

LAUSUNTOKOOSTE

Luonnos hallituksen esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Sisällys

1	JOHDANTO.....	2
2	LAUSUNNONANTAJAT	3
3	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA	3
3.1	Yleiset kannanotot	3
4	KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN.....	4
4.1	Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos; ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin kumoaminen.....	4
4.2	Valitusaikoja koskeva muutos; ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin ja 196 §:n 3 momentin kumoaminen.....	7
4.3	Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulain 17 a §:n kumoaminen	8
4.3.1	Kielteisiä tai varauksellisia lausuntoja	8
4.3.2	Myönteisiä lausuntoja.....	9
4.4	Voimaantulosäännös	10
4.5	Vaikutukset toimintaan	11
4.6	Muut huomiot ja kommentit.....	13
4.6.1	Avustajan valintaa koskevat kommentit.....	13
4.6.2	Valituslupaa koskevat kommentit	14
4.6.3	Muita kommentteja	15

Liitteet: Lausuntopyyntö

1 JOHDANTO

Oikeusministeriössä on valmisteltu pääministeri Sanna Marinin (aik. pääministeri Antti Rinteen) hallitusohjelman mukaiset muutokset turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevaan lainsäädäntöön. Valmistelu on tehty virkatyönä yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua koskeva säännös ja päätöksien valitusaikaa koskevat säännökset kumottaisiin. Tästä seuraisi, että hakijalla voisi olla tarvittaessa julkisin varoin kustannettu avustaja myös turvapaikkapuhuttelussa.

Valitusajat päätöksistä olisivat samat kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa eli 30 päivää.

Oikeusapulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakohtaista palkkiota koskeva säännös kumottaisiin, mistä seuraa, että yksityiselle avustajalle maksettaisiin tarpeellisista toimenpiteistä tuntiperusteinen korvaus.

Muutokset tehtäisiin säätämällä lait ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin, 190 §:n 3 momentin, 196 §:n 3 momentin ja oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta.

Oikeusministeriö pyysi lausuntoja 2.12.2019 ministeriöiltä, virastoilta ja laitoksilta, yliopistoilta, yhdistyksiltä sekä muilta jakelussa mainituilta tahoilta luonnoksesta hallituksen esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Lausuntomateriaali liitteineen on ollut avoimesti nähtävissä osoitteessa www.lausuntopalvelu.fi ja myös muut kuin jakelussa mainitut tahot ovat voineet antaa asiassa lausuntonsa.

Lausuntoaika oli 02.12.2019 -10.1.2020. Lausuntonsa antoivat yhteensä 27 toimijaa. Annetut lausunnot ovat julkisesti nähtävissä lausuntopalaute.fi - ja valtioneuvoston hankeikkunapalveluissa.

Lausuntoa pyydettiin 1) turvapaikkapuhuttelussa avustamista 2) valitusaikoja ja 3) avustajien palkkioperusteita koskevista muutoksista. Lisäksi kysyttiin esityksen vaikutuksista lausunnonantajien toimintaan. Lausunnonantajilla oli myös mahdollisuus antaa muita kommentteja.

2 LAUSUNNONANTAJAT

Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta:

Amnesty International Suomi	Pakolaisneuvonta ry
Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Eduskunnan oikeusasiamies	Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Helsingin hallinto-oikeus	Siirtolaisuusinstituutti
Helsingin yliopisto	Sisäministeriö
Itä-Suomen hallinto-oikeus	Suomen Asianajajaliitto, Finlands Advokatförbund
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Suomen Lakimiesliitto ry, Finlands Juristförbund
Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Suomen Pakolaisapu
Kajander Marianne	Suomen Punainen risti
Korkein hallinto-oikeus	Turun hallinto-oikeus
Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Valtioneuvoston oikeuskansleri
Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri	Valtiovarainministeriö
Maahanmuuttovirasto	YK:n pakolaisjärjestö UNHCR
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry	

Lausunto pyydettiin myös Auktorisoidut Lakimiehet ry:ltä, Julkiset Oikeusavustajat ry:ltä ja Itä-Suomen yliopistolta.

3 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

3.1 Yleiset kannanotot

Esitettyihin muutoksiin suhtauduttiin lausunnoissa pääosin myönteisesti. Niiden nähtiin parantavan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Useimmat lausunnonantajat näkivät esityksen vaikutukset myönteisinä. Yhdessä launnossa katsottiin, että muutosta palkkioperusteen osalta ei pitäisi säätää.

Lausunnonantajat näkivät hyvin yhdenmukaisesti tärkeäksi sen, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen apuun jo prosessin alkuvaiheesta lähtien ja että se koskee myös turvapaikkapuhuttelua, joka on asian selvittämisen ja ratkaisun kannalta nettelyn keskeisin vaihe. Asiantunteva avustaja tukee jo alkuvaiheessa myös viranomaisten työtä ja selvittämisvelvollisuuden toteutumista.

Lausunnoissa nähtiin, että 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. Perusteellisen työn asian alkuvaiheissa nähtiin hyödyttävän myöhempää prosessia. Oikeudellisen avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa nähtiin selvittämisen kannalta tärkeäksi ja edesauttavan myös sitä, että kaikki turvapaikkaperusteet esitetään riittävän kattavasti ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kaikki lausunnonantajat kannattivat yleisen 30 päivän valitusajan palauttamista ja katsoivat sen vahvistavan lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Julkisista varoista maksettavan avustajan palkkioperusteen osalta suurin osa piti muutosta asiakohdaisesta palkkiosta takaisin tuntiperusteiseen palkkioon kannatettavana. Osa näki asiassa sekä hyviä että huonoja puolia ja korkein hallinto-oikeus vastusti muutosta.

Useammassa lausunnossa katsotaan, että voimaantulosäännöstä tulee muuttaa. Näissä lausunnoissa nähtiin tarpeelliseksi etenkin se, että palkkioperusteen muutos ulottuisi jo tehtyihin oikeusapupäätöksiin, eikä vain niihin, joissa oikeusapu myönnetään lain voimaantulon jälkeen.

Lausunnoissa esitettiin, että jatkossa harkitaan muutoksia kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun järjestämiseen ja heitä avustavien lakimiesten pätevyyden ja laadun varmistamiseen.

4 KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

4.1 Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos; ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin kumoaminen

Kaikki lausunnonantajat pitivät esitettyä muutosta sinänsä kannatettavana eikä yksikään taho vastustanut sitä, vaikka muutokseen esitettiin joitakin varauksia.

Itä-Suomen hallinto-oikeus lausui, että muutoksen tavoite on sinänsä kannatettava. Käytännössä kuitenkin keskeisin rooli turvapaikkapuhuttelun onnistumisessa on Maahanmuuttoviraston puhuttelijalla. Puhuttelussa on kyse pitkälti olennaisten tosiseikkojen selvittämisestä, jolloin oikeudellisen avustajan rooli jää vähäiseksi. Hallinto-oikeuden arvion mukaan muutoksen vaikutus ei olisi hallinto-oikeuden näkökulmasta merkittävä – avustajan läsnäolo puhuttelussa ei tulisi kohentamaan puhuttelujen laatua niin olennaisesti, että se merkittävästi vähentäisi asian selvittämistarvetta hallinto-oikeudessa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit (6 kappaletta) katsoivat yhteisessä lausunnossaan, että turvapaikkapuhuttelua koskeva muutos sinällään vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Puhuttelua tärkeämpää on kuitenkin turvapaikanhakijan ennen puhuttelua saama asiantunteva ja oikea-aikainen oikeudellinen neuvonta. Turvapaikanhakijan tulee olla tietoinen turvapaikkaprosessista kokonaisuudessaan ennen puhuttelua. Asianmukainen oikeudellinen neuvonta ennen puhuttelua ja tosiasialliseen tarpeeseen perustuva avustaminen puhuttelussa

tulevat todennäköisesti vähentämään valitusten määrää ja uusintahakemuksia. Turvapaikka-puhutteluun avustajan tulee osallistua vain, jos se on päämiehen oikeusturvan ja asian selvittämisen kannalta ehdottoman tarpeellista. Viranomaisella on lakiin perustuva selvittämisvelvollisuus. Piirit katsovat, että hallituksen esityksessä turvapaikkapuhutteluun osallistumisen tarpeellisuuskriteereitä ei ole avattu ja tämä tulee aiheuttamaan ongelmia tarpeen arvioinnin suhteen. Puhutteluun osallistumisen tarpeellisuus tulee pystyä jälkikäteen perustelevaan ja arvioimaan.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että muutosten myötä myös avustajien laatuun ja laadunvalvontaan kiinnitetään enemmän huomiota. Asian selvittämisen ja prosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että hakijaa avustaa juurikin turvapaikka-asioihin perehtynyt oikeudellinen avustaja, joka osaa auttaa hakijaa tuomaan esiin kaikki turvapaikkahakemuksen kannalta oleelliset seikat. Perusteluihin kirjattu Maahanmuuttoviraston prosessinjohto myös puhuttelun varausvaiheessa on hyvin tärkeä kirjaus ja sitä voisi vielä korostaa.

Maahanmuuttoviraston mukaan esitysluonnoksessa todetulla tavalla muutoksen odotettuihin myönteisiin vaikutuksiin kuuluu myös se, että turvapaikanhakijoilla olisi nykyistä suuremmissa määrin puhutteluissa käytössään erilaisten tukihenkilöiden ja muiden ei-oikeudellisten avustajien sijaan oikeusavustaja.

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry katsoo, että ulkomaalaislain 9 § 2 momenttiin esitetty rajoituksen poisto koskien avustajan läsnäoloa on kannatettava. Avustajan osallistuminen turvapaikkaprosessiin alkuvaiheesta lähtien on tärkeää turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta. Avustajan on tärkeä päästä osallistumaan päämiehensä ohella turvapaikkapuhutteluun, jotta kaikki oleelliset asiakohdat tulee selvitettyä jo prosessin alkuvaiheessa eikä niitä tarvitse myöhemmin korjata ja täydentää. Nykyinen rajoitus, jossa avustaja voi osallistua turvapaikkapuhutteluun vain erityisen painavista syistä johtuen, ei ole toimiva siitäkään syystä, että usein mainitut erityisen painavat syyt selviävät vasta turvapaikkapuhuttelun aikana.

Suomen Punainen Risti kannattaa muutosta. Turvapaikanhakijoilla on erityinen oikeudellisen avun tarve turvapaikkaprosessissa. He eivät tunne suomalaista yhteiskuntaa tai oikeusjärjestelmää, ja heidän luottamuksensa viranomaisiin on usein heikko perustuen kokemuksiin lähtömaassa tai muuttoreitin varrella. Turvapaikka-asian käsittely on hakijalle äärimmäisen tärkeää, ja siinä voi olla kyse henkilön elämästä ja mahdollisuudesta paeta perustavanlaatuisia ihmisoikeuksien loukkauksia kuten kidutusta tai muuta epäinhimillistä kohtelua.

Punaisen Ristin mukaan on tärkeää, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen apuun jo prosessin alkuvaiheesta lähtien. Tämä koskee myös turvapaikkapuhuttelua, joka on asian selvittämisen ja ratkaisun kannalta menettelyn keskeisin vaihe. Oikeudellisen avustajan mukanaolo puhuttelussa auttaa asian selvittämisessä, edesauttaa hakijan luottamusta viranomaiseen ja asianmukaiseen menettelyyn sekä luo julkista uskottavuutta. Asian riittämätön selvittäminen prosessin alkuvaiheessa voi myös näkyä prosessin myöhemmässä vaiheessa sitä viivyttävästi. Kokonaisuuden kannalta on parasta ja myös kustannustehokkainta panostaa prosessin alkuvaiheeseen, jotta perusasioihin ja -faktioihin ei jouduta pa-

laamaan tuomioistuinvaiheessa tai myöhemmin kokonaan uudessa käsittelyssä. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen erityisten painavien syiden edellyttäminen on ollut erityisen haitallista ja rajoittaa mahdollisuutta saada tarvittavaa apua ja tukea turvapaikanhakijan kannalta ratkaisevaan puhutteluun.

Pakolaisneuvonta ry lausuu, että turvapaikanhakijoilla on korostunut oikeusturvan tarve. Hakijalta ei voi vaatia Suomen lainsäädännön tai menettelyn tuntemusta, eikä yleinen oikeudellinen neuvonta riitä takaamaan hakijoiden oikeusturvaa, etenkin kun suuri osa on hyvin haavoittuvassa asemassa. Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu luovat perustan ja ovat usein edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle. Asiantunteva avustaja tukee jo alkuvaiheessa myös viranomaisien työtä ja selvittämisvelvollisuuden toteutumista. Vuonna 2016 voimaan tullut lakimuutos, joka käytännössä ratkaisevasti rajoitti turvapaikkapuhutteluissa avustamista, oli erityisen vahingollinen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta tilanteessa, jossa suuri osa puhuttelijoista oli vielä uusia ja kokemattomia.

Amnesty International Suomen osasto 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.

Eduskunnan oikeusasiamies pitää esitettyjä muutosehdotuksia perusteltuina. Lausunnossa todetaan, että nyt kumottaviksi ehdotettuja muutoksia on pidetty ongelmallisena jo oikeusministeriölle (Dnro 5587/5/15; 14.1.2016) hallituksen esitysluonnoksesta annetussa lausunnossa. Siinä pidettiin oikeusavun saamiseen liittyviä tiukennuksia turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Oikeusasiamies toteaa lopuksi ja edellä mainituissa lausunnoissa mainittuihin perusteluihin viitaten, että nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten voidaan arvioida parantavan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa, kun heillä on esimerkiksi ns. tukihenkilöiden sijasta käytettävissä oikeudellinen avustaja entistä useammin sekä riittävä aika valituksen tekemiseen.

Oikeuskansleri toteaa, että 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).

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan, että oikeudellisen avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on asian selvittämisen kannalta tärkeää ja todennäköisesti edesauttaa myös sitä, että kaikki turvapaikkaperusteet esitetään riittävän kattavasti ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Avustajan käyttämisen rajoittaminen turvapaikkapuhuttelusta on lisännyt hallintomenettelyyn kohdistuneita menettelyvirhevaihteita hallinto-oikeudessa. Avustajan läsnäolo puhuttelussa todennäköisesti vaikuttaa siihen, ettei menettelyvirhevaihteita enää esitetä yhtä usein. Mahdollisesti myös kokonaan uusien turvapaikkaperusteiden esittäminen vasta valitusvaiheessa voi olla jatkossa vähäisempää.

Muidenkin lausunnonantajien mukaan puhuttelussa avustamisen palauttaminen oikeusavun piiriin vahvistaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Lausunnonantajat näkivät yhdenmukaisesti tärkeäksi sen, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen apuun jo prosessin alkuvaiheesta lähtien ja että se koskee myös turvapaikkapuhuttelua, joka on asian selvittämisen ja ratkaisun kannalta menettelyn keskeisin vaihe.

4.2 Valitusaikoja koskeva muutos; ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin ja 196 §:n 3 momentin kumoaminen

Yleisesti lausunnoissa on katsottu, että valitusaikojen palauttaminen samalle tasolle muiden hallintoasioiden kanssa on olennainen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisen edellytys.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa asiasta: Ehdotetut muutokset ovat kannatettava. Valitusaikojen lyhentäminen ei ole lyhentänyt asioiden käsittelyaikoja. Sen sijaan tavanomaista lyhyempi valitusaika on todennäköisesti vaikuttanut heikentävästi valitusten laatuun ja lisännyt tarvetta toimittaa hallinto-oikeudelle lisäselvityksiä myöhemmin. Valitusajan yhtenäistämisen voidaan arvioida selkeyttävän tilannetta ja ylläpitävän yhdenmukaisia käytäntöjä eri jutturyhmien välillä.

Oikeuskansleri lausuu: 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.

Itä-Suomen hallinto-oikeus lausuu: Lyhyemmällä valitusajalla ei ole ollut merkitystä asian kokonaiskäsittelyajan kannalta, eikä lyhyempi valitusaika ole siten tehostanut valittajan oikeus-

turvaa. Sen sijaan muista asiaryhmistä poikkeava valitusaika on johtanut erehdyksistä ja huolimattomuudesta aiheutuneisiin oikeudenmenetyksiin sekä ylimääräiseen selvittämistarpeeseen. Hallinto-oikeus kannattaa muihin asiaryhmiin nähden yhdenmukaisia valitusaikoja.

Muidenkin lausunnonantajien käsitys muutoksesta oli samanlainen kuin yllä mainituilla, eikä yksikään taho vastustanut muutosta. Valitusaikojen palauttamista samanpituisiksi kuin ne ovat muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa pidettiin perusteltuna ja tärkeänä.

4.3 Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulain 17 a §:n kumoaminen

4.3.1 Kielteisiä tai varauksellisia lausuntoja

Korkein hallinto-oikeus vastustaa asiakohtaisista palkkioista luopumista ja esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa palkkioperusteita porrastettaisiin nykyistä enemmän säilyttäen kuitenkin asiakohtainen palkkiojärjestelmä tai jossa asiakohtainen palkkio koskisi ainakin niitä tapauksia, joissa korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit suhtautuvat muutokseen epäroiden. Asiakohtaisia palkkioita koskeva muutos, joka tuli voimaan 1.9.2016, tehtiin, koska tuntiperusteisissa palkkioissa oli mm. merkittävää hajontaa. Asiakohtainen palkkio on tehnyt palkkioiden käsittelystä oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa selkeämpää, nopeampaa ja vähemmän resursseja vaativaa. Tuntiperusteista palkkiota sovellettaessa tehty työmäärä voidaan toki ottaa paremmin huomioon. Tämä lisää kuitenkin merkittävästi työtä oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa laskujen käsittelyn osalta. Palkkioiden käsittely oikeusaputoimistoissa on pelkästään kirjallista menettelyä. Tarpeellisten toimenpiteiden arvioiminen on hankalaa ja työlästä, koska oikeusaputoimistoilla on usein käytössään asiasta varsin niukat tiedot. Piirit katsovat, että vaihtoehtoinen ratkaisu tuntiperusteiselle palkkiolle voisi olla useampia eri tilanteita varten säädettyt asiakohtaiset palkkiot ja palkkiotason uudelleen arviointi.

Helsingin hallinto-oikeus näkee muutoksessa sekä hyviä että huonoja puolia. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on lähes poikkeuksetta oikeusapupäätös ja avustajilla määrätään maksettavaksi runsaasti oikeusavun palkkioita. Asiakohtainen palkkio on yksinkertaistanut palkkion määrän vahvistamista. Toisaalta varsin joustamaton palkkio aiheutti sen, että palkkion määrä oli yksinkertaisissa asioissa liian suuri ja vaativissa asioissa se ei kattanut avustajan todellista työmäärää. Mahdollisuus asiakohtaisen palkkion korottamiseen erityisistä syistä on antanut hieman liikkumavaraa mutta tästä huolimatta palkkion määrääminen tapauskohtaisesti asiaan käytetyn ajan perusteella on avustajien kannalta oikeudenmukaisempaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan asiakohtainen palkkiojärjestelmä on ollut tuomioistuimen kannalta selkeämpi, yksinkertaisempi ja vaivattomampi menettelytapa avustajan palkkiosta määrättäessä. Se on toiminut hyvin varsinkin tavanomaisissa kirjallisessa menettelyssä ratkaistavissa asioissa. Tuntiperusteista palkkiota sovellettaessa voidaan kuitenkin paremmin ottaa huomioon asian hoitamisen vaatima työmäärä ja esimerkiksi suullisten käsittelyjen hoitamiseen liittyvät erityispiirteet. Hallinto-oikeus arvioi muutoksen lisäävän jonkin verran tuo-

mioistuimen työmäärää sekä aiheuttavan osin perusteetontakin hajontaa palkkioiden määrässä. Asiantuntevan avustajakunnan saatavuutta muutoksella ei hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan voida taata.

4.3.2 Myönteisiä lausuntoja

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että ehdotetut muutokset ovat kannatettavia myös näiltä osin. Useissa tilanteissa voidaan arvioida, että asiakohtainen palkkio ei kata sitä työaikaa, jonka laadukkaasti työtä tekevä avustaja käyttää asian hoitamiseen. Palkkion määräämisen yhtenäisten palkkioperusteiden mukaisesti voidaan arvioida kannustavan kattavaan asiaan perehtymiseen ja huolelliseen päämiehen etujen ajamiseen. Tämän voidaan ainakin jos-sain määrin arvioida helpottavan hallinto-oikeuden työtä.

Sisäministeriö katsoo että, esityksen perustelujen mukaan muutoksella pyritään turvaamaan asiantuntevan avustajakunnan saatavuus. Kuten muidenkin ehdotettujen muutosten kohdalla, sisäministeriö pitää kannatettavana kaikkia ehdotuksia, joilla välillisestikin voidaan vaikuttaa turvapaikkaprosessin kokonaisuuteen sitä lyhentävästi. Laadukkaampi avustaminen on yksi tärkeä tähän vaikuttava asia.

Pakolaisneuvonta ry lausuu, että määritellyt asiakohtaiset palkkiot eivät yksittäisiä, kaikkein helpoimpia ja selkeimpiä tapauksia lukuun ottamatta kata toimeksiantojen hoitamista hyvän asianajotavan mukaisesti. Erityisen ongelmallisia ovat olleet esimerkiksi uusintahakemuksia koskevat puolitetut palkkiot sekä hallinto-oikeuksien suullisista käsittelyistä maksetut palkkiot, samalla kun sekä uusintahakemukset että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa pidetyt suulliset käsittelyt ovat yleistyneet tänä aikana huomattavasti. Pakolaisneuvonta, jonka sääntöjen mukaisena tarkoituksena on turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaaminen, on avustamista jatkanut, vaikka se on tarkoittanut toiminnan jatkuvaa tappiollisuutta toiminnan merkittävästä supistamisesta huolimatta. Toimeksiantojen hoitamisen vaatimaan työaikaan perustuvan oikeusapupalkkion palauttaminen vahvistaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Amnesty International kannattaa muutosta ja katsoo, että 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.

Suomen pakolaisapu katsoo, että edellinen muutos on tehnyt turvapaikka-asioiden hoitamisesta melkein mahdotonta yksityisille asianajajille. Oikeusavusta maksettava tuntikorvaus on jo lähtökohtaisesti alemmalla tasolla kuin asianajajan normaali tuntilaskutus, mutta turvapaikka-asioissa korvaukset eivät enää kata kaikkea asian hoitamiseen kuluvaan aikaan. Tästä syystä monet asianajajat ovat lakanneet ottamasta vastaan kansainväliseen suojeluun liittyviä tapauksia. Pakolaisapu pitää tärkeänä, että palkkiojärjestelmä mahdollistaa korkealaatuisen oikeusavun antamisen turvapaikanhakijoille ja, että järjestelmä korvaa tehdyn työn myös silloin, kun kyseessä on vaikeampia tai raskaampia tapauksia. Pakolaisapu pitää tärkeänä, että mahdollisimman laaja joukko asianajajia voi tukea turvapaikanhakijoita ja, että järjestelmä ei

sulje pois yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Tähän nähden luonnoksessa esitetyt muutokset ovat askel oikeaan suuntaan.

Suomen asianajajaliitto pitää asiakohtaisesta palkkioperusteesta luopumista perusteltuna. 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 selvittämiseksi eikä tosiseikasto ja näyttö 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.

Asianajajaliitto katsoo edelleen, että 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.

Muissakin lausunnoissa katsotaan edellä kuvatun tavoin, että palkkioperusteisiin ehdotettu muutos on perusteltu esille tulleiden ongelmien poistamiseksi ja etenkin, jos se ohjaa turvapaikanhakijoiden avustajia tekemään työnsä asianmukaisesti ja huolellisesti.

4.4 Voimaantulosäännös

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että esityksen voimaantulosäännösten selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota erityisesti oikeusapulain muuttamisen osalta. Asiakohtaisesta palkkiosta säädettäessä voimaantulosäännöksen tulkinnanvaraisuus edellytti korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa (KHO 20.10.2016/4390). Hallinto-oikeus toteaa, että turvapaikka-asioissa tulee vireille useita hallinto-oikeuksien tai korkeimman hallinto-oikeuden Maahanmuuttovirastolle uuden selvityksen johdosta palauttavia asioita. Ei ole poikkeuksellista, että mainituissa asioissa on edelleen useita vuosia aikaisemmin annettu oikeusapupäätös, sillä asia ei ole lainvoimaistunut missään vaiheessa.

Siirtolaisuusinstituutin mielestä 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 koskevilla asioilla, tulisi tästä selkeästi mainita siirtymäsäännöksissä myös 9 § 2 mom. kohdalla. Muutoin syntyisi 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 edessä olla tilanne, jossa puhuttelussa avustaminen kuuluu oikeusapuun, mutta palkkioperuste on oikeusapulain siirtymäsäännösten mukaan asiakohtainen. Tällöin palkkion tason kohtuullisuutta jouduttaisiin arvioimaan uudella tavalla.

Amnesty international Suomen osasto katsoo, että voimaantulosäännös on niin ongelmallinen, että se tulee muuttaa nyt säädettävään lakiin kattamaan myös aiemmin tehdyt oikeusapupäätökset. Oikeusavun palkkioperusteen määräytyminen on tarpeen muuttaa siten, että yksityiset avustajat saavat tuntiperusteisen palkkion muutosten voimaantulosta lähtien myös niissä tapauksissa, joissa oikeusapupäätös on tehty edellisen lain tilan 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 tapausten 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 Amnestyn esille tuomat muutostarpeet, tämä kyseinen muutos on tarpeen tehdä heti nyt käsittelyssä olevaan lakiluonnokseen.

Demla ry näkisi selkeämpänä ratkaisuna sen, että myös oikeusavun palkkioperustetta koskevia muutoksia sovellettaisiin päätöksiin, jotka tehdään lain tultua voimaan riippumatta oikeusapupäätöksen myöntämisaikakohdasta.

Pakolaisneuvonnan mielestä lainmuutoksen tavoite turvattaisiin säätämällä voimaantulosäännös, jonka mukaan lainmuutosta sovellettaisiin lain voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasioissa. Vähintään voimaantulosäännöstä tulee selkeyttää niin, että lainmuutoksen soveltaminen sidottaisiin pääasian vireille tuloon kulloisessakin viranomaisessa oikeusapupäätöksen päiväyksen sijaan. Näin lakimuutoksen voimaantullessa vireillä olevissa asioissa palkkio määräytyisi tämän hetkisen lain mukaan, mutta lain voimaan tulon jälkeen seuraavaan käsittelyvaiheeseen siirtyvissä asioissa sovellettaisiin uutta lakia riippumatta siitä, olisiko kyse hallinto-oikeudesta, KHO:sta tai Maahanmuuttovirastosta tuomioistuimen palautuksen jälkeen.

Muut lausunnonantajat eivät ole lausuneet voimaantulosäännöksestä.

4.5 Vaikutukset toimintaan

Sisäministeriö katsoo, että esityksellä on ainakin välillisesti vaikutusta turvapaikkaprosessin kokonaiskestoon ja näin ollen myönteisiä taloudellisia vaikutuksia myös sisäministeriön hallinnonalalla.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsovat, että lisääntyvä turvapaikkapuhutteluihin osallistuminen tulee työllistämään oikeusaputoimistoja ja edellyttää riittävää resursointia oikeusaputoimistoihin. Tämän lisäksi tuntiperusteinen palkkio lisää kuitenkin merkittävästi työtä oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa laskujen käsittelyn osalta. Palkkioiden käsittely oikeusaputoimistoissa on pelkästään kirjallista menettelyä. Tarpeellisten toimenpiteiden arvioiminen on hankalaa ja työlästä, koska oikeusaputoimistoilla on usein käytössään asiasta varsin niukat tiedot.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät vastaanottopalvelujen kustannuksiin. Vuodesta 2020 alkaen tavoitteena on, että keskimääräinen turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannus on 50 €/hlö/vrk. Jos pidennetyt valitusajat siirtyvät sellaisinaan käsittelyn kokonaiskestoon ja siten pidentävät sitä aikaa, jonka henkilö viettää vastaanottopalvelujen piirissä, tällä on huomattavia vaikutuksia palvelujen kustannuksiin.

Vuonna 2019 hallinto-oikeuksiin tehtiin valituksia noin 4 000 turvapaikanhakijan asiassa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 2 700 turvapaikanhakijan asiassa. Hallinto-oikeuden valitusajan pidentyminen yhdeksällä vuorokaudella voisi siis aiheuttaa noin 1,8 miljoonan euron lisäkustannuksen vastaanottopalveluissa, ja vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden valitusajan pidentyminen 16 vuorokaudella voisi aiheuttaa noin 2,2 miljoonan euron lisäkustannuksen. Valitusten määrän pysyessä samalla tasolla valitusaikojen pidentyminen edellyttää siis, että vastaanottopalveluihin lisätään noin 4 miljoonaa euroa, ellei kokonaiskäsittelyaikoja saada muilla keinoilla lyhennettyä.

Esitetyn muutoksen muita taloudellisia vaikutuksia on vaikeaa ennakoida. Avustajan nykyistä yleisempi läsnäolo puhuttelussa tehostaa turvapaikkaprosessia ja vähentää lisäselvitysten hankkimisen tarvetta joissakin tapauksissa, mutta voi toisaalta aiheuttaa turvapaikkapuhuttelujen pidentymistä ja tarvetta useamman puhuttelun järjestämiseen yksittäisille asiakkaille, mikä lisäisi mm. tulkkauksen ja vastaanoton kustannuksia. On siis mahdotonta arvioida etukäteen, muodostuvatko esitetyn muutoksen taloudelliset vaikutukset lopulta positiivisiksi vai negatiivisiksi ja mikä niiden suuruus on. Joka tapauksessa merkittävimmällä tavalla muutos tulee näkymään vastaanoton kustannuksissa, joiden osalta vaikutus on äärimmäisissä tilanteissa +/- 12,5 miljoonaa euroa riippuen siitä, kasvaako vastaanoton tarve tai väheneekö se.

Taloudellisia vaikutuksia olisi edellä todetulla tavalla myös sillä, jos muutos johtaisi turvapaikkapuhutteluun varaamiseen kuluvan ajan merkittävään pidentymiseen. Jos esitysluonnoksen kirjaus, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto määrittää lähtökohtaisesti puhutteluaikataulun, jätettäisiin pois tai jäisi muuten toteutumatta, tällä olisi usean henkilötyövuoden vaikutus Maahanmuuttoviraston tukitoiminnoissa, ja pidentyvät käsittelyajat lisäisivät vastaanoton kustannuksia merkittävästi.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja *Itä-Suomen hallinto-oikeus* toteavat, että esityksellä ei ole mainittavia taloudellisia tai toiminnallisia vaikutuksia niiden toimintaan ja työskentelyyn.

Helsingin hallinto-oikeus lausuu, että avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa ja valitusaikojen palauttaminen 30 päivään selkeyttävät tilannetta, mutta eivät varsinaisesti vaikuta hallinto-oikeuden toimintaan. Asiakohtaisesta palkkiosta luopuminen lisää hallinto-oikeuden työmäärää, koska palkkion määrittäminen avustajan yksilöidyn ajankäyttöön perustuvan laskun perusteella on työläämpää ja vie enemmän aikaa kuin asiakohtaisen palkkion vahvistaminen.

Pakolaisneuvonta ry lausuu, että sen toiminnan jatkuminen on ollut vaakalaudalla siitä lähtien, kun edelliset lakimuutokset vuonna 2016 tulivat voimaan. Järjestön toiminnan ydintä ja rahoituksen perusta ovat suurimmalta osin turvapaikanhakijoiden avustamisesta maksetut oikeusapupalkkiot. Valitusaikojen palauttaminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 21 ja 14 päivästä yleiseen 30 päivään merkitsee toiminnan kannalta sen organisoinnin helpottamista ja työntekijöiden työn hallinnan parantumisesta. Tehdyistä lakimuutoksista ratkaisevimpia *Pakolaisneuvonnan* toiminnan jatkumisen kannalta olivat tässä lakiluonnoksessa peruutettavaksi esitetyt turvapaikkapuhutteluissa avustamisen kattaminen oikeusavulla ja oikeusapupalkkiot sekä lisäksi alkuvaiheen avustamisen siirtäminen käytännössä julkisille oikeusavustajille, johon tämä lakiluonnos ei ole tekemässä muutosta. Kiinteistä asiakohtaisesta palkkiosta luopuminen on edellytys sille, että *Pakolaisneuvonnan* toimintaa ylipäänsä voidaan jatkaa. Tuntiperusteisiin palkkioihin siirtyminen korjaa kuitenkin ongelman vain, jos oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa jatkossa arvioidaan tehty työ oikein.

Suomen Punainen Risti toteaa, että vaikutukset sen toimintaan ovat myönteisiä. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnassa, paperittomien tukemisessa ja turvapaikanhakijoiden psykososiaalisessa sekä kotoutumisen tuessa on erittäin tärkeää, että turvapaikanhakijalla on koko prosessin ajan oikeudellinen avustaja, jolle prosessiin liittyvät asiat voidaan ohjata selvittäväksi. Riittävää ammatillista ja asiantuntevaa oikeudellista apua täytyy olla saatavilla kaikissa prosessin vaiheissa. Mahdollisuus luottaa turvapaikkaprosessiin ja -päätöksiin on ammatillisen ja vapaaehtoistoiminnan kannalta tärkeää. Asianmukainen turvapaikanhakijoiden oikeusturva on aivan keskeinen edellytys tällaiselle luottamukselle.

4.6 Muut huomiot ja kommentit

4.6.1 Avustajan valintaa koskevat kommentit

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry näkee tärkeänä, että jo turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa turvapaikanhakijan olisi mahdollista itse valita avustaja. Tämä on tärkeää varsinkin erityisasiantuntemuksen näkökulmasta. *Demla* näkee, että turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa avustamisesta oikeusaputoimistojen lisäksi laissa tai asetuksessa voitaisiin säätää erityisasemasta tiettyjen ulkomaalaisasioiden erityisasiantuntijatahojen esim. *Pakolaisneuvonta ry:n* osalta.

Pakolaisneuvonta ry katsoo, että yksityisten pakolaisoikeuteen erikoistuneiden avustajien kuten *Pakolaisneuvonnan* sulkeminen pois alkuvaiheen avustamisesta johtaa turhiin avustajanvaihdoksiin valitusvaiheessa ja sitä kautta kustannusten kasvuun, koska prosessiekonomisinta olisi, että sama avustaja hoitaa asiakkaan toimeksiannot eri vaiheissa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että myös yksityisen avustajan määräämisen osalta olisi syytä perua vuonna 2016 tehty muutos tai muuttaa lakia oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä oikeusapuhajusten osalta. Vähintään asia tulisi huomioida lain esitöissä.

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

Amnesty International katsoo, että 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.

4.6.2 Valituslupaa koskevat kommentit

Suomen punainen risti katsoo, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa on heikentänyt myös valituslupaperusteiden rajoittaminen Korkeimman hallinto-oikeuden osalta (Ulkomaalaislaki 196 § 4 mom.). Tämänkin heikennyksen osalta olisi syytä selvittää mahdollisuus soveltaa lain oikeudenkäytöstä hallintoasioissa mukaisia valituslupaperusteita, ja vähintäänkin poistaa 196 § 4 momentista sana ”erityisen”. Tällainen ratkaisu olisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltu ja myös Suomen kansainvälisistä valvontaelimistä saamat langettavat ratkaisut osoittavat valituslupakynnyksen olevan liian korkea.

Pakolaisneuvonta ry lausuu, että osana vuoden 2016 turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantanutta lakimuutoskokonaisuutta nostettiin myös kynnystä saada valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupakynnyksen nostaminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, joissa on kyse ehdottomasta palautuskiellosta ja aina korostetun oikeusturvan tarve, ei ole perusteita. Erityisen korkealla valituslupakynnyksellä on myös voinut olla oma vaikutuksensa siihen, että Suomesta on viime vuosina jouduttu viemään lukuisia tapauksia muun mu-

assa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) ja YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa (CAT). Pakolaisneuvonta esittää, että lakimuutoksen yhteydessä poistettaisiin 196 § 4 momentista sana ”erityisen”, ja näin palattaisiin ennen 2016 voimassa olleeseen sanamuotoon valitusluvan myöntämisen osalta.

Pakolaisapu peräänkuuluttaa muutosta ulkomaalaislain 196 § 4 momenttiin, joka käsittelee valituslupia korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Valitusluvan myöntämisen kynnyksessä korotettiin vuonna 2016 lakimuutoksella, minkä jälkeen valitusluvan myöntäminen on mahdollista vain erityisen painavasta syystä. Muutos on tehnyt valitusluvan myöntämisen kynnyksestä hyvin korkean ja valittamisesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle kohtuuttoman vaikeaa.

4.6.3 Muita kommentteja

Amnesty International 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.

Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että turvapaikanhakijoiden oikeusapua tarkastellaan jatkossa laajemmin sen erityispiirteet huomioiden ja pyritään hallitusohjelmassa todetulla tavalla varmistumaan siitä, että turvapaikanhakijoiden asioita hoitavat pätevät ja huolellisesti toimivat avustajat. Tässä yhteydessä hyviä käytäntöjä olisi mahdollista selvittää esimerkiksi muiden pohjoismaiden lainsäädäntöä tarkastelemalla.

Oikeuskansleri toteaa, että esityksen suhdetta perustuslakiin kuvaava jakso on 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.

Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että 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.

Helsingin yliopisto toivoo, että oikeusministeriö esittäisi konkreettisia keinoja korkeatasoisen oikeusavun varmistamiseksi, esimerkiksi siten, että turvapaikka-asioissa avustavat lakimiehiltä vaadittaisiin osoitusta siitä, että he ovat turvapaikkalainsäädännön asiantuntijoita.

Suomen Punainen Risti huomauttaa, että Maahanmuuttoviraston puhuttelussa sopimisessa tulee olla joustavat käytännöt.

Suomen Pakolaisapu pitää tärkeänä, että puhutteluajankohdat tarjotaan myös kohtuullisella varoitusaajalla, sillä monesti aikatauluhaasteet eivät varsinaisesti johdu ajankohdasta vaan siitä, että ilmoitus on annettu hyvin lyhyellä varoitusaajalla haastateltavalle ja hänen avustajalensa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsovat, että Maahanmuuttoviraston tulee ilmoittaa vaihtoehtoisia puhutteluajankohtia määrätylle avustajalle riittävä määrä, jotta avustajalla on tarvittaessa todellinen mahdollisuus osallistua puhutteluun. Turvapaikka-asioissa korostuu päämiehen ja avustajan välinen luottamussuhde. Mikäli avustaja joutuu käyttämään sijaista tai avustaja joudutaan kokonaan vaihtamaan, niin se aiheuttaa epäluottamusta ja lisätyön muodossa myös lisäkustannuksia valtiolle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitystä tulisi täsmentää kustannusvaikutusten osalta ja selvittää, ovatko esitetyt muutokset toteutettavissa jo linjatun rahoituksen puitteissa. Myös vaihtoehtoisten (asiakohtaisen palkkion nosto) mallien taloudelliset vaikutukset tulisi selvittää.