Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Heikinkatu 2, 2. krs.
90100 Oulu

LAUSUNTO

15.3.2021

HALLITUKSEN ESITYS 247/2020, ULKOMAALAISLAKI, OIKEUSAPULAKI

Lausunto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin, 190 §:n 3 momentin ja 196 §:n 3 momentin sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta. Pidän perusteltuina näitä muutoksia, joilla parannetaan turvapaikanhakijan käytännön oikeusturvaa.

Hallituksen esityksessä on kattavasti arvioitu esityksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien kannalta samoin kuin esityksen taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset viranomaistoiminnan ja oikeusapua antavien tahojen osalta.

Turvapaikkapuhuttelussa avustaminen

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa säädetään nyt erityisedellytyksiä sille, että turvapaikkapuhuttelussa avustaminen voi sisältyä julkisin varoin kustannettavaan oikeusapuun. Tähän on vaadittu erityisen painavat syyt tai se, että turvapaikanhakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18 -vuotias. Erityisen painavan syyn tilanteita hakijan haavoittuvan aseman perusteella on avattu säännöksen perusteluissa.

Käytännössä on kuitenkin jäänyt säännöksen soveltamisen ulkopuolelle perusteltuja avustajan käytön tilanteita. Ongelmana yksityisen avustajan kannalta on ollut myös se, että etukäteen ei ole voitu yksittäistapauksessa vahvistaa, ovatko edellytykset olemassa, vaan asia on ratkaistu vasta jälkikäteen palkkiota määrättäessä.

Ehdotettu muutos laajentaa julkisin varoin tapahtuvaa avustajan käyttöä turvapaikkapuhuttelussa myös muihin kuin alussa oleviin tilanteisiin.

Kansainvälisen suojelun ja turvapaikan edellytysten arvioinnissa puhuttelulla on keskeinen merkitys. Asian selvittämisessä puhuttelussa esille tulleet seikat muodostavat käytännössä jopa 90 prosenttia asian aineistosta. On siten tärkeää, että kaikki perusteet tulevat yksityiskohtaisesti esille. Puhuttelussa muodostunut asiakirja on keskeinen arvioinnin perusta. Harvemmin on sen lisäksi erillistä kirjallista aineistoa hakemuksen tueksi.

Esityksen perusteluissa on hyvin avattu avustajan laajempaa käyttöä puhuttelussa hakijan oikeussuojan kannalta. Asian läpikäynti jo alkuvaiheessa asiantuntevan oikeudellisen avustajan kanssa ja valmistautuminen puhutteluun edesauttavat puhuttelun tavoitteiden saavuttamista.

Oikeudellinen avustaja harkitsee yhdessä päämiehensä kanssa, onko myös avustajan läsnäololle puhuttelussa syytä juuri kyseisessä tapauksessa. Kuten oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ovat tuoneet esille, ei yksin päämiehen näkemys määritä avustajan käyttöä, vaan avustaja tekee tästä ratkaisun. Keskeistä on löytää yhdessä päämiehen kanssa syyt sille, että avustajan on tarpeen olla myös läsnä puhuttelussa. Asian laatu ja laajuus sekä päämiehen henkilökohtainen tilanne ovat tässä määrääviä.

Onnistuessaan avustajan käyttö parantaa puhuttelun asianmukaista sujuvuutta ja tuo paremmin esille kaikki asiaan vaikuttavat perusteet. Ne tulevat dokumentoiduksi jo menettelyn alkuvaiheessa. Tämä tukee maahanmuuttoviranomaisen roolia puhuttelun prosessinjohdon ja asian selvittämisvelvollisuuden kannalta. Näin tarve myöhemmälle lisäselvityksen hankinnalle vähenee, samoin tarve täydentäville puhutteluille. Tämä helpottaa asian ratkaisua maahanmuuttovirastossa ja tarvittaessa myöhemmin tuomioistuimessa. Tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus puolestaan toteutuu paremmin ja asian palauttamistilanteita tulee vähemmän.

Turvapaikkapuhuttelu on osa hallintovaihetta ja asian käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Oikeusapua antaa tällöin oikeusapulain (257/2002) 8 §:n perusteella pääsääntöisesti valtion oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja. Turvapaikkapuhuttelussa säilytetään siis edelleen se, että avustaja on ensisijaisesti julkinen oikeusavustaja. Tästä tulee pitää kiinni myös jatkossa eikä säännösehdotus tuokaan siihen muutosta.

Oikeusaputoimistot tekevät yhteistyötä vastaanottokeskusten kanssa ja turvapaikanhakijoille välitetään yksilöllisesti tarpeellista ja oikeaa tietoa tarjolla olevista oikeusturvapalveluista. Oikeusaputoimistot ovat hoitaneet kasvaneen asiamäärän myös turvapaikka-asioissa. Oikeusaputoimistojen työtilanteissä on kuitenkin alueellisia eroja.

Nyt esityksen perusteluissa on realistisesti analysoitu laajemman puhutteluihin osallistumisen vaikutuksia oikeusavun resursseihin. Turvapaikanhakijoiden vuosittaisena määränä voidaan tavanomaisessa tilanteessa pitää 4.000 hakijaa, joista noin 80 prosenttia eli noin 3.200 hakee oikeusapua. Turvapaikkapuhuttelujen määrä on, nyt vuodesta 2022 eteenpäin, arviolta 1.500 – 2.500 vuodessa. Oikeusavustajien lisäresurssi olisi 7,5 – 12,5 henkilötyövuotta ja vuosikustannus enintään 920.000 euroa. Esityksen mukaan oikeusavun osuus turvapaikkamenoista on kokonaisuutena vuonna 2022 noin 1, 4 miljoonaa euroa, kun huomioidaan esitetty lisäys ja olemassa oleva resurssi. Kuten esitys toteaa, tämä voidaan toteuttaa nykyisen rahoituskehyksen puitteissa.

Oikeusavun hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen jo hallintovaiheessa, jos siihen on laissa säädetty peruste. Tätä säätää valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 12 §. Siinä ohjausperusteita ovat muun muassa esteellisyys ja työtilanne. Asiassa vaikuttaa myös, jos kohtuullisen asiointimatkan päässä ei ole toista oikeusaputoimistoa. Tällöin ohjaus on yksityisen avustajan puoleen. Yksityinen avustaja voi olla asianaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja.

Asian siirtyessä muutoksenhakuasiana tuomioistuimeen, voidaan avustajaksi aina määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut, edellä tarkoitettu yksityinen avustaja. Kun julkinen oikeusavustaja ottaa asian toimeksiannon turvapaikka-asiassa, hän hoitaa asian hallintovaiheen ja myös mahdollisen muutoksenhaun tuomioistuinvaiheen. Yleistä ei ole, että avustaja vaihtuisi yksityiseen tuomioistuinmenettelyyn siirryttäessä. Tämä on kuitenkin mahdollista.

Muutoksenhakuajat

Perusteltua on, että ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin ja 196 §:n 3 momentin säännökset lyhyemmistä muutoksenhakuajoista kumotaan. Valitusajat ovat näin saman kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa.

Esityksessä on hyvin selostettu lyhyempien valitusaikojen marginaalinen vaikutus kokonaiskäsittelyaikaan. Samoin on käyty läpi lyhyemmän valitusajan tuoma käytännön haitta muutoksenhakuperusteiden kattavalle selvittämiselle. Tämä puolestaan on heijastunut tuomioistuimessa lisäselvitysten tarpeena. Normaalit muutoksenhakuajat parantavat oikeussuojaa jo valituksen laatimisvaiheessa. Kattava ja jäsennelty valitus helpottaa ja nopeuttaa asian käsittelyä.

Palkkion määrääminen

Oikeusapulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakohtaista palkkiota koskeva 17 a § kumotaan. Yksityiselle avustajalle maksettaisiin tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan mukainen korvaus tuntiperusteella. Tämä koskee sekä hallintovaihetta edellä kerrotuissa erityistilanteissa että kokonaisuutena muutoksenhakuvaihetta tuomioistuimessa.

Muutos on perusteltu yksityisen avustajan kannalta, koska tuntiperusteella voidaan ottaa huomioon kukin asian vaatima todellinen työmäärä. Näin turvataan oikeusturvan toteutumista kunkin yksittäisen asian edellyttämällä tavalla.

Kuten esityksessä on todettu, myös yksityiset avustajat ovat tärkeä osa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan sisältöä. Kun hakijamäärät voivat vaihdella vuosittain huomattavasti, on tärkeää, että asiantuntevan yksityisen sektorin panos on käytettävissä.

Katson, että tuntiperuste kattaa joustavasti käytännön erilaiset toimenpidetilanteet. Toisena vaihtoehtona ollut asiakohtaisen palkkiojaottelun muutos nykyistä moniportaisemmaksi ei helpota tämän tavoitteen saavuttamista, vaan tuo mukanaan uusia tulkintatilanteita.

Tuntiperusteisen palkkion määräämisen ratkaisu- ja oikeuskäytäntö luo toisaalta pohjan yhdenmukaisuudelle ja toisaalta jättää mahdollisuuden ottaa erityistilanteet huomioon. Palkkiolaskussa on eriteltävä toimenpiteet, niiden tarpeellisuus ja myös ne erityiset perusteet, jotka esitetään otettavaksi huomioon palkkiossa. Näin on esimerkiksi turvapaikkapuhuttelussa avustamisen osalta.

Esityksessä on tarkasteltu muutoksen kustannusvaikutusta, turvapaikan hakijamäärän tavanomaisessa tilanteessa. Sen pohjalta yksityisten avustajien osuus on noin 2,3 miljoonaa euroa vuonna 2020 sekä noin 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja samoin noin 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2022. Tämäkin toteutuisi kehysrahoituksessa.

Palkkioita määrätään sekä hallintovaiheen osalta oikeusaputoimistoissa edellä olevissa tilanteissa että muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuimissa. Oikeusaputoimisto-

jen osalta maksatuspäätöksen tekemiseen käytettävä aika tulee lisääntymään. Katson kuitenkin, että tähän asti yleensä vuosittain toteutuneen turvapaikanhakijamäärän kohdalla maksatusratkaisut voidaan hoitaa osana oikeusaputoimistojen normaalia toimintaa. Tässä vaikuttaa sähköisen asianhallinnan tuoma mahdollisuus kohdentaa resursseja eri toiminnoille.

Esityksen palkkioperusteiden muutoksen voimaantulosäännös on selkeä. Sen mukaan yksityiselle avustajalle maksettaisiin palkkio tehtävään käytetyn ajan perusteella, kun palkkiovaatimus tehdään lain voimaan tultua.

Annan tarvittaessa lisätietoja.

Kunnioittavasti

Kari Hietala
johtaja