 lainmuutokset valitusajan lyhentämisestä ja oikeusavun rajaamisesta turvapaikkapuhuttelussa heikensivät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Turvapaikkamenettelyn kokonaisuudessa turvapaikkapuhuttelulla on keskeinen merkitys, ja siihen liittyy käytännössä korostunut oikeusturvan tarve. Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on tärkeää paitsi turvapaikanhakijan myös mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Oikeusavun rajaaminen puhuttelussa olikin aikanaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan hyväksyttävissä vain, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen eikä kyse ole alaikäisestä, ilman huoltajaa maassa olevasta turvapaikanhakijasta (PeVL 24/2016 vp). Tarkempia tilastotietoja avustajan läsnäolosta puhuttelussa ei ole saatavissa, mutta esitysluonnoksessa esitettyjen arvioiden mukaan oikeusavun käyttö puhutteluvaiheessa näyttäisi lain muutoksen jälkeen vähentyneen merkittävästi. Pidän nyt ehdotettua muutosta perusteltuna.

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

### **Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista**

Lyhennetyt määräajat voivat käytännössä vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteutumista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut riittävän muutoksenhakuajan merkitystä oikeusturvan toteutumiselle (PeVL 24/2016 vp, PeVL 34/2016 vp, PeVL 8/2018 vp). Perustuslakivaliokunta piti vuoden 2016 ulkomaalaislakiehdotuksessa esitettyä määräajan lyhentämistä 21 päivään merkittävänä, vaikka katsoikin ehdotettujen määräaikojen mahtuvan sinänsä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin ja arvioi esityksen näiltä osin täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset (PeVL 24/2016 vp).

Pidän nyt ehdotettua poikkeavista valitusajoista luopumista kannatettavana. Esitysluonnoksen perusteluissa on myös selvitetty, ettei valitusaikojen lyhentämisen ole arvioitu käytännössä tehostaneen tai nopeuttaneen prosessia kokonaisuutena aikaisempaan verrattuna. Lyhyempien valitusaikojen on arvioitu hankaloittaneen prosessia ja aiheuttaneen lisätyötä hallinto-oikeuksille valitusten täydentämistarpeiden vuoksi.

On kuitenkin tärkeää, että valitusaikojen tarkastelun ohella jatkossakin kiinnitetään huomiota myös mahdollisimman joutuisaan prosessiin kokonaisuutena ja erityisesti joutuisaan sekä oikeusturvan ja muut hyvän hallinnon vaatimukset täyttävään ensimmäisen vaiheen käsittelyyn ja sen edellytyksiin.

## Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

### Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Siirtymisellä asiakohtaisesta palkkioperusteesta yleisesti sovellettuun tuntiperusteiseen korvaukseen on merkitystä asiantuntevan oikeusavun saatavuudelle. Hallinto-oikeuksia koskevasta tietokannasta saatavien lukujen valossa ero tuntiperusteisesti maksettujen ja asiakohtaisten palkkioiden välillä ei sinänsä ole kovin suuri. Yksityisten avustajien palkkiokertymään vaikuttavia tekijöitä on perustelujen mukaan kuitenkin vaikeampi arvioida. Suullisten käsittelyjen määrän lisääntyttä hallintotuomioistuimissa ja turvapaikkapuhuttelujen pidennyttä ei asiakohtainen palkkio välttämättä kata sitä tuntimäärää, mikä asiaan on käytetty. Tämä voi vaikuttaa yksityisen ja kolmannen sektorin kiinnostukseen tarjota oikeuspalveluja näissä asioissa. Turvapaikkahakemusten määrän vaihtelunkin vuoksi on tarkoituksenmukaista turvata ehdotetulla tavalla yksityisen oikeusavun saatavuutta vastaisuudessa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväksi säädettyssä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnassa yhdeksi parina viime vuotena toistuvasti esille tullee asiaryhmäksi ovat nousseet turvapaikka-asioissa toimineiden oikeudenkäyntiavustajien toiminta, joita koskevia oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10a §:ssä tarkoitettuja ilmoituksia korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet ovat tehneet Asianajajaliiton valvontalautakuntaan. Valvonta-asiat ovat luonnollisesti aina yksittäistapauksia ja niiden perusteella voidaan vain rajoitetusti tehdä yleisiä johtopäätöksiä. Valvonnan havaintojen perusteella syntyy kuitenkin käsitys, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusavussa on ollut selvästi toistuvia ongelmia eikä hallituksen esityksen luonnoksen vaikutusarvioinnissa esille tuotua seikkaa siitä, että hakijoiden avustaminen on siirtynyt yhä enemmän tukihenkilöiden vastuulle, voida pitää oikeusturvan, turvapaikkaprosessin sujuvuuden sekä prosessin kokonaiskustannusten kannalta perusteltuna. Palkkioperusteiden muutos näyttää rajoittaneen asiantuntevan oikeusavun saatavuutta tekemällä turvapaikanhakijoista vähemmän kiinnostavia asiakkaita, ja turvapaikanhakijoita ovat asiakohtaisella korvauksella palvelleet tähän toimintaan suuntautuneet avustajat, joista osan toiminnassa on ollut merkittäviäkin laadullisia puutteita. Asiakohtainen palkkio osaltaan myös kannustaa varsin kaavamaiseen valmisteluun ja valittamiseen kunkin hakijan yksilöllisen tilanteen arvioinnin ja oikeudellisen neuvonnan sijasta. Palkkioperusteisiin ehdotettu muutos näyttää näin perustellulta esille tulleiden ongelmien poistamiseksi.

Kiinnitän lisäksi huomiota vaikutusarvioinnissa esitysluonnoksen luvussa 4.2. (Pääasialliset vaikutukset) jaksossa ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan” (s. 12) esitettyyn. Sinänsä on niin, että avustajien lisääntyvä käyttö turvapaikkapuhutteluissa lisäänee Maahanmuuttoviraston tukipalveluiden työtä sekä voi hidastaa käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Vaikutusarvioinnissa olisi kuitenkin perusteltua tarkastella asiaa myös turvapaikkaprosessin kokonaisuuden kannalta ja sitä, onko asiantuntevien avustajien käytöllä oikeusturvan lisäksi myös prosessin kokonaisuuteen vaikutuksia esimerkiksi hakijoiden neuvonnan ja mahdollisesti valitusten määrän ja laadun kannalta.

## Esityksen vaikutukset toimintaan

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

-

**Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?**

-

## Muut kommentit esitysluonnoksesta

**Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän**

Uudistettujen hallituksen esitysten laatimisohjeiden (2019) mukaan esityksen arvioidut vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen käsitellään esityksen jaksossa ”Esityksen pääasialliset vaikutukset”. Esityksen suhdetta perustuslakiin kuvaava jakso on kuitenkin ohjeiden mukaan laadittava, vaikka lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Tällöin säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaista viitata muihin perustuslain kannalta merkityksellisiin jaksoihin. Esitysluonnoksen perusteluja jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” tulisi täydentää tämän mukaisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö

Tuula Majuri

Majuri Tuula  
Oikeuskanslerinvirasto