



14.1.2016

VVTDno-2015-589

YHDENVERTAISUUS**VALTUUTETTU****DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI**

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

oiikeusministerio@om.fi

Viite:OM37/41/2015

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto luonnoksesta, joka koskee hallituksen esitystä ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisestaYleistä

Oikeusministeriö on yhteistyössä sisäministeriön kanssa valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, lakia ulkomaalaisrekisteristä, hallinto-oikeuslakia ja lakia korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla pyritään tehostamaan tuomioistuinten toimintaa kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsiteltäessä ja sekä vähentämään valtiontaloudelle aiheutuvia kustannuksia.

Esityksen mukaan turvapaikkaprosessia tehostetaan mm. lyhentämällä tuomioistuimiin tehtävien kansainvälistä suojelua koskevien valitusten muutoksenhaku-aikaa, kaventamalla valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä rajoittamalla turvapaikkatutkinnan oikeusapua ja lisäselvitysten toimittamista tuomioistuimille.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa esityksen pääasiallista tavoitetta kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden joutuisasta käsittelystä. Katsonne kuitenkin, että esityksessä ehdotetut oikeusavun rajaaminen ja valitusajan lyhentäminen eivät juurikaan nopeuta valitusasioiden käsittelyä.

1. Oikeusavun osalta

Kansainvälistä suojelua hakevilla on korostunut oikeusturvan tarve. Turvapaikkamenettelyssä on kyse perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien ja ehdottomien palautuskieltojen arvioimisesta.

1.1. Erityisen painavat syyt alkuvaiheen oikeusavun ehtona

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikkatutkintaan saisi oikeusapua vain jos siihen on erityisen painavia syitä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yksilöllisesti harkittavia erityisen painavia syitä avustajan saamiseen julkisin varoin voisivat olla esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus ja alaikäisyys.

Yksi esityksen keskeisistä ongelmista se, että oikeusavun myöntämiseksi vaadittavat syyt, kuten traumatisoituminen ja kidutuskokemukset, selviävät yleensä vasta myöhemmin, esimerkiksi tapaamisessa avustajan kanssa tai turvapaikkapuhuttelussa. Valtuutettu katsoo, että oikeusapua turvapaikkatutkinnassa ei voida rajata vain erityisen painaviin syihin.

Esitys jättää avoimeksi sen, kuka määrittää erityisen painavan syyn olemassaolon ja minkälaisia kriteerejä määrittämisessä käytetään. Erityisen painavien syiden selvittäminen vaatii hakijan henkilökohtaisen tapaamisen. Mikäli asiantuntevalle avustajalle ei anneta mahdollisuutta tavata hakijaa, on vaarana, että kartoittaminen jää tekemättä ja erityisen painavat syyt eivät tule esiin.

1.2. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kansallisena ihmiskaupparaporttoijana kiinnittänyt huomiota ongelmiin ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Aikaisemmin vastaanottokeskukset ovat olleet tärkeimmässä roolissa ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa. Esimerkiksi vuonna 2014 vastaanottokeskukset tekivät 26 esitystä henkilön ottamiseksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Tämä vastasi yli 30%:a auttamisjärjestelmään ottoesityksistä. Heinäkuun 2015 jälkeen vastaanottokeskukset eivät tehneet juuri lainkaan auttamisjärjestelmään ottoesityksiä. Todennäköisin syy tunnistamisen heikkouteen on se, että ylikuormittuneen tilanteen ja henkilöresurssien puutteen vuoksi uhreja ei tunnusteta ja ohjata avun piiriin. Mikäli turvapaikanhakijoiden oikeutta oikeusapuun kiristetään, on hyvin todennäköistä, että ihmiskaupan uhrin tunnistaminen heikkenee entisestään. Vastaanottokeskusten työntekijöiden ohella oikeusavustajat ovat olleet merkittävässä roolissa havaitsemaan ihmiskauppaan viittaavia indikaattoreita ja esittämään potentiaalisia uhreja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hyväksikäyttöön liittyvät olosuhteet tulevat esille yleensä luottamuksellisissa asiakassuhteissa, eivät ensimmäisissä viranomaispuhutteluissa. Näin ollen vaarana on, että Suomen kansainvälisiin sopimuksiin perustuva velvollisuus tunnistaa ihmiskaupan uhrin ja saattaa heidät avun piiriin ei toteudu.

1.3. Menettelydirektiivin vaatimukset

EU:n menettelydirektiivin 19 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden tulee huolehtia turvapaikkamenettelyä koskevasta yleisestä oikeudellisesta neuvon-

nasta, jossa huomioidaan kansainvälistä suojelua hakevan henkilökohtainen tilanne. Myös hallituksen esityksessä (s.12) todetaan, että mikäli oikeusavun antamista rajataan, tulee menettelyä koskevasta neuvonnasta huolehtia muulla tavoin kuin oikeusapujärjestelmän kautta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että tällä hetkellä hakijoille ei ole tarjolla menettelydirektiivin tarkoittamaa yleistä oikeudellista neuvontaa.

1.4. Oikeusavun ja pätevän avustajan merkitys turvapaikkatutkinnassa

Vaikka hakija ei kuuluisi haavoittuviin ryhmiin, on monia tilanteita, joissa avustajaa ja oikeusapua tarvitaan. Turvapaikkapöytäkirjoihin on voinut jäädä virheitä jotka pitää korjata, asiassa vaaditaan lisäselvityksiä esimerkiksi asiakirjoja ja lääkärinlausuntoja tms. Nämä tilanteet edellyttävät sitä, että hakijalla on avustaja, joka avustaa korjausten ja lisäselvitysten tekemisessä ja toimittaa ne maahanmuuttovirastolle. Nykyisessä tilanteessa myös tulkkauksen laatu on aiheuttanut paljon korjattavaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on viestitty, että tällä hetkellä päteviä ja asiantuntevia tulkkeja ei ole riittävästi saatavilla ja myös viranomaisissa joudutaan käyttämään tulkkeja, jotka eivät ole viranomaistulkkaukseen riittävän osaavia. Avustajaa tarvitaan siis myös tulkkausvirheiden korjaamiseen. Maahanmuuttoviraston suljettua kesällä 2015 viimeisenkin henkilökohtaisen asiakaspalvelupisteensä käsillä on nyt myös tilanne, jossa avustaja on ainoa henkilö joka voi käytännössä ottaa yhteyttä Maahanmuuttovirastoon ja saada hakijan asiassa tietoa esimerkiksi asian käsittelyvaiheesta. Hakijalla ei ole siis mahdollisuutta saada Maahanmuuttovirastosta lisätietoja omassa asiassa kysymällä henkilökohtaisesti eikä salassa pidettäviä tietoja anneta myöskään puhelimitse.

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu mahdollisimman varhaisesta vaiheesta alkaen luovat perustan ja ovat usein edellytys tehokkaalle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkamenettelylle. On tärkeää, että kaikki päätöksen kannalta olennaiset tiedot saadaan päätöksentekijälle mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Asiantunteva lakimies välttää myös tarpeettomat toimenpiteet. Turvapaikkaprosesseja kehitettäessä on nimenomaan korostettu oikean päätöksen saamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä on kustannustehokasta, kun vältetään kalliit tuomioistuinprosessit. Se on tietysti myös turvapaikanhakijan etu. Esityksellä ollaan leikkaamassa alkuvaiheen asiantuntevaa avustusta, jolloin turvapaikkaprosessien painopiste siirtyy tuomioistuinkäsittelyyn. Turvapaikanhakijoiden avustaminen vaatii erityisasiantuntemusta sekä kansallisesta, että laajasta ja monimutkaisesta kansainvälisestä sääntelystä. Tämän lisäksi on jatkuvasti seurattava myös lähtömaiden alati muuttuvaa turvallisuustilannetta. Katsomme, että alkuvaiheen erityisasiantuntemusta vaativaan avustamiseen panostaminen on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta sekä kaikkien edun mukaista.

Oikeusavun poistamisen seurauksena hakijan asian selvittäjäksi valikoituvat joissakin tilanteissa esimerkiksi turvapaikanhakijan vastaanottokeskusten henkilökuntaan kuuluvat, hakijoiden maanmiehet tai tukihenkilöt vailla minkäänlaista asiantuntemusta. He eivät ole välttämättä riippumattomia toimijoita eikä heillä ole useinkaan riittävää pakolaisjuridista osaamista. Esimerkiksi puhuteluavustajana toimiva maanmies tai sukulainen voi pahimmillaan vaikeuttaa asian selvittämistä ja pitkittää puhuttelu-aikaa.

Nyt esitetyt muutokset vievät oikeusavun painopistettä pois varhaisesta vaiheesta takaisin kalliiseen ja hitaaseen tuomioistuinprosessiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastustaa esitettyä muutosta. Turvapaikkatutkinnan oikeusavun leikkaukset kasvattavat koko prosessin kustannuksia sekä heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Pitkittyneet prosessit lisäävät luonnollisesti myös vastaanottokeskusmajoituksen tarvetta.

1.5. Avustajien kelpoisuusehtojen muuttaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kannattaa turvapaikanhakijoiden avustajien kelpoisuusehtojen tarkentamista, mutta ei kuitenkaan esitetyllä tavalla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on ollut huolissaan siitä, että turvapaikanhakijoilla on avustajina henkilöitä, jotka eivät kuulu asianmukaisen valvonnan piiriin eivätkä noudata yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita ja hyvää asianajotapaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on tullut ilmoituksia siitä, että turvapaikanhakijoille on esitetty katteettomia lupauksia ja jopa maksettu siitä, että määrätty henkilö valittaisiin avustajaksi. Nyt käsillä oleva esitys on kuitenkin kirjoitettu niin, että alalla pitkään toimineet avustajat, jotka ovat vaativan pakolaisoikeuden erityisasiantuntijoita ja joilla on pitkä kokemus ulkomaalaisasioiden hoitamisesta ja jotka noudattavat ammattieettisiä periaatteita, eivät voisi jatkossa avustaa turvapaikkatutkinnan aikana.

Esityksen mukaan oikeusapua rajattaisiin niin, että jatkossa turvapaikanhakija voisi turvapaikkatutkinnan aikana saada vain oikeusapulain mukaista yksilöllistä oikeusapua oikeusaputoimistosta ja vasta tuomioistuinvaiheessa myös yksityiseltä avustajalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun hallintoasiaa käsiteltäessä säädeltäisiin edelleen ulkomaalaislaissa, mutta rajaus tehtäisiin niin, että jatkossa turvapaikanhakijan avustajana voisi julkisen oikeusavustajan lisäksi toimia myös asianajaja tai lupalakimies. Näin turvapaikanhakijalle voitaisiin jatkossakin taata, ulkomaalaisoikeuteen ja vaativiin turvapaikka-asioihin erikoistuneita asianajajia ja luvansaaneita lakimiehiä.

2. Valitusajojen lyhentäminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Esityksessä ehdotetaan, että valitusaika hallintotuomioistuimiin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa lyhenisi yleisen 30 päivän asemesta 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Katsomme, että valitusajoja lyhentämällä ei saavuteta esityksessä tavoitteena olevaa turvapaikkaprosessin nopeuttamista, koska valitusajalla ei ole suurta merkitystä valitusprosessin kokonaisuikaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että valitusajan lyhentäminen vaarantaa vakavasti turvapaikanhakijan oikeuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Turvapaikanhakijan on usein täysin kielitaidottomana mahdotonta löytää itselleen avustaja lyhyessä ajassa ja jo tulkin saaminen valitustapaamiseen vaatii useita päiviä, joskus viikkojakin. 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 perustelluja syitä, jonka mukaan valitusaikaa voisi lyhentää vaan päinvastoin. Esityksen mukaan lyhyempiä valitusajoja 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. Turvapaikamenettelyssä on kyse perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien ja ehdottomien palautuskieltojen arvioimisesta ja näin ollen kansainvälistä suojelua hakevilla on korostunut oikeusturvan tarve.

3. Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittely kärjäoikeudessa

Lakiluonnoksessa esitetään, että UlkL 128 §:ää muutettaisiin, siten, että säilöasian uudelleen käsittely kärjäoikeudessa tapahtuisi vain säilöön otetun pyynnöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että säilöönotto on jo sinällään huomattavan kallista ja voimakkaasti perusoikeuksiin puuttuva toimenpide. Säilöönoton käyttöä pääasiallisena turvaamistoimenä on voimakkaasti kritisoitu myös tutkimuksissa. Todella merkittäviä säästöjä syntyy vasta kun säilöönottoa korvaavat turvaamistoimet otetaan laajemmin käyttöön.

4. Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitetyt muutokset, erityisesti turvapaikka-asioiden valitusajan typistäminen pääsääntöisestä 30 päivästä 14 päivään, sekä turvapaikka-asiaan myönnettävän oikeusavun merkittävä rajaaminen muodostavat vakavan yhdenvertaisuusongelman. Turvapaikanhakijat ovat lähtökohtaisesti vieraassa kulttuuri- ja kieliympäristössä heikossa asemassa. Osa on vakavasti traumatisoituneita. Esitetyt lainmuutokset heikentävät heidän asemaansa entisestään, sekä asettavat heidät eriarvoiseen asemaan kantaväestöön verrattuna arvioitaessa käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Lainmuutoksilla ollaan luomassa suomalaiselle yhteiskunnalle vierasta eriarvoista oikeussuojajärjestelmää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lopuksi, että esitys sisältää merkittäviä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikentäviä lainmuutoksia, jotka olisivat edellyttäneet seikkaperäistä vaikutusten arviointia. Esitys on kiireessä jäänyt keskeneräiseksi, joten yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esityksen kehittämistä tulee jatkaa.

Toimistopäällikkö



Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja



Päivi Keskitalo