

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**

Esitetty muutos peruuttaa vuonna 2016 voimaan tulleen heikennyksen turvapaikanhakijoiden oikeusapuun: kaikilla hakijoilla olisi jälleen mahdollisuus julkisin varoin kustannettuun oikeudelliseen avustajaan jo turvapaikkapuhuttelussa.

Oikeusavun nykytilannetta on tarkasteltu asiantuntijoiden ja turvapaikanhakijoiden haastatteluihin perustuvissa selvityksissä, joista kaksi on ollut suoraan valtioneuvoston tilaamia (Lepola, Outi 2018; Owalgroup 2019) ja yksi strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama (Palander, Jaana & Pölönen, Pirjo 2018). Selvitykset on huomioitu esitysluonnoksessa.

Selvitysten mukaan tällä hetkellä turvapaikanhakijoiden hallintovaiheessa saama oikeusapu on riittämätöntä. Esitetyn muutoksen voidaan arvioida parantavan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja edistävän perusoikeuksien toteutumista. Se, että turvapaikanhakijalla on tilaisuus tuoda esiin kaikki turvapaikkamenettelyn kannalta oleelliset asiat, on oikeudenmukaisen menettelyn kannalta keskeistä. Turvapaikkamenettely on psyykkisesti raskas prosessi, joka saattaa edellyttää traumaattisten ja henkilökohtaisten asioiden kertomista. Samalla turvapaikanhakijat eivät pääsääntöisesti tunne suomalaista viranomaismenettelyä ja seikkoja, joiden perusteella heidän kertomaansa arvioidaan.

Tällä hetkellä apua annetaan hallintovaiheessa vain alaikäisille tai jos siihen on erityisen painavia perusteita. Viranomaisten on kuitenkin hankala arvioida, erityisesti prosessin alkuvaiheessa, kuka on esimerkiksi mielenterveyteen liittyvistä syistä oikeutettu oikeusapuun. Esitetty muutos poistaisi myös tämän ongelman.

On kuitenkin huomattava, että muutos ei takaa vielä sitä, että turvapaikanhakijat saavat tietoa ja apua avustajan hankkimiseen riittävän varhaisessa vaiheessa. Mainittujen selvitysten mukaan tämä edellyttäisi valtakunnallisesti yhtenäistä menettelyä, esimerkiksi sellaista, jossa vastaanottokeskukset ja oikeusaputoimistot varmistavat, että jokainen hakija saa apua avustajan saamiseen ja pääsee tapaamaan tätä ennen puhuttelua.

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

### Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Ehdotetun muutos palauttaisi valitusajat turvapaikkapäätöksistä saman pituisiksi kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa eli 30 päivää. Aiheesta tehtyjen selvitysten mukaan valitusaikojen lyhentäminen ei ole lyhentänyt valitusprosessia kokonaisuudessaan. Sen sijaan se on vaikeuttanut valitusten tekemistä turvapaikkapäätöksistä ja heikentänyt turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Muutos on myönteinen ja yhdenvertaisuutta vahvistava, kun turvapaikka-asioita kohdellaan jälleen kuten muitakin hallintoasioita.

## Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

### Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Oikeusapulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yksityiselle avustajalle ryhdyttäisiin jälleen maksamaan tarpeellisista toimenpiteistä tuntiperusteista korvausta asiakohtaisten ennalta määrättyjen palkkioiden sijaan.

Muutos on todennäköisesti myönteinen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta. Selvitysten mukaan asiakohtaiset korvaukset on koettu yksityisellä ja kolmannella sektorilla alhaisiksi suhteessa turvapaikka-asioiden vaativuuteen ja työmäärään. Tämän on nähty heikentäneen pakolaisoikeuteen erikoistuneiden juristien toimintaedellytyksiä.

## Esityksen vaikutukset toimintaan

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

Esityksellä ei ole vaikutuksia Helsingin yliopiston toimintaan.

### Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?

Katso vastaukset edellä.

## Muut kommentit esitysluonnoksesta

### Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän

Esitetyt muutokset peruuttavat turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan vuonna 2016 tehdyt heikennykset. Muutokset ovat 2018-2019 vuosina tehtyjen selvitysten suositusten mukaisia. Niiden voidaan arvioida vahvistavan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja edistävät turvapaikanhakijoiden ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Esitys ei kuitenkaan vastaa kaikkiin merkittäviin turvapaikanhakijoiden oikeusturvan haasteisiin.

Mainituissa selvityksissä tuotiin esille, että epäpätevä oikeudellinen neuvonta muodostaa riskin turvapaikanhakijoiden oikeusavun toteutumiseksi. Olisikin toivottavaa, että oikeusministeriö esittäisi konkreettisia keinoja korkeatasoisen oikeusavun varmistamiseksi, esimerkiksi siten, että turvapaikka-asioissa avustavat lakimiehiltä vaadittaisiin osoitusta siitä, että he ovat turvapaikkalainsäädännön asiantuntijoita.

Esityksessä ei käsitellä myöskään sitä, miten muutosten vaikutuksia ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista seurataan jatkossa. Tällä hetkellä viranomaisten ja lakimiesten toiminnan laillisuusvalvonta edellyttää useimmiten sitä, että hakija on väärinkäytösten uhriksi joutuessaan itse asiassa aktiivinen ja tekee valituksen esim. lakimiehen toiminnasta. Turvapaikanhakijoiden kohdalla tavalliset kanavat eivät ole välttämättä riittäviä mm. kielitaitoon, lain tuntemukseen, mielenterveyteen ja yleiseen yhteiskunnalliseen asemaan liittyvien syiden vuoksi. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien toteutuminen edellyttää usein erityistukea. Esitettyjen muutosten vaikutuksia ja riittävyyden seuraamiseksi olisi luotava jatkuva, riippumaton ja säännöllinen menettely.

Lisäksi Turun yliopiston, Åbo Akademin & Yhdenvertaisuusvaltuutetun julkaiseman tutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema heikentyi vuoden 2015 jälkeen nimenomaan Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon liittyvistä syistä (Saarikkomäki & al., 2018). Viranomaisten tulkintalinjaukset tiukentuivat ilman pakottavia oikeudellisia perusteita tai lainsäädännöllisiä muutoksia. Näin ei pitäisi tapahtua perus- ja ihmisoikeuslainsäädäntöön sidotussa turvapaikkamenettelyssä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuore langettava päätös antaa aiheita pohtia syvällisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyviä ongelmia, jotka eivät palaudu pelkästään kysymyksiin oikeusavusta (the case of N.A. v. Finland, 14.11.2019). Oikeusministeriön tulisi harkita toimia, jotka takaavat laadullisesti korkeatasoisen turvapaikkamenettelyn olosuhteiden hetkellisistä muutoksista riippumatta. Lisäksi on tarpeen luoda keinoja turvapaikkajärjestelmän läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden parantamiseksi.

Himanen Markus  
Helsingin yliopisto, Svenska social- och kommunalhögskolan