Lakivaliokunnalle,

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (HE 247/2020 vp)

Lausuntoni pääkohdat tiivistetysti:

Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004) siten, että turvapaikanhakijalle *turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua* koskeva säännös kumottaisiin. Tämä muutos merkitsee, että jatkossa avustaja voisi osallistua turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voisi saada avustamisesta oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Lakimuutos vahvistaa turvapaikanhakijan oikeusturvaa ja se myös sujuvoittaa turvapaikka-asioiden hallintovaihetta, millä puolestaan on positiivisia vaikutuksia myös prosessin mahdollisiin myöhempiin vaiheisiin. Tämän lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tavanomaisista *hallintoasioista poikkeavat valitusajat* kumotaan. Myös tämä lakimuutos parantaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja asettaa turvapaikka-asiat yhdenmukaiseen asemaan muiden asiaryhmien kanssa sekä sujuvoittaa asian käsittelyä tuomioistuimessa. Kolmas esitykseen liittyvä lakimuutos koskee *oikeusapua koskevan palkkion määräytymisperusteita*. Esityksessä ehdotetaan, että oikeusapulakia (257/2002) muutetaan siten, että avustajille myönnettäisiin tuntiperusteinen korvaus asiakohtaisen palkkion sijaan. Nähdäkseni tämäkin muutos on perusteltu, sillä se turvaa asiantuntevien avustajien saatavuuden paremmin kuin asiakohtainen palkkio. Sen sijaan en pidä tarkoituksenmukaisena hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua, jonka mukaan *yksityiset avustajat* eivät voisi hallintovaiheessa antaa julkisin varoin oikeusapua.

1. Aluksi

Lakiehdotuksen kohteena olevat säännökset muutettiin nykyiseen muotoonsa pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella, jonka aikana, erityisesti syksyllä 2015, Suomeen tuli tavanomaista suurempi määrä turvapaikanhakijoita. Käsiteltävänä olevissa muutoksissa on siten pääosin kyse paluusta aiemmin jo voimassa olleeseen oikeustilaan.

2. Oikeusapua koskevat ehdotukset

Turvapaikkapuhuttelu. – Voimassa olevan lainsäädännön mukaan turvapaikkapuhuttelussa oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo vain, jos hakijana on alaikäinen lapsi tai siihen on muita erityisen painavia syitä. Jos nämä edellytykset eivät täyty, turvapaikkapuhuttelussa saa käyttää avustajaa, mutta sitä ei korvata julkisista varoista.

Turvapaikka-asiat ovat tavanomaista vaikeampia hallintoasioita, joiden kohdalla väärien ratkaisujen seuraukset voivat olla erittäin vakavat, pahimmillaan kyseeseen voi tulla palautuskiellon rikkominen. Turvapaikkapuhuttelu on puolestaan yksi turvapaikkamenettelyn kriittisimmistä vaiheista. Puhuttelussa selvitetään, mistä hakija on tullut ja mihin hänen turvapaikkahakemuksensa perustuu. Puhuttelussa saadaan myös tärkeää tietoa siitä, onko

hakija erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin hän on oikeutettu erityisiin menettelyllisiin takeisiin. Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen ja koko menettelyn sujuvuuden kannalta on siten tärkeää, että tämä alkuvaihe hoidetaan niin asianmukaisesti kuin on mahdollista. Maahanmuuttovirastossa virkavastuulla tapahtuva puhuttelu ei yksinään riitä varmistamaan sitä, että kaikki turvapaikanhakijan asian kannalta olennaiset seikat tulevat selvitetyksi. Oikeudellisen avustajan antama henkilökohtainen oikeudellinen neuvonta jo tässä vaiheessa vahvistaa yhtäältä turvapaikanhakijan oikeusturvaa ja toisaalta se myös sujuvoittaa itse menettelyä.

Turvapaikka-asiat ovat oikeudellisesti haasteellisia ja lisäksi päätöksenteon kohteena on henkilö, jolla ei yleensä ole juuri mitään käsitystä suomalaisesta lainsäädännöstä tai hallinnollisesta menettelystä. Tämänkaltainen haavoittuvuus korostaa tarvetta oikeudelliseen apuun. Turvapaikanhakijalle sinänsä tärkeät tukihenkilöt, joita puhutteluissa nykyisin usein käytetään, eivät voi korvata asiantuntevaa oikeudellista avustajaa.

Voimassa olevaa lakia säädettäessä tavoitteena oli ennen kaikkea pitää huoli siitä, että oikeusavun kustannukset eivät turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa karkaa käsistä.[1] Perustuslakivaliokunta suhtautui ehdotukseen tuolloin kriittisemmin, ja perustuslakivaliokunta myös ennakoi suuren osan niistä ongelmista, jotka on sittemmin todennettu erilaisissa tutkimuksissa ja selvityksissä.[2] Näiden selvitysten lähes yhdenmukainen loppupäätelmä on, että oikeudellisen avustajan merkitys on puhutteluvaiheessa olennainen ja että oikeusapu julkisin varoin on turvattava jo tässä vaiheessa.[3] Johtopäätökseni on näin ollen, että lakiehdotus on tältä osin turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta erittäin perusteltu ja se on myös omiaan sujuvoittamaan prosessia.

Palkkioperuste. – Palkkioperusteen merkitys on kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan kannalta epäsuora, mutta ei missään nimessä merkityksetön. Olennaista tässä yhteydessä on erityisesti se, että Suomessa säilyy riittävä määrä pakolaisoikeudellista erityisosaamista ja palkkioilla on tässä suhteessa merkittävä rooli.

Voimassa olevan lain mukaan palkkio määräytyy asiakohtaisesti. Asiakohtainen palkkio on hallinnollisesti helppo, sillä se ei edellytä saman asteista laskujen tarkastusta kuin tuntiperusteinen malli. Tuntiperusteinen malli on työläs erityisesti palkkiot määrääville tahoille. Asiakohtainen palkkio on tehnyt palkkioiden käsittelystä selkeämpää ja nopeampaa, ja ymmärrän sinänsä mm. korkeimman hallinto-oikeuden esittämät asiakohtaista palkkiota puoltavat argumentit, jotka hallituksen esityksessä mainitaan.

Näiden argumenttien vastapainoksi voidaan esittää, että asiakohtainen palkkio on johtanut siihen, että asioihin kunnolla perehtyneet avustajat eivät välttämättä ole saaneet työstään sitä vastaavaa korvausta. Monet yksityiset oikeudelliset avustajat ovatkin katsoneet, että heillä ei ole varaa ottaa turvapaikka-asioita. Yksityiset oikeudelliset avustajat eivät voi toimia pitkään *pro bono*- pohjalla, mikä kasvattaa riskiä siitä, että Suomesta katoaa turvapaikka-asioiden

[1] HE 32/2016 vp, s. 11.
[2] PeVL 24/2016 vp, s. 5-7.
[3] Ks. Karoliina Majamaa – Kati Nieminen – Outi Lepola – Kati Rantala – Laura Jauhola – Risto Karinen – Tuomas Luukkonen – Jeremias Kortelainen, Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60, ks. erityisesti s. 90-96 ja s. 108; Sisäministeriö, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019 raportti, Owalgroup 2019, s. 40-44 ja Lepola Outi, Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina, Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 33/2018.

edellyttämää erityisosaamista. Oikeusavusta tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä asiakohtainen malli on katsottu ongelmalliseksi nimenomaan edellä mainituista syistä.[4] Turvapaikka-asioita hyvin osaavia juristeja ei Suomessa ole liikaa, joten on erittäin tärkeää, että pystymme turvaamaan olemassa olevat asiantuntevat resurssit. Pidän siten hallituksen esityksessä ehdotettua tuntiperusteista palkkioperustetta parempana ratkaisuna kuin voimassa olevaa asiakohtaista palkkiota.

Yksityisten avustajien antama oikeusapu hallintovaiheessa. – Oikeusapulain lähtökohta on, että oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin mainitun lain mukaan määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Oikeusavun hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen myös joissakin erityistilanteissa, esimerkiksi silloin, kun julkinen oikeusavustaja ei työtilanteensa vuoksi pysty hoitamaan kiireellistä asiaa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintovaiheessa oikeusavusta huolehtivat pääsääntöisesti julkiset oikeusavustajat.

Ennen vuoden 2016 lakimuutoksia, joita nyt ollaan muuttamassa, ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että ennen mainittuja muutoksia vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden avustajista noin 98 % oli yksityisiä avustajia.[5] Tämä iso luku selittynee nimenomaan sillä, että tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain mukaan myös yksityinen avustaja saattoi olla turvapaikanhakijalle määrättynä avustajana hallintovaiheessa. Vuoden 2016 muutoksilla tämä säännös kumottiin ja yksityisten avustajien mahdollisuus toimia oikeusavusta kustannettavana avustajana hallintovaiheessa poistettiin. Vuoden 2016 muutosta koskevan hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin sangen niukat: ”Mahdollisuus saada oikeusapua myös hallintovaiheessa on syytä järjestää oikeusapulakiin perustuvaksi ulkomaalaislain erityissääntelyn asemesta.”[6]

Outi Lepolan hiljattain tekemän oikeusapua koskevan tutkimuksen mukaan julkisten ja yksityisten avustajien antama oikeusapu turvapaikanhakijoille näyttäisi jakautuvan melko tasan. Lepolan mukaan julkisten oikeusavustajien työpanos kuitenkin painottuu hallintovaiheeseen, kun taas yksityiset avustajat hoitavat edelleen yli 2/3 valitusvaiheen oikeusavusta.[7] Ilmeistä siis on, että molempia tarvitaan. Käsillä olevassa hallituksen esityksessä tuodaan myös esiin, etteivät julkiset oikeusavustajat kykene nykyisillä resursseilla osallistumaan turvapaikkapuhutteluihin.[8] Myös edellä mainitussa Lepolan selvityksessä todetaan, että julkiset oikeusaputoimistot eivät pysty hoitamaan merkittävästi enempää turvapaikanhakija-asiakkaita kuin mitä ne tällä hetkellä hoitavat.[9] Hallituksen esityksessä ei tältä osin kuitenkaan ehdoteta palattavaksi tilanteeseen, joka vallitsi ennen vuoden 2016 muutosten voimaantuloa.

Ratkaisu ei vaikuta kovin tarkoituksenmukaiselta. Pakolaisoikeutta osaavia asiantuntevia yksityisiä avustajia on olemassa, mutta heidän työpanostaan ei hallintovaiheessa haluta hyödyntää, vaan ensisijaisesti pohditaan julkisten oikeusavustajien määrän lisäämistä. Koska

[4] Lepola Outi, Policy Brief 33/2018; Sisäministeriö, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019, s. 66.
[5] HE 247/2020 vp, s. 5.
[6] HE 32/2016 vp, s. 11.
[7] Lepola Outi, Policy Brief 33/2018.
[8] HE 247/2020 vp, s. 12.
[9] Lepola Outi, Policy Brief 33/2018.

yksityisiä avustajia ei pääsääntöisesti käytetä hallintovaiheessa ja julkisten oikeusavustajien saatavuus ei ole aina varmaa, on lisäksi olemassa riski, että valitusvaiheessa avustaja muuttuu.

Hallituksen esityksen perustelut eivät juurikaan selitä, miten tähän ratkaisuun on päädytty, sillä hallituksen esityksessä vain todetaan, että ”[l]ausunnot eivät tältä osin aiheuta muutosta lakiehdotuksiin.”[10] Hallituksen esityksessä tuodaan kyllä esiin, että hakija voidaan erityistilanteissa ohjata yksityisen avustajan puoleen. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miksi yksityisiä avustajia ei voisi hyödyntää hallintovaiheessa samoin ehdoin kuin julkisia oikeusavustajia.

Tämä ratkaisu on kiinnostava myös sikäli, että jokin aika sitten oikeusministeriössä tehdyssä selvityksessä koskien kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisiä oikeusapupalveluita turvapaikanhakijan mahdollisuutta valita avustajansa pidettiin erittäin tärkeänä. Kyseisessä selvityksessä vuodelta 2012 todetaan mm. näin: ”Työryhmän käsityksen mukaan hakijan vapaus valita avustajansa on erityisen korostunut kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Koska hallintomenettely eli alkuvaihe on kaikkien osapuolten kannalta näissä asioissa yhtä tärkeä kuin tuomioistuinprosessi, tulee hakijan voida valita avustajakseen muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja samalla tavalla kuin tuomioistuinasioissa.”[11] Työryhmä esittää näkemyksenään, että turvapaikanhakijan poikkeukselliset olosuhteet puoltavat sitä, että hän voi valita vapaasti avustajakseen lakimiehen, jolla on erityisasiantuntemusta ja johon hän luottaa. Työryhmän mukaan tämän tulisi jatkossa olla myös pääsääntöinen tulkinta.[12] Näihin työryhmän näkemyksiin on helppo yhtyä.

Kuten edellä jo totesin, pakolaisoikeuteen erikoistuneita avustajia ei ole Suomessa kovin paljon. Tästä syystä olisi tarkoituksenmukaista luoda lainsäädäntöön sellaisia malleja, jotka tekevät mahdollisimman helpoksi turvautua kaikkiin olemassa oleviin asiantunteviin resursseihin, riippumatta siitä ovatko ne julkisia vai yksityisiä. Tämä antaisi joustovaraa myös sellaisten tilanteiden varalta, jolloin hakijoita on paljon ja se varmistaisi samoin pakolaisoikeudellisen osaamisen säilymisen Suomessa. Toisaalla on esitetty näkemyksiä siitä, että tarpeen vaatiessa, esimerkiksi hakijamäärien kasvaessa, oikeusapua hankittaisiin ostopalveluna mm. Pakolaisneuvonta ry:ltä tai muilta asiantuntevilta yksityisiltä tahoilta.[13] Tämän ajatuksen ongelmana on kuitenkin se, että ostopalvelujen hankkiminen edellyttää, että meillä on yksityisiä avustajia, joilla on tarvittavaa pakolaisjuridista osaamista. Jos sellaisia ei ole, ei ole mitä ostaa.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaisen oikeudellisen avun saatavuuden turvaamiseksi olisi mielestäni järkevämpää harkita mallia, jossa hallintoasiaa käsiteltäessä turvapaikanhakijalle määrättynä avustajana voisi toimia julkisen oikeusavustajan lisäksi asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja. Tämä ratkaisu turvaisi paremmin myös pakolaisoikeudellisen erityisosaamisen saatavuuden.[14]

[10] HE 242/2020 vp, s. 18.
[11] Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012, Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut, s. 19.
[12] Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012, s. 19.
[13] HE 26/2016 vp, s. 17-18 ja LaVM 5/2016 vp, s. 4.
[14] Ks. myös Pirjatanniemi et al. 2020, s. 97.

3. Valitusajat ja valituslupakynnys

Valitusajat. – Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella toteutettiin edellä mainittujen oikeusapua koskevien muutosten lisäksi joitakin valitusvaiheeseen kohdistuvia lakimuutoksia. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat valitusaikoihin tehdyt lyhennykset ja turvapaikka-asioissa sovellettava valituslupakynnys. Tavanomainen valitusaika hallintoasioissa on 30 päivää. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valitusaika on 21 päivää, kun valitetaan Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja 14 päivää, kun haetaan valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska valitusmäärien arvioitiin kasvavan huomattavasti. Muutoksia perusteltiin myös oikeusturvanäkökohdilla ja taloudellisilla syillä. Oikeusturvan osalta korostettiin erityisesti pyrkimystä käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. Oletuksena oli, että säätämällä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely tuomioistuimissa kiireelliseksi ja lyhentämällä valitusaikoja, tuomioistuinprosessit nopeutuisivat, mikäli samalla huolehdittaisiin tuomioistuinten ja oikeusavun resurssien riittävyydestä.[15]

Valitusaikojen vaikutukset eivät kuitenkaan ole olleet sellaiset, mitä tavoiteltiin. Tältäkin osin turvapaikkamenettelystä tehdyt selvitykset ja tutkimukset ovat hyvin yhdensuuntaisia. Lyhennetyt valitusajat ovat lähinnä vaikeuttaneet valitusten tekemistä ja kuormittaneet avustajia sekä kasvattaneet tarvetta täydentää valituksia.[16] Kun otetaan huomioon nämä vaikutukset ja se jo aiemmin mainittu seikka, että turvapaikka-asioissa on kyse päätöksistä, joissa väärällä ratkaisulla voi olla hyvin vakavat seuraukset sekä se, että turvapaikanhakijan oikeusturvan tarve on myös hänen asemaansa liittyvistä seikoista johtuen korostunut, käsillä olevat lakimuutokset poikkeavien valitusaikojen kumoamisesta ovat erittäin perusteltuja.

Valituslupakynnys. – Voimassa olevan ulkomaalaislain 196 § 4 momentin mukaan valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan myöntää ainoastaan, jos ”lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.” Erityisen painavan syyn- kriteeriä on joissakin käsillä olevaa hallituksen esitystä koskevissa lausunnoissa ehdotettu poistettavaksi.

Tämän kriteerin tosiasiallisesta vaikutuksesta ei ole vielä saatavilla kovin systemaattista tietoa. Vetämässäni tutkimushankkeessa kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemasta ei tältä osin ilmennyt mitään hälyttävää. Valituskynnys oli tosin vain yksi asia isossa kokonaisuudessa, joten kovin syvällisesti emme asiaa tarkastelleet. Tekemissämme haastatteluissa esitettiin yksittäinen näkemys, jonka mukaan kynnys olisi johtanut jopa aineellisoikeudellisesti vääriin tuloksiin. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin myös arvio, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupia nykyään aiempaa enemmän. Tässä yhteydessä merkityksellinen on erityisesti palautuskielto, joka näyttäisi olevan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoimintaa vahvasti ohjaava tekijä. Tätä taustaa vasten on oletettavaa, että mainitun erityisen valituslupakynnyksen merkitys oikeastaan liudentuu, koska jokaisessa

[15] HE 32/2016 vp, s. 15.

[16] Sisäministeriö, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 65ja Elina Pirjatanniemi Elina – Inka Lilja – Maija Helminen – Kristiina Vainio – Outi Lepola – Anne Alvesalo-Kuusi, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, s. 99-100. Ks. myös Tuomioistuinvirasto, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, Lausunto oikeusministeriölle, 14.8.2020, 226/00.00.02.00/2020, s. 10.

turvapaikka-asiassa tilannetta on joka tapauksessa arvioitava palautuskiellon kautta täysin riippumatta siitä, onko laissa jokin erityinen määre valitusluvan kynnykselle.[17] Ymmärrän tästä syystä hallituksen esityksessä omaksutun ratkaisun, jonka mukaan valituslupakynnykseen liittyvän ehdotuksen arviointi jätetään myöhemmin tehtäväksi. Jos valituslupakynnyksen osoitetaan nousseen liian korkeaksi, lakimuutos on luonnollisesti tarpeen.

Turussa, 17.3.2021



Elina Pirjatanniemi
Professori, Ihmisoikeusinstituutin johtaja
Åbo Akademi
elina.pirjatanniemi@abo.fi

[17] Pirjatanniemi et al. 2020, s. 99 ja s. 178-180.