Hallintovaliokunta

AI FI 11/2021
09.03.2021

AMNESTY INTERNATIONAL

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 041 313 4778
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistaminen), 247/2020 vp.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin muutoksia, joilla kumottaisiin viime vuosina tehtyjä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennyksiä. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa parannettaisiin vahvistamalla oikeusapua hallintovaiheen puhuttelussa, pidentämällä valitusaikoja sekä siirtymällä takaisin yksityisille avustajille maksettavaan tuntiperusteiseen korvaukseen.

Amnesty pitää kyseisiä parannusehdotuksia ensiarvoisen tärkeinä osatekijöinä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisessa ja toivottaa muutokset erittäin tervetulleiksi. On myös tärkeää, että lakimuutokset tulevat voimaan mahdollisimman pian ottaen huomioon oikeusturvan korostunut merkitys turvapaikanhakijoille.

Muutosten viivytyksetön voimaantulo on myös olennaista pakolaisoikeuteen perehtyneiden yksityisten oikeudellisten avustajien toiminnan jatkumisen kannalta, jotta asiakohtaisten palkkioiden aiheuttamat ongelmat eivät johda alan johtavien asiantuntijoiden siirtymiseen muihin asiaryhmiin ja siten vaaranna koko yksityisen avustamisen olemassaoloa turvapaikka-asioissa. Vuonna 2019 Sisäministeriön teettämässä turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä tutkittiin, miten turvapaikkamenettelyä voitaisiin jatkossa sujuvoittaa, sen laatua parantaa ja kestoa lyhentää, huolehtien samalla hakijoiden oikeusturvasta.[1] Selvityksessä todettiin, että asiakohtainen palkkiomalli rajaa pois osaavia avustajia turvapaikka-asioista. Amnesty toteaa, että pitkään alalla toimineilla yksityisillä avustajilla on tärkeää pakolaisoikeuden asiantuntemusta sekä nä-

1 https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf

kemystä turvapaikanhakijoiden tilanteiden ja lakien soveltamiskäytäntöjen muutoksista, mitä oikeusaputoimistojen julkisilta oikeusavustajilta ei välttämättä aina löydy. Yksityisten avustajien siirtyminen pois turvapaikka-asioista vaarantaisi siten asiantuntevan oikeusavun saatavuuden. Mikäli turvapaikanhakijoiden avustaminen jäisi täysin julkisten oikeusavustajien tehtäväksi, se myös loukkaisi turvapaikanhakijoiden oikeutta valita avustajansa. Turvapaikka-asioissa hakijan ja avustajan välinen hyvä luottamussuhde on erityisen tärkeä asian selvittämisen kannalta. Edellä mainituista syistä yksityisten oikeusavustajien alalla pysyminen on turvattava.

Amnesty tuo lausunnossaan esille myös joitain muutostarpeita ja huomioimatta jääneitä seikkoja. Mikäli näiden seikkojen lisääminen esitykseen hidastaisi nyt ehdotettujen lakimuutosten voimaantuloa, Amnesty katsoo, ettei niitä tule tähän esitykseen lisätä. Ne on kuitenkin tarpeen ottaa käsittelyyn pikaisesti nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen jälkeen, jotta turvapaikanhakijoiden oikeusturva saadaan nostettua yhtäläiselle tasolle muiden ihmisryhmien kanssa. Tämä on tärkeää myös siksi, että turvapaikanhakijoilla on muita ryhmiä korostuneempi oikeusturvan tarve, kun otetaan huomioon käsiteltävänä olevien asioiden erityinen ja peruuttamaton luonne, joka liittyy mahdollisten väärien päätösten aiheuttamiin riskeihin ihmisoikeusloukkauksille ja jopa kuolemanvaaraan asettamiselle. Turvapaikanhakijat eivät myöskään tunne Suomen oikeusjärjestelmää eivätkä osaa suomen kieltä, mikä korostaa entisestään heidän oikeusturvansa tarvetta muihin hallintoasiaryhmiin nähden.

2. Turvapaikkapuhuttelussa avustamista koskeva muutos (Ulkomaalaislain 9 § 2 momentti)

Nykyisellään ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaisesti kansainvälistä suojelua hakevan saamaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen tai ellei hakija ole ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias. Esityksessä ehdotetaan, että näistä rajoituksista luovuttaisiin, ja avustaja voisi osallistua hakijan ohella turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voisi saada avustamisesta oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Avustajan läsnäolon puhuttelussa nykyistä useammin katsotaan esityksessä parantavan kaikkien relevanttien asianhaarojen esiin tuomista aikaisessa vaiheessa, mikä edesauttaisi ratkaisun tekemistä. Oikeudellinen avustaja hallintovaiheen alusta alkaen vahvistaa hakijan oikeusturvaa.

Turvapaikkaprosessin sujuvuuden ja tehokkuuden sekä oikean turvapaikkapäätöksen kannalta on tärkeää, että ensivaiheen oikeudelliseen avustamiseen panostetaan. Näin ollen avustajan osallistuminen puhutteluun ja siitä palkkion maksaminen oikeusapulain mukaisesti valtion varoista on ensiarvoisen tärkeä muutos, jolla edistetään sekä puhuttelun onnistumista että vähennetään uusintahakemuksia, kun asiat on jo puhuttelussa saatu selvitettyä perusteellisesti.

Turvapaikanhakijalle avustajan läsnäolo puhuttelussa on tärkeää, koska tämä edistää luottamuksellisen ilmapiirin syntyä puhuttelussa sekä pienentää riskiä siihen, että turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisia seikkoja jäisi kertomatta tai selvittämättä. Hakijan saattaa olla vaikea luottaa viranomaiseen ja siten tuoda esille tietynlaisia tapahtumia tai kokemuksia, joita hänen on usein helpompi kertoa avustajalleen. Avustajalla on myös mahdollisuus luoda jo ennen puhuttelua luottamuksellista suhdetta hakijaan, mikä edesauttaa asioiden selvittämisessä. Tällaista luottamuksellisuutta voi olla vaikea luoda suoraan puhuttelutilanteessa varsinkin, jos hakija on tilanteessa yksin puhuttelijan ja tulkin kanssa. Avustajan puhutteluun osallistuminen auttaa myös huomaamaan huonoja puhuttelukäytäntöjä tai selvittämättä jääneitä asioita sekä tulkkaukseen liittyviä ongelmia. Näillä kaikilla on suuri merkitys asian selvittämiselle ja oikean päätöksen aikaansaamiselle jo hallintovaiheessa. Lisäksi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa auttaa hakijaa oikeudenmukaisuuden kokemuksen saavuttamisessa. Kielteisenkin päätöksen hyväksyy helpommin, mikäli ihmiselle on jäänyt tunne oikeudenmukaisesta prosessista ja siinä tosiasiallisesti kuulluksi tulemisesta.

Amnesty pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia hallintovaiheen oikeusapuun erittäin tervetulleina. Oikeusavun laajentaminen puhuttelussa kaikille yhtäläisesti edesauttaa oikeiden päätösten tekemistä

ja kielteistenkin päätösten kohdalla mahdollisten valitusten sekä uusintahakemusten vähenemistä ja näin ollen turvapaikkaprosessin tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Myös hallintovaiheessa olisi tärkeää, että turvapaikanhakijalla olisi mahdollisuus valita avustajansa itse eli 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.

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. Kuten esityksessäkin mainitaan, julkisen oikeusavustajan tulisi toimeksiannon ottaessaan arvioida hyvän asianajajatavan mukaisesti voiko hän hoitaa asian kaikki vaiheet mukaan lukien mahdollisen valituksen. Mikäli hän ei arvionsa mukaan voisi mahdollista valitusvaihetta hoitaa, tulisi oikeusavun hakija ohjata heti sellaisen avustajan puoleen, joka voi avustaa päämiestään koko prosessin ajan. Kuitenkin esimerkiksi Valtioneuvoston selvitys joulukuulta 2018, "Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina", osoittaa, että julkiset oikeusavustajat siirtävät turvapaikanhakijoita muille avustajille valitusvaiheessa ja tällöin uuden avustajan löytämisessä on kiire koska yksityinen avustaja tarvitsee valitusvaiheessa aiempaa enemmän aikaa perehtyäkseen hakijan tapaukseen alusta lähtien, kun ei ole ollut alkuvaiheessa mukana.[2] Pysyvyys avustajan ja hakijan välisessä suhteessa turvapaikkaprosessissa on ensiarvoisen tärkeää siksikin, 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.

Amnesty pitää ongelmallisena, että esityksessä ei lausuntopalautteesta huolimatta ehdoteta lakiin kirjattavaa mahdollisuutta avustajan valitsemiseen. Hakijan mahdollisuus valita itse avustajansa edesauttaisi luottamuksellisen suhteen syntymistä ja siten asian selvittämistä sekä loisi prosessiin pysyvyyttä. Turvapaikka-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 yksityisillä avustajilla, jotka ovat toimineet vuosia tai jopa vuosikymmeniä pakolaisasioiden parissa, on erityisasiantuntemusta, jota ei välttämättä kaikista oikeusaputoimistoista löydy. Tästäkin syystä oikeus itse valita avustaja on tärkeä etenkin turvapaikka-asioissa.

3. Valitusaikoja koskeva muutos (Ulkomaalaislain 190 § 3 momentti ja 196 § 3 momentti)

Esityksessä ehdotetaan, että turvapaikkamenettelyssä tehtyjä kansainvälistä suojelua koskevia asioita koskevat, muista asiaryhmistä poikkeavat valitusajat kumotaan. Turvapaikkapäätöksestä valitettaessa valitusaika olisi yleinen 30 päivän määräaika. Nykyistä pidempi valitusaika parantaisi esityksen mukaan mahdollisuuksia laatia valitukset perusteellisemmin ja niin, että täydennyksiä ei tarvittaisi. Tämä sujuvoittaisi asian käsittelyä tuomioistuimessa ja saattaisi asiaryhmän yhdenmukaiseen asemaan muihin asiaryhmiin verrattuna.

[2] https://tietokayttoon.fi/documents/1927382/2116852/33-2018-Turvapaikanhakijat+oikeusavun+asiakkaina.pdf/36e2f2b3-8320-f8c0-9aca-22e98cdeea4c/33-2018-Turvapaikanhakijat+oikeusavun+asiakkaina.pdf?version=1.0&t=1544597459000

Valitusaikojen palauttaminen samalle tasolle muiden hallintoasioiden kanssa on olennainen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisen edellytys. Useissa selvityksissä ja kannanotoissa on todettu, etteivät lyhennetyt valitusajat ole saavuttaneet tarkoitustaan eli turvapaikkaprosessin tehostamista ja nopeuttamista. Liian lyhyet valitusajat ovat päinvastoin hankaloittaneet tuomioistuinten työtä ja lisänneet niiden työmäärää, kun valituksia on jouduttu valmistelemaan kiireessä ja täydentämään jälkikäteen. Lyhyet valitusajat ovat olleet hankalia myös ja erityisesti hakijoiden ja avustajien näkökulmasta, kun valitusvaiheessa avustaja on usein vaihtunut ja uuden avustajan löytäminen lyhennettyjen valitusaikojen puitteissa sekä tämän perehtyminen hakijan tapaukseen, ei ole ollut yksinkertaista. Lyhennetyt valitusajat ovat ylipäänsä olleet täysin kestämätön ratkaisu turvapaikkaprosessin tehostamiseksi, sillä kyse on ollut koko prosessin kannalta yhdestä tai muutamasta viikosta, mikä on kuitenkin hakijan kannalta ollut valitusvaiheessa ratkaisevaa, jotta valituksen ylipäänsä kykenee jättämään tuomioistuimelle. Turvapaikka-asioiden erityinen luonne ihmisoikeusloukkauksien riskin kannalta päinvastoin osoittaa tarvetta muita hallintoasioita suuremmalle oikeusturvan tarpeelle ja siten voimakkaammille oikeusturvan takeille.

Amnesty toivottaakin erittäin tervetulleeksi valitusaikojen pidentämisen. Riittävä valitusaika on osa perustuslaissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytys sille, että hakijalla on mahdollisuus saattaa häntä koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Amnesty pitää kuitenkin ongelmallisena, että esityksestä on jäänyt puuttumaan valituslupaperusteen saattaminen samalle tasolle muiden asiaryhmien kanssa. Valituslupakynnystä korkeimpaan hallinto-oikeuteen nostettiin vuonna 2016, mikä aiheutti sen, että turvapaikka-asioissa valittaminen korkeimmalle oikeusasteelle on vaikeampaa kuin missään muussa hallintoasiassa. Tällä hetkellä valitusluvan myöntämiseen tarvitaan ”erityisen painava syy”, kun muissa valituslupa-asioissa riittää ”painava syy”. Turvapaikanhakijoiden korostuneen oikeusturvan tarpeen vuoksi on olennaista madaltaa valituslupakynnystä entiselle tasolle ja poistaa ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentista sana ”erityisen”. Turvapaikkapäätöksen ottamiselle käsittelyyn korkeimmassa oikeusasteessa ei saa olla liian korkealle nousevaa kynnystä, jotta voidaan varmistua siitä, että ihmisoikeusloukkauksen riski ei toteudu.

Esityksessä todetaan, että valituslupaperusteen ”erityisen” painavan syyn poistamisen vaikutuksia ei ole arvioitu, eikä arviointia ole mahdollista tehdä ilman, että se merkittävästi viivästyttäisi esityksessä ehdotettujen muutosten käsittelyä. Tältä osin Amnesty pitää kuitenkin myönteisenä, että esityksessä nimenomaan todetaan, että valituslupakynnykseen liittyvän ehdotuksen tarkempi arviointi on jätetty tehtäväksi sopivassa yhteydessä myöhemmin. Kuten todettua, tarkasteltavana olevien lakimuutosten viivytyksetön voimaantulo on ensiarvoisen tärkeää. Samalla on turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kokonaisuuden kannalta merkityksellistä myös valituslupakynnykseen puuttuminen mahdollisimman pian.

4. Avustajien palkkioperusteita koskeva muutos (Oikeusapulaki 17 a §)

Oikeusapulain 17 a §:ssä säädetään, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asiakohtaisen palkkion määrästä. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Asiakohtaisen palkkion sijaan turvapaikakanhakijaa oikeusapulain mukaan avustavalle juristille maksettaisiin oikeusapulain 17 §:n mukaisesti kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimista niihin käytetyn ajan perusteella. Muutoksella pyritään turvaamaan asiantuntevan avustajakunnan saatavuutta. Avustajien palkkioperusteet tulevat samoiksi kuin muissakin asiaryhmissä.

Amnesty pitää mainittua muutosta erittäin tervetulleena. 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 olennais-

ta saada voimaan niin pian kuin mahdollista, jotta ensiarvoisen tärkeää työtä tekevät yksityiset toimijat, joilla on kansainvälistä suojelua koskevaa erityisosaamista, eivät joudu lopettamaan toimintaansa.

5. Voimaantulosäännös

Esityksessä on osittain huomioitu lausuntokierroksella esitetyt kannat hallituksen esitysluonnoksen sisältämän oikeusavun palkkioperustetta koskevan lakimuutoksen voimaantulosäännöksen ongelmallisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta. Esitetyksessä ehdotetaan nyt, että oikeusapulain muutoksen tultua voimaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, joka on vireillä lain voimaan tullessa, yksityiselle avustajalle maksettaisiin palkkio tehtävään käytetyn ajan perusteella, kun palkkiovaatimus tehdään lain voimaan tultua. Tämä tarkoittaa sitä, että kiinteämääräisiä, asiakohtaisia palkkioita maksetaan lain voimaan tulon jälkeen vain niissä tilanteissa, joissa palkkiovaatimus on esitetty ennen lain voimaan tuloa ja joissa oikeusapupäätös on annettu edellisen muutoksen aikana eli 15.9.2016 tai sen jälkeen.

Amnesty pitää hyvänä, että oikeusavun palkkioperustetta koskeva muutos koskee ainakin osittain lain voimaan tullessa vireillä olevia asioita. Muutoksenhakuvaiheessa on edelleen niiden turvapaikanhakijoiden kielteisiä päätöksiä, jotka ovat tulleet Suomeen vuoden 2016 aikana, ja jotka ovat kärsineet oikeusturvan heikennyksistä sekä heikosti valmistelluista päätöksistä. Juuri heidän oikeusturvaansa olisi erityisen tarpeellista parantaa. Amnesty pitää kuitenkin valitettavana, että tuntiperusteista palkkiota ei esityksen mukaan sovellettaisi kaikkiin jo ennestään vireillä oleviin asioihin.

6. Muut kommentit

Esityksessä todetaan, että turvapaikkahakemusten käsittelyaika ei saisi pidentyä siksi, että oikeudelliset avustajat osallistuvat jatkossa entistä useammin puhutteluun. Tätä ehdotetaan varmistettavaksi sillä, että Maahanmuuttovirasto määrittäisi puhuttelun ajankohdan kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa ja avustajan tulisi tarvittaessa asettaa sijainen puhutteluun. Turvapaikka-asiat eroavat kuitenkin muista hallintoasioista huomattavasti siinä, että luottamuksellisen suhteen syntyminen hakijan ja avustajan välille on olennaista. Ilman tällaista luottamuksellista suhdetta, hakija ei välttämättä kykene kertomaan traumaattisista kokemuksistaan myöskään puhuttelussa, jossa avustajan tehtävänä on tukea hakijaa sekä oikeudellisesti että myös henkisesti ja varmistaa kaiken olennaisen kerrotuksi tuleminen. Tämä huomioiden turvapaikka-asioissa ei tule edellyttää, että avustaja asettaisi puhutteluun sijaisen.

Turvapaikkapuhuttelu on koko turvapaikkaprosessin tärkein osio. Puhuttelutilanteessa hakija joutuu kohtaamaan hänelle entuudestaan tuntemattoman viranhaltijan, joka päättää hänelle ensiarvoisen merkityksellisestä seikasta eli siitä, saako hän kansainvälistä suojelua vai joutuuko hän palaamaan sinne, mistä hän on paennut. Hakija on saattanut joutua lähtömaassaan viranomaisten vainon kohteeksi eikä välttämättä luota viranomaiseen myöskään turvapaikkaprosessissa. Tässä tilanteessa on ratkaisevaa, että hakija saa tukeutua puhuttelussa avustajaansa eikä joudu kohtaamaan tilannetta sijaisen kanssa, johon hän ei ole useimmiten saanut mahdollisuutta muodostaa luottamussuhdetta.

On tärkeää, ettei käsittelyajoista muodostu liian pitkiä. Vielä tärkeämpää kuitenkin on, että turvapaikkapuhuttelussa saadaan selvitettyä kaikki päätöksen kannalta olennaiset seikat, mikä saattaa vaarantua, mikäli hakijan ja avustajan luottamuksellisen suhteen merkitystä ei ymmärretä. Usein puhuttelun viivästys ei myöskään ole avustajasta lähtöisin, vaan Maahanmuuttoviraston omista toimintatavoista johtuvaa, ja avustajalle saatetaan puhuttelun ajankohdasta ilmoittaa hyvinkin lyhyellä varoitusajalla. Puhutteluaikaa sovittaessa tulee siten ottaa huomioon, että avustajalla täytyy olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ajankohtaan.

Esityksessä mainitaan ehdotettujen lakimuutoksen ohella muita lisätoimia, joilla turvapaikanhakijoiden oikeusasemaa parannettaisiin. Näitä ovat esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tietoisuuden kehittäminen heidän oikeuksistaan ja oikeusavun saatavuudesta sekä heitä avustavien juristien pätevyyden varmistaminen. Amnesty pitää näitä lisätoimia tervetulleina ja korostaa niiden pikaista valmistelua ja toimeenpanoa. Tältä osin Amnesty pitää myönteisenä oikeusministeriössä vireillä olevaa hanketta, jonka tavoitteena on selvittää ja arvioida turvapaikanhakijoille tarjolla oleviin oikeusapupalveluihin liittyviä haasteita ja arvioida keinoja palveluja tarjoavien avustajien pätevyyden varmistamiseksi.[3]

Kaiken kaikkiaan Amnesty pitää hallituksen esityksen sisältämiä muutoksia erittäin tärkeinä osatekijöinä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamisessa. Amnesty kuitenkin huomauttaa, että nyt tarkasteltavana olevat parannusehdotukset eivät kata kaikkia viime vuosina tehtyjä lainsäädäntömuutoksia, joilla on heikennetty kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa. Jo edellä mainittujen puutteiden, kuten hallintovaiheen avustamisen keskittäminen julkisille oikeusavustajille sekä valituslupakynnyksen korottaminen, lisäksi oikeusturvaa heikentävät vuonna 2019 voimaan tulleet uusintahakemuksia koskevat tiukennukset. [4] Näitä ovat uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen rajoitukset sekä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus jo ensimmäisen uusintahakemuksen aikana.

Tammikuussa 2021 julkaistu valtioneuvoston selvitys ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” analysoi ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön 29.5.2015–6.6.2019 tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan.[5] Selvityksen mukaan huomio on ollut turvapaikkamenettelyn tehostamisessa, eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Selvityksestä ilmenee esimerkiksi, että monet ulkomaalaislakiin ja siten hakijoiden oikeusturvaan tehdyistä muutoksista lisäsivät tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemuksiin. Esimerkiksi valitusten ja uusintahakemusten määrä on selvityksen mukaan sidoksissa siihen, kykeneekö hakija hallintovaiheessa tuomaan esille kaikki seikat, jotka tukevat hänen hakemustaan. Amnesty katsoo, että uusintahakemuksia koskevat tiukennukset ja niiden vaikutukset hakijoiden oikeusturvan toteutumiseen tulee ottaa mahdollisimman pian tarkasteluun. Uusintahakemuksia koskevat tiukennukset johtavat pahimmassa tapauksessa ehdottoman palautuskiellon periaatteen loukkauksiin, mikäli uusintahakemuksia ei tutkita kunnolla ja palautus pannaan täytäntöön.

Lopuksi Amnesty korostaa, että on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että nyt hallituksen esitykseen kirjatut muutokset tulevat voimaan niin pian kuin mahdollista. Oikeusturvaan edelleen jäävät puutteellisuudet on silti tarpeen ottaa käsittelyyn ilman aiheetonta viivästystä. Muussa tapauksessa turvapaikanhakijoiden oikeusturva jää edelleen heikommaksi kuin muiden ihmisryhmien.

Kunnioittavasti

Niina Laaksonen

[3] https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM075:00/2020

[4] HE 273/2018 vp

[5] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija