

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

Turvapaikanhakijoilla on korostunut oikeusturvan tarve. Hakijalta ei voi vaatia Suomen lainsäädännön tai menettelyn tuntemusta, eikä yleinen oikeudellinen neuvonta riitä takaamaan hakijoiden oikeusturvaa, etenkin kuin 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 viranomaisten 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.

Puhuttelussa avustamisen palauttaminen oikeusavun piiriin vahvistaa lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

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

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Poikkeama yleisestä valitusajasta nimenomaan kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa, joissa on korostetun oikeusturvan tarve, on merkittävästi ja täysin perusteettomasti heikentänyt turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kun vuosina 2015–2016 jopa valtaosalla turvapaikanhakijoista ei ole ollut avustajaa alkuvaiheessa, heidän on ollut vaikea löytää avustajaa muita asiaryhmiä lyhyemmän valitusajan puitteissa. Tämä on näkynyt konkreettisesti myös lukuisina korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyinä hakemuksina menetetyin määräajan palauttamiseksi.

Yleisen 30 päivän valitusajan palauttaminen vahvistaa lakiesityksen ta-voitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos; oikeusapulaki 17 a §

Arvio muutoksesta ja sen vaikutuksista

Kuten Pakolaisneuvonta vuonna 2016 tehdyn lakimuutoksen lausuntovaiheessa toi esiin, asiakohdaisen kiinteän enimmäistaksan käyttöön ottaminen poikkeuksellisesti vain kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa johti siihen, että suuri osa asiantuntevista yksityisistä avustajista luopui kokonaan tai muutamaa tietoista pro bono -asenteella hoidettua tapausta lukuun ottamatta turvapaikka-asioiden hoitamisesta. Määritellyt asiakohdaiset 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.

Esityksen vaikutukset toimintaan

Millaisia taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia esityksellä olisi toimintaan?

Pakolaisneuvonnan 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. Lakimuutosten seurauksena toimintaa supistettiin voimakkaasti jo keväällä 2017, kun järjestön Oulun-toimisto jouduttiin sulkemaan ja henkilökunta, mukaan lukien juristien määrä käytännössä puolittui vuoden aikana.

Valitusaikojen palauttaminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 21 ja 14 päivästä yleiseen 30 päivään merkitsee toiminnan kannalta sen organisoinnin helpottumista ja työntekijöiden työn hallinnan parantumista. Päätösten saamisen jälkeen asiakastapaamisten mahduttaminen juristien ja tulkkien kalentereihin sekä valituksen kirjoittaminen jopa kahden viikon sisällä on tehnyt työskentelystä välillä kestävämmän hektistä.

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 asiakohtaisista palkkiosta luopuminen on edellytys sille, että Pakolaisneuvonnan toimintaa ylipäänsä voidaan jatkaa. Yksittäisiä toimeksiantoja lukuun ottamatta kaikki kansainvälistä suojelua koskevat toimeksiannot ovat kiinteillä palkkioilla edellyttäneet enemmän tai vähemmän pro bono -työtä, yleensä niin, että vaativimmat ja Pakolaisneuvonnan erityisosaamista vaativat tapaukset tuottavat eniten tappiota.

Tuntiperusteisiin palkkioihin siirtyminen korjaa kuitenkin ongelman vain, jos oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa jatkossa arvioidaan tehty työ oikein. Nykyisen lain voimassaoloaikana on valitettavasti havaittu myös taipumusta ”kohtuullistaa” eli leikata palkkioita ja esimerkiksi tulkkilaskuja ilman perusteluita myös muissa ulkomaalaisoikeudellisissa asioissa, kuten perhesidevalituksissa, lähelle kansainvälistä suojelua koskevia kiinteitä palkkioita.

Olisikin syytä edellyttää palkkiopäätösten, ennen kaikkea leikkausten, perustelemista jatkossa.

Puhuttelussa avustamisen palauttaminen oikeusavun piiriin tarkoittaa, ettei avustaja enää joudu avustamaan puhutteluissa tappioksi, mikäli myös tuntiperusteinen palkkio palautetaan. Nykytilanteessa, vaikka puhuttelussa avustamisesta maksettaisiin 300 euroa alkuvaiheen peruspalkkiota korkeampi palkkio, korotettu palkkio ei kata usein jopa monta päivää kestäviin puhutteluihin kuluvaan työaikaan.

Valtaosa Pakolaisneuvonnan ja muiden yksityisten avustajien hoitamista alkuvaiheen toimeksiannoista on nykyään tuomioistuinten Maahanmuuttovirastoon palauttamia, ja näissä kaikissa ei puhutteluita edes järjestetä. Lakiluonnoksen perusteella alkuvaiheen oikeusapu säilyisi julkisilla oikeusaputoimistoilla, jolloin puhutteluissa avustamisen kattaminen oikeusavulla ei vaikuta yksityisiin avustajiin kuten Pakolaisneuvontaan niin paljon – muutos on merkittävämpi nimenomaan turvapaikanhakijoiden kannalta, jotka voivat jatkossa saada avustajan mukaan puhutteluun.

Pakolaisneuvonnankaan avustajat eivät aina ja kaikkien asiakkaiden kanssa käy puhutteluissa. Puhuttelun avustamisen tarpeellisuus perustuu lakiluonnoksen mukaan avustajan arvioon, kuten ennen 2016 lakimuutoksia. Keskeinen asia tässäkin on arvion tekemisen avustajan asiantuntemus ja kokemus.

Millaisia muita vaikutuksia esityksellä olisi?

-

Muut kommentit esitysluonnoksesta

Voitte kirjoittaa muut huomionne tähän

Yleistä

Vuonna 2016 säädettiin kiireellä lukuisia kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa merkittävästi heikentäneitä lakimuutoksia. Jo edellisen hallituksen aikana käynnistettiin ja toteutettiin useampia selvityksiä, joissa todettiin tehtyjen lakimuutoksen kielteiset vaikutukset. Lakiluonnos vastaa osaan Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita – tutkimuksessa todetuista oikeusturvaongelmista.

Pakolaisneuvonta kannattaa lakiluonnoksessa lainmuutoksia.

Voimaantulosäännös

Edellisen 1.9.2016 voimaantulleen lainmuutoksen ja siihen liittyvän palk-kioasetuksen voimaantuloon liittyvä tulkinta oli ja on edelleen epäselvä. Lain osalta voimaantulosäännöstä ei käytännössä ollut. Palkkioasetuksen voimaantulosäännöksen mukaan asetuksen voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasioissa sovelletaan tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tulkintojen löytäminen on edellyttänyt ratkaisupyynnöjä ja tuomioistuimen kannanottoja (esim. KHO 20.10.2016/4390). Ratkaisupyynnön tekeminen merkitsee asiamiehelle merkittävää lisätappion riskiä, sillä oikeudenkäyntimaksu on hallinto-oikeudessa 250 euroa ja KHO:ssa 500 euroa.

Tulkintoja on saatu vasta viiveellä ja nyt yli kolme vuotta lain ja siihen liittyvän palkkioasetuksen muutoksen voimaantulon jälkeen osa tulkinnosta on edelleen epäselviä. Oikeusaputoimistojen tulkinnat vaihtelevat esimerkiksi tilanteissa, joissa tuomioistuin on palauttanut kansainvälistä suojelua koskevan asian uudelleen Maahanmuuttovirastolle käsiteltäväksi ja määrännyt avustajan määräyksen jatkumaan. Kun on kyse oikeusapuasista, joka on tullut vireille ennen 15.9.2016, on vakiintunut käytäntö useimmissa oikeusaputoimistoissa ollut tuntiperusteinen laskutus, koska oikeusapuasista on ollut vireillä ennen lainmuutosta. Edelleen viime vuoden lopulla ainakin yksi oikeusaputoimisto on edellyttänyt, että asiassa tehdään ja maksetaan vain asiakkoista palkkiota koskeva lasku.

Pakolaisneuvonta pitää välttämättömänä, että ehdotettua voimaantulosäännöstä muutetaan.

Luonnoksessa esitetty muotoilu voimaantulo-säännöksestä oikeusavun osalta ei huomioi tilannetta, joka on tällä hetkellä Suomessa, erityisesti pitkittyneiden menettelyiden ja uusintahakemusten osalta, jotka ovat seurausta turvapaikkamenettelyn vakavista puutteista ja oikeusturvan heikennyksistä syksyn 2015 jälkeen. Maahanmuuttovirastossa ja tuomioistuimissa on edelleen vireillä kansainvälistä suojelua koskevia asioita, joissa oikeusapupäätös on tehty ennen edellisen lainmuutoksen voimaantuloa. Ehdotettu voimaantulosäännös tarkoittaisi, että lainmuutos ei koskisi yhtäkään tällä hetkellä vireillä olevaa kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa, joissa on haettu oikeusapua. Lainvoimaisen päätöksen saaminen kestää tällä hetkellä useita vuosia, erityisesti jos tuomioistuimet palauttavat asian uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle, mikä tapahtuu huomattavassa osassa valitusasioita.

Parhaiten 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.

Oikeus valita yksityinen avustaja jo alkuvaiheessa

Vuonna 2016 rajoitettiin turvapaikanhakijoiden oikeutta valita avustaja hakemusvaiheessa, vaikka aiemmin on tunnustettu, että erityisesti kansainvälistä suojelua koskevista asioista korostuu avustajien erityisosaaminen ja oikeusavun merkitys alkuvaiheessa. Avustaminen alkuvaiheessa on siirtynyt käytännössä kokonaan julkisille oikeusaputoimistoille, vaikka lain tulkinta mahdollistaisi ohjauksen yksityiselle esimerkiksi luottamukseen, prosessiekonomisiin syihin tai erityisosaamisen tarpeeseen perustuen.

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 oikeusapuhjausten osalta. Vähintään asia tulisi huomioida lain esitöissä.

Valituslupakynnys

Osana vuoden 2016 turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantanutta lakimuutostokokonaisuutta nostettiin myös kynnystä saada valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituslupakynnyksen nostaminen kansainvälistä suojelua koskevista asioista, 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 muassa 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.

Pia Lindfors
toiminnanjohtaja
Pakolaisneuvonta ry

Lindfors Pia
Pakolaisneuvonta ry