

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries**Sveavägen 166, 15th fl.

Tel.: +46 10 10 12 800

SE-11346 Stockholm - Sweden

Email: swest@unhcr.org

11 March 2021

Notre/Our code: 14 /RNB/2021

RE: Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Government proposal to the Parliament on amendments to the Aliens Act and to article 17a of the Legal Aid Act of the Republic of Finland

(Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta)

Dear Sir/Madam,

On 10 January 2020, the UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries presented its written observations to the Ministry of Justice on the proposed amendments to the Aliens Act and the Legal Aid Act of the Republic of Finland. UNHCR is pleased to note that our recommendations have been reflected in the Government proposal.

UNHCR's observations and concluding recommendations of January 2020 remain relevant today and as such, are respectfully submitted as enclosed to the Legal Affairs Committee of the Parliament of Finland for its further consideration.

Yours sincerely,

Gisela Thater
Senior Legal Officer

Ms. Hanna-Maria Könkkölä
Secretary to the Legal Affairs Committee of the Parliament of Finland
Parliament of Finland
Finland

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

**Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston
huomautukset hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen tasavallan
ulkomaalaislain ja oikeusapulain 17 a §:n muutoksista**

**(Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvapaikanhakijoiden
oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi)**

I. JOHDANTO

1. Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) Pohjois-Euroopan aluetoimisto on kiitollinen Oikeusministeriölle siitä, että siltä on pyydetty lausunto Suomen tasavallan ulkomaalaislain ja oikeusapulain muuttamista koskevasta lakiehdotuksesta, jonka otsikko on "Hallituksen esitys eduskunnalle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi".
2. Turvapaikka-asioita koskevat lakiehdotukset kuuluvat välittömästi UNHCR:n toiminnan alaan, sillä Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous on antanut sille tehtäväksi huolehtia pakolaisten kansainvälisestä suojelusta ja etsiä yhdessä hallitusten kanssa pysyviä ratkaisuja pakolaisten ongelmiin.¹ UNHCR:n perussäännön mukaan virasto toteuttaa tehtäväänsä muun muassa "edistämällä pakolaisten suojelua koskevien kansainvälisten sopimusten tekemistä, valvomalla niiden soveltamista ja ehdottamalla niihin muutoksia [...]".² UNHCR:n valvontavastuu on kirjattu niin ikään vuoden 1951 yleissopimuksen³ 35 artiklaan ja vuonna 1967 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan⁴ II artiklaan (näistä käytetään jäljempänä yhteisnimitystä "vuoden 1951 yleissopimus").⁵

¹ YK:n yleiskokous, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston perussääntö), 14.12.1950, A/RES/428(V), saatavilla osoitteessa http://www.refworld.org/docid/3_ae6b3628.html (jäljempänä "UNHCR:n perussääntö").

² *Ibid.*, 8 kohdan a alakohta.

³ YK:n yleiskokous, *Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus*, 28.7.1951, Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 137, saatavilla osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html>.

⁴ YK:n yleiskokous, *Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja*, 31.1.1967, Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 606, s. 267, saatavilla osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>.

⁵ Vuoden 1951 yleissopimuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan UNHCR:llä on "velvollisuus valvoa vuoden 1951 yleissopimuksen määräysten soveltamista".

3. UNHCR:n valvontavastuu on otettu huomioon myös Euroopan unionin lainsäädännössä, muun muassa viittaamalla yleisesti vuoden 1951 yleissopimukseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEUT") 78 artiklan 1 kohdassa,⁶ sekä kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu toisinto) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (jäljempänä "uudelleenlaadittu turvapaikkamenettelydirektiivi")⁷ 29 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot antavat YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulle "mahdollisuuden esittää näkemyksensä yksittäisistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista toimivaltaisille viranomaisille missä tahansa menettelyn vaiheessa Geneven yleissopimuksen 35 artiklassa tarkoitettujen valvontavelvollisuuksiensa mukaisesti".
4. UNHCR toteuttaa valvontavastuuta osittain antamalla tulkintaohjeet kansainvälisten pakolaisasiakirjojen, erityisesti vuoden 1951 yleissopimuksen, määräysten ja termien merkityksestä. Tällaiset ohjeet sisältyvät UNHCR:n käsikirjaan pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista (jäljempänä "UNHCR:n käsikirja") ja myöhemmissä kansainvälisen suojelun suuntaviivoissa.⁸ UNHCR toteuttaa valvontavastuutaan myös antamalla huomautuksia lakiehdotuksista ja poliittisista ehdotuksista, jotka vaikuttavat UNHCR:n huolenpidon kohteena olevien ihmisten suojeluun ja heihin liittyviin kestäviin ratkaisuihin.
5. Seuraavat kommentit perustuvat vuoden 1951 yleissopimuksessa, kansainvälisessä ihmisoikeuslaissa, UNHCR:n toimeenpanevan komitean kansainvälistä suojelua koskevissa päätelmissä⁹ ja UNHCR:n suuntaviivoissa vahvistettuihin kansainvälisen suojelun standardeihin. Vaikka UNHCR:n toimeenpanevan komitean päätelmät ja UNHCR:n suuntaviivat eivät ole valtioita sitovia, ne myötävaikuttavat oikeudellisen mielipiteen muotoiluun määrittämällä kohtelun normit ja tulkinnan lähestymistavat, jotka kuvaavat valtioiden oikeudellista velvollisuudentuntoa turvapaikanhakijoita ja pakolaisia kohtaan.¹⁰ Suomi on ollut UNHCR:n toimeenpanevan komitean jäsenenä vuodesta 1979 asti ja laajasti mukana kehittämässä kansainvälisen suojelun päätelmiä, jotka toimeenpaneva komitea hyväksyi yksimielisesti.

⁶ Euroopan unioni, *Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, konsolidoitu versio*, 13.12.2007, EUVL C 115/47, 9.5.2008, saatavilla osoitteessa <http://www.unher.org/refworld/docid/4b17a07e2.html>.

⁷ Euroopan unioni: Euroopan unionin neuvosto, *Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)*, 29.6.2013, L 180/60, saatavilla osoitteessa <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>.

⁸ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Käsikirja ja suuntaviivat pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuonna 1967 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan mukaan), huhtikuu 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, saatavilla osoitteessa: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.

⁹ UNHCR, *Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975-2017* (Conclusion No. 1-114), lokakuu 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, Saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html>.

¹⁰ Goodwin Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2007, s. 217.

II. EHDOTUS

6. Tämän lakiehdotusluonnoksen tarkoituksena on poistaa kolme ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin vuonna 2016 lisätyistä rajoituksista.¹¹ Vuonna 2016 tehtyjen muutosten mukaan ilmaista (valtion tukemaa) oikeusapua on annettu ensimmäisen oikeusasteen turvapaikkamenettelyssä vain "erityisen painavista syistä", kuten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla¹² ja vain julkisen oikeusavun asianajajien toimesta. Vuoden 2016 muutokset lyhensivät myös turvapaikkatapausten valitusaikoja 30 päivästä tapauksesta riippuen joko 14:ään tai 21 päivään. Oikeusavun korvaamista koskevia säännöksiä muutettiin myös siten, että oikeudellisille edustajille on maksettu palkkio kiinteänä korvauksena eikä tosiasiallisesti tapaukseen käytetyn tuntimäärän perusteella.
7. Tällä ehdotuksella pyritään palauttamaan ensimmäisen oikeusasteen ilmainen oikeusapu kaikille turvapaikanhakijoille, ei ainoastaan erityisen painavien syiden perusteella. Toiseksi ehdotuksella pyritään palauttamaan turvapaikkamenettelyyn säännölliset valitusajat ja palaamaan siten tavalliseen 30 päivän valitusaikaan. Kolmanneksi ehdotuksella pyritään palauttamaan säännöllinen oikeusavun palkkiomenetelmä turvapaikkamenettelyyn siten, että asianajajalle maksetaan palkkio tapauksen työtuntien perusteella. Säännös, jonka mukaan vain julkisille oikeusavustajille maksetaan palkkio heidän toimiessaan ensimmäisen oikeusasteen oikeudellisina neuvonantajina, säilytetään kuitenkin.

III. HUOMAUTUKSET

8. UNHCR on tyytyväinen lakiehdotusluonnokseen ehdotettuihin muutoksiin ja tukee täysin hallituksen yleistä tavoitetta varmistaa laadukkaan ilmaisen oikeusavun ja edustuksen saatavuus turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa. UNHCR katsoo, että investoiminen ensimmäisen oikeusasteen menettelyyn, muun muassa tarjoamalla ilmaista oikeusapua prosessin alkuvaiheessa, voi parantaa päätösten laatua ja ajantasaisuutta. Laadukkaat ensimmäisen oikeusasteen päätökset myös kumotaan epätodennäköisemmin toisessa oikeusasteessa, ja ne voivat siten vähentää valitusten määrää ja niihin liittyviä käsittely- ja vastaanottokustannuksia. Investointi turvapaikkamenettelyn alkuvaiheeseen voi siten säästää resursseja ja helpottaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden kotoutumista ja niiden palauttamista, joiden ei todeta olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa.¹³

¹¹ Ks. myös UNHCR, *Comments by the UNHCR Regional Representation for Northern Europe on the draft Law Proposal amending the Aliens Act and some other laws of the Republic of Finland*, (UNHCR:n Pohjois-Euroopan aluetoimiston lausunto lakiehdotuksesta, joka koskee Suomen tasavallan ulkomaalaislain ja siihen liittyvien lakien muuttamista), tammikuu 2016, saatavilla osoitteessa: <https://www.refworld.org/docid/56991a7a4.html>.

¹² Säännös maksuttoman oikeusavun antamisesta kaikille turvapaikanhakijoille toisessa oikeusasteessa yksityisen tai julkisen asianajajan avulla säilytettiin.

¹³ UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, huhtikuu 2019, KOM (2016) 467, s. 34, saatavilla osoitteessa

9. UNHCR:n näkemys on, että mahdollisuus oikeudellisen avun ja edustuksen saamiseen on olennainen menettelyllinen suojakeino. Turvapaikanhakijat eivät useinkaan kykene vakuuttavasti ilmaisemaan turvapaikkahakemuksen kannalta merkityksellisiä näkökohtia ilman pätevän neuvojan apua, sillä he eivät tunne riittävän hyvin tarkkoja perusteita pakolaisaseman myöntämiseen eivätkä ymmärrä vieraan maan oikeusjärjestelmää. Laadukas oikeudellinen apu ja edustus ovat lisäksi valtioiden edun mukaisia, sillä niiden avulla voidaan varmistaa, että kansainvälisen suojelun tarve tunnustetaan oikein ja varhaisessa vaiheessa. Tällä tavoin parannetaan ensimmäisen oikeusasteen menettelyiden tehokkuutta.¹⁴ UNHCR:n näkemys on, että ensimmäisessä oikeusasteessa tulee tarjota ilmaista oikeusapua, joka kattaa mieluiten oikeudenkäyntiasiakirjojen valmistelun sekä oikeudellisen edustuksen (ja edustajan läsnäolon) henkilökohtaisessa puhuttelussa.¹⁵ Siksi UNHCR on tyytyväinen siihen, että ehdotetuilla muutoksilla varmistetaan, että kaikki turvapaikanhakijat, eivät ainoastaan haavoittuvassa asemassa olevat, voivat saada ilmaista oikeusapua.
10. UNHCR tukee hallituksen yleistä tavoitetta parantaa oikeusavun laatua ja on tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa säilytetään vuonna 2016 käyttöön otettu laadun varmistava muutos, jonka mukaan vain tietyt lakimiehet voidaan nimittää turvapaikanhakijoiden neuvonantajiksi.¹⁶ UNHCR:n käsityksen mukaan julkiset oikeusavustajat eivät kuitenkaan tarvitse erityistä todistusta turvapaikanhakijoiden edustamiseksi. Siksi UNHCR:lle ei ole selvää, miten vain julkisen oikeusavustajan käyttäminen ilmaisen oikeusavun tarjoamiseen ensimmäisessä oikeusasteessa edistää laadun varmistamista. Kuten vuonna 2016 tehdyssä lausunnossamme¹⁷ todettiin, UNHCR suosittaa investoimaan kaikkien oikeudellisten edustajien valmiuksien kehittämiseen ja sertifiointiin turvapaikka-asioissa sen sijaan, että ilmaisen oikeusavun tarjoaminen ensimmäisessä oikeusasteessa rajattaisiin yksinomaan julkisten oikeusaputoimistojen toiminta-alueeksi. Ensimmäisessä oikeusasteessa tehtävien laadukkaiden turvapaikkapäätösten tavoite voidaan saavuttaa

<https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html> ja; UNHCR, *Better Protecting Refugees in the EU and Globally: UNHCR's proposals to rebuild trust through better management, partnership and solidarity*, joulukuu 2016, saatavilla osoitteessa

<https://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

¹⁴ UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p. 15, UNHCR:n lausunto Euroopan komission ehdotuksesta turvapaikkamenettelyasetukseksi, huhtikuu 2019, KOM (2016) 467, s.

15 saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>.

¹⁵ UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final* (UNHCR:n lausunto Euroopan komission muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälisen suojelun

myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), KOM (2011) 319 lopullinen, tammikuu 2012, sivu 17, saatavilla osoitteessa

<http://www.refworld.org/docid/4f3281762.html>.

¹⁶ Näitä ovat julkiset oikeusapuasianajajat, oikeudenkäyntiasiamiehet ja sertifioidut asianajajat.

¹⁷ UNHCR, *UNHCR:n Pohjois-Euroopan aluetoimiston lausunto lakiehdotuksesta, joka koskee Suomen tasavallan ulkomaalaislain ja siihen liittyvien lakien muuttamista*, tammikuu 2016, saatavilla osoitteessa: <https://www.refworld.org/docid/56991a7a4.html>.

parhaiten sertifioimalla motivoituneimmat, pätevimmät ja kokeneimmat asianajajat, olivatpa he julkisia tai yksityisiä.¹⁸

11. UNHCR on tyytyväinen siihen, että turvapaikkatapauksissa otetaan uudelleen käyttöön säännöllinen 30 päivän valitusaika Suomen hallinnollisessa oikeusmenettelyssä. Kuten lakiehdotusluonnoksessa on todettu, pidempi valitusaika parantaa turvapaikanhakijan mahdollisuutta löytää oikeudellinen neuvonantaja ja valittaa päätöksestä aineellisesti, ja se vahvistaa siten turvapaikanhakijoiden merkittäviä laillisia oikeuksia. Valitusten laadun odotetaan paranevan, koska oikeudellisilla neuvonantajilla on enemmän aikaa valitusten valmisteluun.¹⁹
12. UNHCR on myös tyytyväinen siihen, että oikeudellisille avustajille maksettaisiin ehdotetun muutoksen mukaan palkkio työajan perusteella nykyisen, kiinteään palkkioon perustuvan järjestelmän sijaan. UNHCR ymmärtää, että tuntipalkkio on Suomen oikeusapujärjestelmän pääsääntö ja että kiinteä palkkio on ollut turvapaikkatapauksiin sovellettu poikkeus. Oikeusministeriön tilaaman ja joulukuussa 2018 julkaistun oikeusapua koskevan tutkimuksen mukaan monet asianajajat ovat lopettaneet oikeusavun tarjoamisen turvapaikanhakijoille, koska heidän mielestään kiinteä palkkio on liian pieni kattamaan tarvittavan työn.²⁰ Turvapaikanhakijoille tarjottavan oikeusavun laadun varmistamiseksi UNHCR tukee vahvasti ehdotettua muutosta.

IV. SUOSITUKSET

13. UNHCR suosittelee

- sen rajoituksen poistamista, jonka mukaan vain julkiset oikeusavustajat voivat tarjota ilmaista (valtion tukemaa) oikeusapua turvapaikkamenettelyn ensimmäisessä oikeusasteessa, ja
- oikeusavun laadun parantamista edelleen investoimalla valmiuksien lisäämiseen ja laillisten edustajien sertifiointiin.

UNHCR:n Pohjois-Euroopan aluetoimisto

Tukholmassa 10.1.2020

¹⁸ Monilla yksityisillä asianajajilla Suomessa on laaja kokemus pakolaislaista, esimerkiksi Suomen Pakolaisneuvonta ry:ssä, joka on UNHCR:n yhteistyökumppani.

¹⁹ UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, huhtikuu 2019, KOM (2016) 467, s. 17-19, saatavilla osoitteessa <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>.

²⁰ *Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina*, sivu 10, saatavilla osoitteessa <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=28901>.

