

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

Ehdotettu muutos turvapaikkapuhuttelussa avustamisen palauttamisesta aikaisemman lainsäädännön mukaiseksi on tutkimuksen valossa kannatettava. Oikeudellisen tuen saamisen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on arvioitu parantavan edellytyksiä saada puhuttelu hoidettua mahdollisimman tehokkaasti ja myöhempiä prosessin vaiheita hyödyttävästi. Oikean ja relevantin tiedon välittäminen ja väärinymmärrysten estäminen jo puhutteluvaiheessa vähentää tarvetta muutoksenhakuun ja/tai vähentää tarvetta lisäselvitysten pyytämiseen muutoksenhakuvaiheessa.

Oleellista muutoksenhaun kannalta on myös se, että asiakas kokee saaneensa tarvittavan tuen puhuttelussa ja pystyy jälkikäteen arvioimaan paremmin avustajansa kanssa puhuttelussa mahdollisesti esiintyneitä ongelmia. Avustajan läsnäolo puhuttelussa ei aina ole välttämätöntä ja on hyvä, että asiasta päättää avustaja yhdessä asiakkaan kanssa. Oleellista on varmistaa, että asiakkaat saavat laadukasta oikeusapua hallintovaiheessa, osallistuu avustaja puhutteluun tai ei.

Ulkomaalaislain muutoksen siirtymäsäännökset kaipaavat täsmennystä. Ulkomaalaislaista poistettavaksi ehdotetun oikeusavun rajoituksen suhteen (9 § 2 mom.) ei ole siirtymäsäännöstä. Hallituksen esityksen mukaan palkkioperusteita koskevassa oikeusapulain (17 a §) muutoksessa tarkoitus on, että tapauksissa, joissa oikeusapupäätös on tehty ennen lain voimaantuloa, sovelletaan aikaisemman lain mukaisia asiakohtaisia palkkioperusteita. Jos tarkoitus on soveltaa ulkomaalaislain muutosta vasta sen jälkeen tehtäviä oikeusapupäätöksiä koskevissa asioissa, tulisi tästä selkeästi mainita siirtymäsäännöksissä myös 9 § 2 mom. kohdalla. Muutoin syntyisi käsittääksemme tarve muuttaa tai tulkita oikeusapupäätöstä uuden lain mukaisesti. Siirtymäsäännöksen perusteluissa olisi hyvä huomioida myös se, että palkkiosta puhuttelussa avustamisessa päätetään nykyään varsinaisesti vasta maksatusvaiheessa. Jos asiasta ei säädetä, voi käsityksemme mukaan olla edessä tilanne, jossa puhuttelussa avustaminen kuuluu oikeusapuun, mutta palkkioperuste on

oikeusapulain siirtymäsäännösten mukaan asiakohtainen. Tällöin palkkion tason kohtuullisuutta jouduttaisiin arvioimaan uudella tavalla.

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

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Ehdotus valitusaikojen palauttamiseksi aikaisemman lainsäädännön mukaiseksi ja samanlaiseksi kuin muissa asiaryhmissä on kannatettava. Siirtolaisuusinstituutissa nähdään myös kannatettavaksi päätelmä, että yhdenmukaiset valitusajat ja kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturvanäkökohdat ovat painavimpia argumentteja kuin aiemmin esitetyt argumentit valitusajan lyhentämiselle. Varsinkin kun tavoiteltuja vaikutuksia ei ole voitu kaikilta osin osoittaa tai ne on osoitettu merkityksettömiksi.

Aiemman muutoksen perusteena oli valitusasioiden käsittelyn tehostaminen ja nopeuttaminen. Tutkimushuomiot ja hallituksen esityksessä esille tuodut käsittelyajat kuitenkin viittaavat siihen, että valitusaikojen lyhentämisellä ei ole merkittävää vaikutusta asian koko käsittelyaikaan. Lyhyellä valitusajalla on kuitenkin tutkimushaastatteluissa arvioitu olleen vaikutusta valitusten laatuun ja lisäselvityspyyntöjen määrään, mikä on heikentänyt asiakkaiden oikeusturvaa ja luultavasti tehnyt valitusajan lyhentämisessä säästyneen käsittelyajan merkityksettömäksi. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että lisäselvitykset eivät olisi vaikuttaneet tuomioistuinten käsittelyaikoihin. Asian arviointi annetun tilaston perusteella on kuitenkin hankalaa, koska käsittelyaikoihin vaikuttavat muutkin asiat kuten esimerkiksi käsittelijöiden määrä, jota on lisätty. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esille, millaisia säästöjä esimerkiksi vastaanottoimintaan valitusaikojen lyhentämisellä on todellisuudessa ollut, mikä oli aikaisemman lainmuutoksen perusteena.

Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Ehdotus yksityisten avustajien palkkioperusteiden muuttamiseksi samanlaiseksi kuin muissa asiaryhmissä on kannatettava. Hallituksen esityksessä ei selkeästi tuoda esille, kuinka merkittävä palkkionmaksatuksessa saatu ajansäästö taloudellisesti on ollut. Tutkimuksessa on kuitenkin saatu viitteitä siitä, että alemmat palkkiomäärät ovat vaikuttaneet yksityisten avustajien toimintamahdollisuuksiin. Myös tilastoista voi huomata, että maksetut keskimääräiset palkkiot ovat laskeneet, joskaan ei huomattavasti ja riippuen prosessin vaiheesta. Asiakohtainen palkkio vaikuttaa erityisesti niihin avustajiin, joilla on hankalampia tapauksia tai jotka haluavat panostaa asianhoitoon enemmän.

Hallituksen esityksessä ehdotettu toinen vaihtoehto, eli asiakohtaisen palkkion palkkioluokkien lisääminen sen kohtuullistamiseksi, ei ole kannatettava. Kuten edellä mainittu, palkkiomaksatuksen ajansäästön taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta tässä ehdotuksessa ajansäästö on joka tapauksessa vähäisempää kuin nykyisellään. Oleellista kuitenkin on, että ehdotettu toinen vaihtoehto palkkioperusteiksi on yhtä lailla ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta. Tulee punnita saatuja taloudellisia ja hallinnollisia hyötyjä oikeusturvan toteutumisen ja yhdenvertaisuuden kanssa. Oleellinen seikka on myös esityksessä esiin nostettu palkkiojärjestelmän vaikutus koko palvelujärjestelmän rakenteeseen.

Esityksen vaikutukset toimintaan

Millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia esityksellä olisi toimintaan?

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia Siirtolaisuusinstituutin toimintaan.

Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?

-

Muut kommentit esitysluonnoksesta

Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän

Turvapaikanhakijoiden oikeusavun palvelujärjestelmä on murroksessa. Esityksessä on kiitettävästi huomioitu edellisten ja nyt käsillä olevien muutosten vaikutus koko turvapaikanhakijoiden oikeusavun palvelukenttään. Painopistettä on edellisessä lainmuutoksessa siirretty entistä enemmän julkisen palveluntuottajan eli valtion suuntaan. Alun perin, ja edelliseen lainmuutokseen saakka, yksityisen sektorin toimijoilla on ollut merkittävä, jollei kriittinen rooli asiantuntevan oikeusavun tarjoamisessa. On sinällään positiivista, että valtio ottaa vastuuta oikeusavun tarjoamisesta myös tässä asiaryhmässä. Muutos kannattaa kuitenkin tehdä viisaasti ja asteittain, jotta asiakkaiden oikeusturva ei kärsi. Julkista oikeusapua voi lisätä ja sen laatua voi parantaa heikentämättä samalla muiden tahojen toimintamahdollisuuksia.

On myös hyvä huomata, että järjestelmän joustavuuden kannalta on hyvä varmistaa yksityisten (ml. kolmannen sektorin) toimijoiden toiminnan jatkuvuus, jotta laajamittaisen maahantulon tilanteissa oikeusavun kasvavaan tarpeeseen voidaan joustavammin vastata. Tutkimushaastattelujen mukaan nykyinen julkishallinnon kapasiteetti ei riittäisi vastaamaan 2015 vuoden kaltaisiin maahantulijamääriin. Erityistä asiantuntijuutta omaavien tahojen taitoja tulisi pikemmin hyödyntää enemmän eikä niiden toimintaa vaikeuttaa. Yhteistyö ja asiantuntijuuden tunnustus lisäisi myös luottamusta eri toimijoiden välillä. Turvapaikanhakijat ovat erityisryhmä, jonka oikeuksien toteutumista valvomaan tarvitaan myös valtion ulkopuolisia toimijoita ja erityisesti ihmisoikeusjärjestöjä. Turvapaikanhakijoiden oikeusapujärjestelmä tulee pitää avoimena, joustavana ja laadukkaana.

Hallituksen esityksessä tulisi selvemmin ottaa kantaa siihen, onko tosiaan tarkoitus vahvistaa yksityisen ja/tai kolmannen sektorin toimijoiden osallistumismahdollisuutta turvapaikkaprosessin hallinnollisen vaiheen avustamistoiminnassa. Näin annetaan ymmärtää monessa kohtaa esitystä (esim. ss. 8, 11, 12 ja 13), mutta varsinaisia lainsäädäntömuutoksia ei ehdoteta. Nykyisellään asiasta säädetään oikeusapulain 8 §:ssä, jonka mukaan hallintovaiheessa avustajana toimii pääsääntöisesti julkinen avustaja, mutta ”yksityinen avustaja voidaan määrätä valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa”. Käsittääksemme edellytyksiä käytännön muuttumiseen ei ole, jos tuota lainkohtaa ei muuteta tai tässä hallituksen esityksessä ei vahvemmin oteta kantaa asiaan. Tässä yhteydessä voisi myös korjata vanhentuneen lakiviitteen uuteen eli lain valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (17.6.2016/477) 12 §:ään.

Siirtolaisuusinstituutin mukaan hallintovaiheen avaaminen on tarpeen asiantuntevien yksityisten avustajien motivoimiseksi hoitamaan edelleen turvapaikka-asioita. Heidän kannaltaan tilanne on hankala, jos uusi asiakas tulee heille vasta valitusvaiheessa, jolloin on vähän aikaa perehtyä tämän tapaukseen. Lisäksi avustajasuhteen jatkuvuus hallintovaiheesta valitusvaiheeseen on asiakkaan ja asian hoitamisen kannalta suositeltavaa. On aivan selvää, että julkisten oikeusaputoimistojen resurssit eivät riitä hoitamaan valitusvaihetta kokonaisuudessaan; siksi yksityisiä tarvitaan mukaan jo alkuvaiheessa.

Kanervo Katri
Siirtolaisuusinstituutti - Jaana Palander ja Outi Lepola