27.4.2016 VVTDno-2015-589

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä (HE32/2016), joka koskee ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa esityksen pääasiallista tavoitetta jouduttaa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyä. Käsittelyn nopeus on kuitenkin vain yksi oikeusturvan osatekijä.

Oikeusavun osalta

1.1. Oikeusavun ja asiantuntevan avustajan merkitys turvapaikkatutkinnassa

Turvapaikkamenettelyssä pääasiallinen tavoite on se, että Maahanmuuttovirasto tekee asiassa oikeusvarman päätöksen. Oikeusvarma päätös ei muutu valitustuomioistuimessa, eikä siitä ole toisaalta tarvetta valittaa.

Esityksen mukaan käsittelyn alkuvaiheessa, hallintoasiaa käsiteltäessä, avustajana kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa toimisi ensisijaisesti julkinen oikeusavustaja. Kokeneet turvapaikka-asioihin ja pakolaisoikeuteen erikoistuneet yksityiset lakimiehet eivät pääsääntöisesti voisi enää avustaa turvapaikkatutkinnassa.

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu luovat perustan ja ovat usein edellytys kustannustehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle. Asiantunteva lakimies välttää myös tarpeettomat toimenpiteet. Turvapaikkaprosesseja kehitettäessä on nimenomaan korostettu oikean päätöksen saamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Esityksellä ollaan leikkaamassa alkuvaiheen avustusta, jolloin turvapaikkaprosessien painopiste siirtyy takaisin kalliiseen ja hitaaseen tuomioistuinkäsittelyyn. Turvapaikanhakijoiden avustaminen vaatii erityisasiantuntemusta sekä kansallisesta, että laajasta ja monimutkaisesta kansainvälisestä sääntelystä johtuen. Tämän lisäksi on seurattava myös lähtömaiden alati muuttuvaa turvallisuustilannetta. Katsomme, että alkuvaiheen erityisasiantuntemusta vaativaan avustamiseen panostaminen on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta sekä kaikkien edun mukaista. Vaarana on, että oikeusavun leikkaukset kääntyy-

vät tavoitettaan vastaan: kasvattavat koko prosessin kustannuksia, pitkittävät prosessia ja heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Pitkittyneet prosessit lisäävät luonnollisesti myös vastaanottokeskusmajoituksen tarvetta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedossa on, että turvapaikanhakijoilla on avustajina henkilöitä, jotka eivät kuulu asianmukaisen valvonnan piiriin eivätkä noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita ja hyvää asianajotapaa. Kun vastaisuudessa yksityiseksi avustajaksi voitaisiin määrätä vain asianajaja tai lupalakimies, katsomme, että tämä osaltaan karsii alan epäeettistä toimintaa. Emme kuitenkaan kannata ulkomaalaislain rajaamista siten, että kokeneilta hyvämaineisilta pakolaisoikeuden erityisasiantuntijoilta evätään oikeus avustaa turvapaikkatutkinnassa.

1.2. Oikeusavun asiakohtaiset palkkiot

Oikeusapulakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 17 a §, jonka mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan asiakohtainen palkkio avustajan tehtävän hoitamisesta.

Turvapaikkahakemukset käsitellään yksilöllisesti. Osa hakemuksista on verrattain yksinkertaisia ja helposti selvitettäviä. Osa tapauksista on taas hyvinkin monimutkaisia ja vaativat paljon selvittelyä ja työtä sekä Maahanmuuttovirastossa, hallinto-oikeudessa että avustajalta.

Kiinteiden taksojen käyttöönotto valitusvaiheessa saattaa vahvistaa epäeettistä toimintaa ja rajoittaa pakolaisoikeuden hyvämaineisten erityisosaajien työtä. Jo tällä hetkellä oikeusaputoimistot ja hallinto-oikeus arvioivat laskutettavien toimenpiteiden tarpeellisuuden. Avustajan tarpeettomia toimenpiteitä ei korvata ja avustajat joutuvat sen vuoksi esittämään yksityiskohtaisen selvityksen palkkion saamiseksi. Esitetyn muutoksen jälkeen järjestelmä on houkutteleva niille toimijoille, joiden tavoitteena on maksimoida turvapaikka-asiakkaista saadut palkkiot. Oikeusaputoimistoissa ja hallinto-oikeudessa tehtävän laskutuksen kriittisen arvioinnin sijasta palkkio maksettaisiin kiinteinä taksoina riippumatta asian laajuudesta, käytetystä ajasta ja työn laadusta. Nykyään yksinkertaisissa asioissa on tarvittaessa mahdollista tarkistaa palkkioita alaspäin tilanteessa, jossa kiinteä korvaus johtaisi liian suureen palkkioon. Vaativan jutun hoitamisessa palkkion tulisi perustua tarpeellisiin toimenpiteisiin käytettyyn aikaan, kuten muillakin oikeuden aloilla.

Toisaalta eettisten toimijoiden kohdalla vaativien turvapaikka-asioiden hoitaminen hyvää asianajotapaa noudattaen muodostuisi taloudellisesti kannattamattomaksi.

1.3. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kansallisena ihmiskaupparaportoijana kiinnittänyt huomiota ongelmiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Mikäli turvapaikanhakijoiden oikeutta oikeusapuun kiristetään, on hyvin todennäköistä, että ihmiskaupan uhrin tunnistaminen heikkenee entisestään. Vastaanottokeskusten työntekijöiden ohella asiantuntevat ja kokeneet oikeusavustajat ovat olleet merkittävässä roolissa havaitsemaan ihmiskauppaan viittaavia indikaattoreita ja esittämään potentiaalisia uhreja auttamisjärjestelmään. Hyväksikäyttöön liittyvät olosuhteet tulevat esille yleensä luottamuksellisissa asiakassuhteissa, ei-

vät ensimmäisissä viranomaispuhutteluissa. Näin ollen vaarana on, että Suomen kansainvälisiin sopimuksiin perustuva velvollisuus tunnistaa ihmiskaupan uhrit ja saattaa heidät avun piiriin heikkenee.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää valiokunnan huomiota myös siihen, että ihmiskaupparikosten tutkinta ja onnistunut rikosprosessi edellyttävät lähtökohtaisesti ihmiskaupan uhriksi joutuneen henkilön kertomusta hyväksikäyttökokemuksista, olipa kysymys seksuaalisesta, työperäisestä tai muunkaltaisesta hyväksikäytöstä. Ihmiskauppaan syyllistyneiden oikeudelliseen vastuuseen saattaminen edistää paitsi rikosvastuun toteuttamista myös ihmiskaupan ehkäisemistä.

2.Valitusaikojen lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että valitusajan lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa vaarantaisi turvapaikanhakijan oikeuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Valitusaika on tärkeimpiä valituksen tekemistä koskevista muotomääräyksistä, eikä siihen tulisi puuttua kuin erittäin painavista ja erityisesti oikeusturvan kannalta arvioiduista ja perustelluista syistä. Esityksessä ei ole esitetty sellaisia painavia tai perusteltuja syitä, jonka mukaan valitusaikaa voisi lyhentää vaan päinvastoin. Esityksen mukaan lyhyempiä valitusaikoja on lähinnä käytetty tapauksissa, jossa valituksen tekeminen on ollut suhteellisen yksinkertaista.

Kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehtävät valitukset eivät ole yksinkertaisia, vaan vaativat laaja-alaista osaamista kansallisesta ja kansainvälisestä sääntelystä sekä ajantasaisia ja yksityiskohtaisia tietoja lähtömaiden tilanteesta. Turvapaikkamenettelyssä on kyse perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien ja ehdottomien palautuskieltojen arvioimisesta ja näin ollen kansainvälistä suojelua hakevilla on korostunut oikeusturvan tarve.

3. Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitetyt muutokset, erityisesti turvapaikka-asioiden muuutoksenhakua koskevan valitusajan typistäminen, kiinteisiin palkkioihin siirtyminen ja turvapaikka-asiaan myönnettävän oikeusavun rajaaminen muodostavat huomattavan yhdenvertaisuusongelman. Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti vieraassa kulttuuri- ja kieliympäristössä heikossa asemassa. Osa on vakavasti traumatisoituneita. Esitetyt lainmuutokset heikentävät heidän asemaansa entisestään ja asettavat heidät eriarvoiseen asemaan kantaväestöön verrattuna arvioitaessa yksilön käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Lainmuutoksilla ollaan luomassa suomalaiselle yhteiskunnalle vierasta eriarvoista oikeussuojajärjestelmää.