

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**

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta tavoitteiltaan kannatettavana. Ammattitaitoisen oikeusavustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa edistää hakijan oikeusturvan toteutumista ja asian selvittämistä erityisesti silloin, kun hakijan tilanteeseen liittyy haavoittuvuutta. Ammattitaitoinen avustaja pystyy tukemaan turvapaikanhakijaa myös puhutteluun valmistautumisessa ja siten edesauttamaan sitä, että hakemusperusteet tulevat mahdollisimman kattavasti esitetyiksi ja selvitettyiksi jo puhuttelussa, jolloin tarve lisäselvityksen hankkimiseen voi vähentyä.

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. Vuoden 2016 oikeusapua koskevien lainmuutosten jälkeen turvapaikkapuhutteluissa yleistyi tällaisten muiden kuin oikeudellisten avustajien käyttö. Käytännön kokemusten perusteella näillä ns. maallikkoavustajilla on usein ollut puutteellinen käsitys turvapaikkamenettelyn etenemisestä, puhuttelun tarkoituksesta, kulusta ja omasta roolistaan siinä. Samalla heidän toimintansa on saattanut heikentää hakijan luottamusta viranomaisiin ja oikeusavustajiin. Tämä on voinut vaikeuttaa asian selvittämistä ja samalla heikentää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Viranomaisella on turvapaikka-asiassa ulkomaalaislakiin ja hallintolakiin perustuva selvittämisvelvollisuus. Turvapaikkapuhuttelussa hakijaa ohjataan kertomaan kaikista niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee kansainvälistä suojelua, ja viranomaisen esittää tarvittavat tarkentavat kysymykset. Näin ollen avustajan läsnäololla ei kaikissa tapauksissa ole merkittävää vaikutusta asian selvittämiseen, koska monet hakijat kykenevät kertomaan tällaisista henkilöään koskevista asioista myös ilman oikeudellisen avustajan läsnäoloa. Yksittäisessä tapauksessa on kuitenkin usein

mahdotonta arvioida, miten suuri hyöty avustajan läsnäolosta puhuttelussa olisi saatavissa, ja Maahanmuuttovirasto katsookin, että esitetty lakimuutos vähentäisi tilanteita, joissa esimerkiksi tulevaan korvaukseen liittyvän epävarmuuden vuoksi avustaja jättää osallistumasta puhutteluun siitä huolimatta, että hänen läsnäolonsa olisi edesauttanut asian selvittämistä.

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä myös sitä, että esitysluonnoksessa on huomioitu muutoksen vaikutus puhuttelujen varaamiseen ja siten käsittelyaikoihin. Ennen vuoden 2016 muutoksia puhutteluajankohdtien yhteensovittaminen avustajien kalentereihin aiheutti puhuttelujen siirtymisiä jopa usealla kuukaudella eteenpäin, mikä nykytilanteessa johtaisi huomattavan usein lakisääteisen käsittelyaikavelvoitteen ylittymiseen. Käsittelyaikojen pidentyminen tästä syystä aiheuttaisi myös huomattavia lisäkustannuksia vastaanottopalveluissa. Maahanmuuttovirasto pitää näin ollen tärkeänä esitysluonnoksessa olevaa kirjausta siitä, että virasto määrittää puhuttelun ajankohdan kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa, ja että avustajan tulee huolehtia tarvittaessa sijaisen asettamisesta puhutteluun.

Jotta muutoksella saavutetaan haluttu vaikutus, Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että varmistetaan oikeusavun resurssien riittävyys myös tilanteessa, jossa hakijamäärä kasvaa nykyisestä.

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

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

Maahanmuuttovirasto pitää ehdotettua muutosta myös tältä osin kannatettavana. Virasto katsoo, että lyhyempien valitusaikojen prosessia nopeuttava vaikutus on ollut kokonaiskäsittelyaikojen kannalta hyvin vähäinen. Kuten esitysluonnoksessa on todettu, lyhyemmät valitusajat ovat joissakin tapauksissa saattaneet johtaa siihen, että valituksia ei ole tehty ajoissa tai ne on tehty puutteellisina. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituslupahakemuksen lyhyt määräaika on aiheuttanut haasteita myös Maahanmuuttoviraston omassa toiminnassa silloin, kun virasto on hakenut valituslupaa hallinto-oikeuksien päätöksistä. Myös yhdenvertaisuusnäkökohdat puoltavat valitusaikojen palauttamista hallintolain mukaisiksi.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksella voi jäljempänä esitettävällä tavalla olla vaikutuksia vastaanoton kustannuksiin.

## Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

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

Avustajien palkkioperusteiden osalta Maahanmuuttovirastolla ei ole esitysluonnokseen lausuttavaa. Virasto pitää tärkeänä, että palkkiojärjestelmä on sellainen, että se ohjaa turvapaikanhakijoiden avustaja tekemään työnsä asianmukaisesti ja huolellisesti.

## Esityksen vaikutukset toimintaan

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

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 kokonaisuuteen 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 ennakoita. 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 puhuttelu-aikataulun, jätettäisiin pois tai jäisi muuten toteutumatta, tällä olisi usean henkilötyövuoden vaikutus Maahanmuuttoviraston tukitoiminnoissa, ja pidentyvät käsittelyajat lisäisivät vastaanoton kustannuksia merkittävästi.

### **Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?**

Esityksen muita vaikutuksia on arvioitu edeltävissä kohdissa.

### **Muut kommentit esitysluonnoksesta**

#### **Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän**

Edellä todetulla tavalla Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitetyt muutokset lähtökohtaisesti edistävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista ja turvapaikkamenettelyn tehokkuutta ja sujuvuutta. Näiden tavoitteiden kannalta Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että hallitusohjelmassa mainitulla tavalla pyritään jatkossa myös entistä paremmin varmistamaan turvapaikanhakijoiden oikeusavustajien pätevyys ja huolellisuus.

Vuonna 2015, kun Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä moninkertaistui, avustajiksi tuli paljon uusia yksityisiä toimijoita. Näillä toimijoilla ei aina ollut sellaista kokemusta ja osaamista turvapaikka-asioista, jota asian hoitaminen olisi edellyttänyt, ja osa heistä toimi tavalla, joka ei ollut omiaan edistämään hakijan edun toteutumista. Näitä ongelmia on käsitelty mm. oikeusministeriön tilaamassa tutkimuksessa, jonka tuloksiin viitataan esitysluonnoksessa.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että nyt käsillä oleva esitys ei sisällä sellaisia toimia, jotka ehkäisisivät vastaavan tilanteen syntymistä siinä tapauksessa, että turvapaikanhakijoiden määrä uudelleen kasvaisi nopeasti. Turvapaikanhakijat eivät lähtökohtaisesti maahan tullessaan tunne suomalaista oikeusjärjestelmää, eikä heillä siten ole kykyä arvioida avustajan osaamista ja pätevyyttä. He ovat näin ollen oikeusturvan toteutumisen kannalta merkittäväällä tavalla eri asemassa kuin suomalaiset oikeusavun saajat.

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.

Purontie Jaakko

Maahanmuuttovirasto - tulosalueen johtaja, oikeuspalvelu