Esittelymuistio

Hallitusneuvos Päivi Tiainen-Hyrkäs
Oikeusministeriö
9.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN ERÄIDEN SÄÄNNÖSTEN SEKÄ OIKEUSAPULAIN 17 a §:n KUMOAMISESTA (HE 247/2020vp)

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi 1.9.2016 voimaan tulleet ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentti, 190 §:n 3 momentti, 196 §:n 3 momentti ja oikeusapulain 17 a §.

Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa. Nyt voimassa olevan ja kumottavaksi esitetyn 9 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen tai hakijana on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias. Hallituksen esityksestä seuraisi, että hakijalla voisi olla tarvittaessa julkisin varoin kustannettu avustaja myös turvapaikkapuhuttelussa. Hallintovaiheessa oikeusapua antaa pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja kuten voimassa olevan lain mukaan nytkin.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin mukaan poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Valitus ja valituslupahakemus korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallituksen esityksen mukaan valitusaika olisi 30 päivää kuten se on muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa pääsääntöisesti.

Oikeusapulain 17 §:n mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella. Voimassa olevan 17 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen

asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Asiakohtainen palkkio on hallintomenettelyssä käsiteltävässä asiassa asian laadun ja laajuuden mukaan joko 300, 600 tai 900 euroa, hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa joko 400, 800 tai 1300 euroa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asiassa joko 200, 400 tai 1000 euroa. Erityisestä syystä näistä määristä voidaan poiketa.

Esityksen mukaan avustajille maksettaisiin jatkossa kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella samalla tavalla kuin muissakin asiaryhmissä oikeusapulain 17 §:n mukaan.

2. Esityksen tausta ja tavoitteet

Nyt kumottavaksi esitetyt säännökset tulivat ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin vuonna 2016. Muutoksilla pyrittiin tehostamaan tuomioistuinten toimintaa ja huolehtimaan oikeusavun saatavuudesta kansainvälistä suojelua koskevia asioita käsiteltäessä.

Muutosten vaikutuksia on seurattu raporteista saatavilla tiedoilla ja niistä on tehty selvityksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa hankkeessa on julkaistu 28.10.2019 loppuraportti ”Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita”. Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina olivat osa selvitystä. Sisäministeriön tilaama riippumaton selvitys turvapaikkaprosessista kokonaisuutena julkaistiin 27.6. 2019. Selvityksissä on arvosteltu edellä mainittuja muutoksia ja esitetty valitusaikojen palauttamista normaalipituisiksi, painotettu oikeusavun turvaamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja yksityisten avustajien työajan ja kulujen korvaamista tämänhetkistä kohtuullisemmalla tasolla. Raporteista saatavan tiedon perusteella on voitu arvioida, että valitusaikojen lyhentämisellä ei ole ollut olennaista vaikutusta prosessin kokonaiskestoon.

Hallituksen esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan muun ohella niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa, otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

3. Vaikutukset

Muutosten vuoksi turvapaikanhakijoiden oikeusapuun kohdistuvan määrärahan tarpeen on arvioitu kasvavan 270 000 euroa vuonna 2021. Määräraha jakaantuu yksityisten avustajien palkkioihin (130 000 €) ja oikeusaputoimistojen toimintamenoihin (140 000 €). Tarve on huomioitu vuoden 2021 talousarviossa ja Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021-2024.

Esityksen mahdolliset taloudelliset vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät vastaanottopalvelujen kustannuksiin. Jos pidennetyt valitusajat siirtyvät sellaisinaan käsittelyn kokonaiskestoon ja siten pidentävät sitä aikaa, jonka henkilö viettää vastaanottopalvelujen piirissä, tällä on huomattavia vaikutuksia palvelujen kustannuksiin. Valitusaikojen ei kuitenkaan arvioida pidentävän kokonaisprosessia, sillä avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa voi vaikuttaa mahdolliseen myöhempään hallintotuomioistuimen käsittelyyn. Avustajien osallistuminen puhutteluun voi merkitä sitä, että turvapaikkapuhutteluiden puutteet vähenevät ja tuomioistuimelle jää vähemmän oman selvittämisvelvollisuutensa piiriin kuuluvia tehtäviä, kun sillä on käytettävissä kattavampi aineisto. Valitusajan pidentäminen voi parantaa valitusten laatua, mikä voi vaikuttaa käsittelyyn ja nopeuttaa prosessia.

Asiakohtaisten palkkioiden muuttuminen takaisin tuntiperusteisiksi voi lisätä tuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen työtä palkkioiden arvioinnissa.

Riittävän valitusajan määrittely on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, jotka perustuslain mukaan turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PEVL 24/2016 vp-HE 32/2016 vp katsonut, että valitusajan lyhentäminen ja oikeusavun rajaaminen heikensivät turvapaikanhakijan oikeusturvaa. Nyt esitettyjen muutosten voidaan arvioida parantavan hakijoiden oikeusturvaa ja heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan, kun heillä on käytettävissä oikeudellinen avustaja entistä laajemmin ja tarvittaessa riittävä aika valituksen tekemiseen. Avustajien palkkioperusteilla vaikutetaan myös siihen, että turvapaikanhakijalla olisi valittavana asiantuntevia yksityisiä avustajia tuomioistuinkäsittelyyn ja myös turvapaikkapuhutteluun silloin, kun hallintovaiheessa oikeusapua antaa yksityinen avustaja valtion varoin.

4. Asian valmistelu ja lausuntopalaute

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot yhteensä 28 taholta ja lausuntoja saatiin yhteensä 27 kappaletta.

Esitettyihin muutoksiin suhtauduttiin lausunnoissa lähes yksinomaan myönteisesti. Useissa lausunnoissa katsottiin, että 2016 tehdyt muutokset olivat epäonnistuneita ja niiden kumoaminen todettiin tarpeelliseksi ja perustelluksi. Kaikki lausunnonantajat kannattivat yleisen 30 päivän valitusajan palauttamista ja katsoivat sen vahvistavan lakiesityksen tavoitteen mukaisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Hallinto-oikeudet totesivat, että lyhennetyt määräajat eivät ole lyhentäneet käsittelyaikoja, mutta ne ovat todennäköisesti vaikuttaneet heikentävästi valitusten laatuun ja lisänneet tarvetta lisäselvitysten pyytämiseen ja toimittamiseen.

Lausunnonantajat näkivät hyvin yhdenmukaisesti tärkeäksi sen, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus asiantuntevaan oikeudelliseen apuun jo prosessin alkuvaiheesta lähtien ja että se koskee myös turvapaikkapuhuttelua, joka on asian selvittämisen ja ratkaisun kannalta menettelyn keskeisin vaihe.

Ainoastaan palkkioperusteen muutokseen tuli kielteisiä arvioita. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiakohtaisesta palkkiojärjestelmästä ei tulisi luopua. Tämä lisäisi hallintotuomioistuinten työtä ja hidastaisi kansainvälisen suojelun asioiden käsittelyä ja ratkaisemista hallintotuomioistuimissa. Asiakohtainen palkkio, joka voidaan maksaa myös ilman laskua, on ollut lausujan mielestä toimiva ja tehokas järjestelmä, joka osaltaan myös lisää oikeusapujärjestelmän ennakoitavuutta.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsoivat, että asiakohtainen palkkio on tehnyt palkkioiden käsittelystä selkeämpää, nopeampaa ja vähemmän resursseja vaativaa. Niiden mukaan vaihtoehtoinen ratkaisu tuntiperusteiselle palkkiolle voisi olla useampia eri tilanteita varten säädetyt asiakohtaiset palkkiot ja palkkiotason uudelleen arviointi.

5. Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Oikeusapulain muutoksen tultua voimaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle maksettaisiin palkkio tehtävään käytetyn ajan perusteella, kun palkkiovaatimus tehdään lain voimaan tultua.