Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite **Lakivaliokunnan lisäkysymykset asiantuntijoille**

Asia Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (HE 247/2020 vp)

Valitusten ja suullisten käsittelyiden lukumäärä vuosittain turvapaikka-asioissa sekä suhteutettuna muihin asiamääriin?

Vuoden 2020 osalta asiamääriä koskevat epäviralliset tilastot ovat:

	Vireillä 1.1.	Saapunut	Ratkaistu	Vireillä 31.12.2020
TP-asiat	547	927	925	540
Kaikki	4883	7420	6874	5387
TP osuus (n.)	11 %	12,5 %	13,5 %	10 %

Ajalta 1.1.–28.2.2021 tilanne on seuraava:

	Vireillä 1.1.	Saapunut	Ratkaistu	Vireillä 28.2.2021
TP-asiat	546	88	108	526
Kaikki	5392	1071	824	5640
TP osuus (n.)	10 %	8 %	13 %	9 %

Turvapaikka-asioissa järjestettiin suullisia käsittelyitä vuonna 2017 yli 100 ja vuosina 2018 ja 2019 suullisia käsittelyitä oli noin 200 vuodessa.

Vuonna 2020 pidetyistä suullisista käsittelyistä ei vielä ole saatavissa tilastoja viime vuoden puolella käyttöön otetusta uudesta asianhallintajärjestelmästä (HAIPA). Arviolta suullisia käsittelyitä pidettiin kuitenkin kaikkiaan yli 300 asiassa ja näistä noin 160 koski turvapaikka-asioita. Viime vuosina siis noin puolet hallinto-oikeuden järjestämistä suullisista käsittelyistä on liittynyt turvapaikka-asioihin. Vuoden 2021 aikana turvapaikka-asioissa on pidetty suullisia käsittelyitä tähän mennessä 45 ja kokonaismäärän arvioidaan tänä vuonna olevan noin 200.

Miksi suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet ja vaikuttavatko hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset niiden pitämistarpeisiin ja käsittelyaikoihin tuomioistuimissa?

Turvapaikka-asioissa järjestetään suullinen käsittely silloin kun valittajan henkilökohtainen kuuleminen on asian selvittämiseksi tarpeen. Tällöin kyse on yleensä uskottavuusarvioinnista. Suullinen käsittely järjestetään lähtökohtaisesti aina kun turvapaikkaperusteena on kristinuskoon kääntymisestä tai seksuaalisesta suuntautumisesta valittajan kotimaassa aiheutuva uhka.

Suullisten käsittelyiden pitäminen on lisääntynyt koska turvapaikanhakijat vetoavat yhä useammin kristinuskoon kääntymiseen tai seksuaaliseen suuntautumiseen. Suullisen käsittelyn tarpeellisuuden harkintaan ovat vaikuttaneet korkeimman hallinto-oikeuden linjaukset (esim. KHO 2017:63, KHO 2018:90 ja KHO 2018:118).

Hallituksen esityksessä esitetyillä muutoksilla ei ole suoranaista vaikutusta suullisten käsittelyiden määrään tai käsittelyaikoihin.

Miten valituksia ja suullisia käsittelyitä voidaan vähentää?

Turvapaikkavalitusten ja suullisten käsittelyiden määrään on vaikea vaikuttaa. Valitusmääriin vaikuttaa jonkin verran se, kuinka paljon uusia turvapaikanhakijoita saapuu maahan. Suurin osa hallinto-oikeudessa tällä hetkellä vireillä olevista turvapaikkavalituksista koskee kuitenkin jo vuonna 2015 Suomeen saapuneita henkilöiden uusilla perusteilla tekemiä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada asiansa käsiteltyä tuomioistuimessa ja korkeimman hallinto-oikeuden linjausten vuoksi suullinen käsittely on järjestettävä muun muassa, jos turvapaikkaperusteena on kristinuskoon kääntyminen tai seksuaalinen suuntautuminen.

Yleisesti hallinto-oikeudet ratkaisevat asioita kirjallisessa menettelyssä muissa asioissa, ellei ole erityisestä syytä järjestää suullista istuntoa?

Asiat käsitellään hallinto-oikeudessa pääsääntöisesti kirjallisesti. Suullinen käsittely on täydentävää menettelyä ja se järjestetään vain, jos sen arvioidaan olevan asian selvittämiseksi tarpeen. Suullisia käsittelyitä järjestetään pääasiassa turvapaikka- ja lastensuojeluasioissa sekä virkamiesten irtisanomista koskevissa asioissa. Muissa asiaryhmissä suulliset käsittelyt ovat harvinaisempia.

Miten paljon hallinto-oikeuden työajasta menee turvapaikka-asioihin suhteutettuna muihin asioihin?

Turvapaikka-asioissa järjestettävät suulliset käsittelyt sitovat huomattavan määrän hallinto-oikeuden resursseja. Ulkomaalaisasiat ratkaistaan lähtökohtaisesti kahden tuomarin kokoonpanossa. Jos asiassa järjestetään suullinen käsittely, on kokoonpanossa kuitenkin aina kolme tuomaria siltä varalta, että tuomarit olisivat asian ratkaisusta keskenään eri mieltä.

Turvapaikka-asioiden käsittelyyn on arvioitu kohdentuvan 37 hallinto-oikeuden 195 henkilötyövuodesta.

Vähentääkö ja kuinka paljon oikeudellisen avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa valitus- ja selvittämistarpeita tuomioistuimissa?

Avustajan turvapaikkapuhuttelussa mukana olemisen ei arvioida varsinaisesti vähentävän hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten määrää, mutta sen toivotaan parantavan valitusten laatua ja vähentävän hallinto-oikeudelle esitettäviä menettelyvirheväitteitä. Valituksissa väitetään usein, että turvapaikkapuhuttelussa olisi ollut tulkkausongelmia tai että valittajan ei olisi annettu kertoa kaikkea tai puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen olisi ollut puutteellista. Jos avustaja on mukana turvapaikkapuhuttelussa, voi hän omalta osaltaan vaikuttaa asian selvittämiseen sekä varmistaa sen että hänen päämiehensä tuo kaikki asiassa vaikuttavat seikat esiin. Jos avustaja on tutustunut asiaan jo ennakolta, helpottaa se todennäköisesti valituksen laatimista ja tämän seurauksena myös hallinto-oikeuteen toimitettavassa valituksessa keskitytään olennaiseen.

Hallinto-oikeuden on päätöksessään otettava kantaa valittajan mahdollisesti esittämiin Maahanmuuttoviraston menettelyä koskeviin väitteisiin, mikä aiheuttaa hallinto-oikeudelle laajemman tutkimis- ja perustelutarpeen. Menettelyvirheväitteiden vähenemisestä aiheutuvan työmäärän vähenemisen vaikutusta on vaikea arvioida. Hallinto-oikeudella on viran puolesta selvittämisvelvollisuus, mihin avustajan toiminta ei sinänsä vaikuta, mutta hyvin laadittu valitus jouduttaa asian käsittelyä. Avustajien turvapaikkapuhuttelussa mukana olemisen toivotaan vaikuttavan myös siihen, ettei uusia turvapaikkaperusteita esitetä enää valitusvaiheessa, mikä puolestaan vaikuttaa kokonaiskäsittelyaikaan. Uusien turvapaikkaperusteiden esittäminen valitusvaiheessa johtaa lähes poikkeuksetta siihen, että asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Ovatko menettelyvirheväitteet vähentyneet, kun Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa on koulutettu vuoden 2015 jälkeen?

Menettelyvirheväitteitä esitetään edelleen verrattain usein eikä niiden ole havaittu olennaisesti vähentyneen vuoden 2015 jälkeen vaikkakin havaittavissa on, että turvapaikkapuhuttelut ovat nykyään huomattavasti paremmin tehtyjä kuin vuosina 2015–2016. Hallinto-oikeudessa ei myöskään tilastoida esitettyjä menettelyvirheväitteitä.

Pitäisikö muissakin asiaryhmissä olla mahdollisuus jo viranomaismenettelyssä saada avustaja, esimerkkinä lastensuojeluasiat? Toivon näkökulmaa erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta.

Yleisesti ottaen hallinnon tulisi toimia perustuslaissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen nojalla siten, että siellä asioivat voivat itse hoitaa omaa asiaansa ja viranomainen virallisperiaatteen nojalla tarvittaessa ohjaa asianosaista esittämään tarpeellista selvitystä. Hallintomenettely ei ole oikeusprosessiin verrattavaa edes valitusmenettelyä edeltävässä oikaisuvaatimusvaiheessa. Näin ollen avustajan käyttämisen laajentamiselle hallintomenettelyvaiheeseen tulisi olla erityiset, painavat syyt. Esille otetut huostaanottoasiat käsitellään ensiasteena hallinto-oikeudessa, minkä vuoksi prosessi painottuu tuomioistuimeen. Viranomaisaloitteisissa huostaanottoasioissa tiedot kerää lähtökohtaisesti viranomainen, jolla on myös lähtökohtainen näyttötaakka asiassa. Lastensuojeluasioissa voidaan esittää lisäselvitystä hallinto-oikeudessa koko prosessin ajan.

Turvapaikka-asioissa asetelma on hyvin erilainen verrattuna muihin asiaryhmiin, joissa lisäselvityksen esittäminen valitusvaiheessa on tavanomaista. Turvapaikanhakijan tulee esittää hakemukselleen perusteet jo Maahanmuuttovirastossa ja valittajan turvapaikkapuhuttelussa esittämällä on vaikutusta koko prosessin ajan, koska hallinto-oikeuden arvio nojaa pitkälti turvapaikkapuhuttelussa saatuun selvitykseen. Turvapaikanhakijan kannalta on erityisen tärkeää esittää kaikki perusteet jo hakemusvaiheessa mahdollisimman kattavasti, koska valitusprosessin aikana muuttuvan tai täydentyvän kertomuksen voidaan katsoa heikentävän hänen uskottavuuttaan. Avustajamahdollisuuden laajentamista hallintomenettelyvaiheeseen voidaan tuskin taloudellisistakaan syistä harkita kovin moniin asioihin. Turvapaikka-asioiden hallintomenettelyssä on omat edellä todetut ominaispiirteensä, joiden perusteella asiaa voidaan niiden osalta lähestyä toisin kuin muita hallintoasioita ilman, että yhdenvertaisuusperiaatetta loukattaisiin.

Olisiko selkeämpää, että kun laki tulee voimaan, sen jälkeen palkkiolaskutus vaihtuu? Muutoinhan tämäkin on taannehtivaa lainsäädäntöä, joka ei ole ollut tapana kaiketi oikeusjärjestelmässä.

Selkeintä olisi, että uutta lakia sovelletaan lain voimaan tulon jälkeen vireille laitettavissa valitusasioissa maksettaviin palkkioihin. Tällöin myös avustaja tietäisi valitusta laatiessaan millä perusteella hänelle tullaan määräämään palkkio.

Onko asiakohtaisen palkkion poistumisesta johtuvan työmäärän huomattava lisääntyminen omiaan uhkaamaan muiden asioiden oikeusturvan toteutumista?

Asiakohtaisen palkkion vahvistaminen on sujuvoittanut turvapaikkavalitusten käsittelyä hallinto-oikeudessa. Ajankäytön perusteella maksettavan palkkion määrääminen vie enemmän aikaa, koska laskuerittelyiden pyytäminen, toimenpiteiden läpikäynti ja palkkion määrän arvioiminen vaatii kokoonpanolta tarkempaa harkintaa ja perusteluja. Siirtyminen ajankäytön perusteella maksettavaan palkkioon tulee hidastamaan turvapaikka-asioiden käsittelyä. Tämän ei kuitenkaan voida arvioida suoranaisesti uhkaavan oikeusturvan toteutumista muissa asiaryhmissä.

Avustajan palkkioperusteet ja niiden erot nyt ja esityksen mukaan turvapaikka-asioissa verrattuna esim. oleskelulupa-asioihin (säännöstaso ja käytäntö)?

Oikeusapulain mukaan muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa avustajalle maksetaan palkkio ajankäytön perusteella (110 euroa/tunti). Hallinto-oikeudessa käytössä olevat asiakohtaiset palkkiot (400, 800 ja 1 300 euroa) eivät välttämättä kaikissa tapauksissa kata avustajan asiaan käyttämää todellista työmäärä. Toisaalta asiakohtaista palkkiota harvoin alennetaan, minkä vuoksi avustaja voi asiakohtaisena palkkiona saada suuremman palkkion kuin mitä hänelle ajankäytön perusteella maksettaisiin. Oikeusapulain nojalla korvataan vain tarpeelliseksi katsotut toimenpiteet, minkä vuoksi avustajan esittämiä ajankäyttöön perustuvia laskuja ei läheskään aina hyväksytä sellaisenaan vaan hallinto-oikeus arvioi aina tapauskohtaisesti asiaan käytetyn ajan ja esitetyn palkkiovaatimuksen kohtuullisuuden. Esim. oleskelulupa-asioissa ajankäyttöön perustuvan palkkion arvioidaan usein olevan 5–6 tunnin

työmäärän perusteella 550/660 euroa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa avustajalle maksetaan vakiintuneesti asiakohtainen palkkio siitä huolimatta, näyttäytyykö avustajan työmäärä hallinto-oikeudelle palkkion suuruisena. Selkeästi enemmän aikaa vievissä ja hankalimmissa turvapaikka-asioissa sekä niissä, joissa on järjestetty suullinen käsittely, avustajalle maksetaan lähtökohtaisesti korkeampi palkkio eli 1 300 euroa.

Mitä muita keinoja nähdään tarpeelliseksi toteuttaa jos/siltä varalta, että turvapaikkahakijoiden määrät nousisivat merkittävästi?

Hallinto-oikeuksille pitää taata riittävät vakinaiset resurssit, jotta mahdolliseen valitusmäärän nousuun pystytään tarvittaessa reagoimaan nopeasti. Tarvittaessa on voitava harkita myös nyt neljään hallinto-oikeuteen keskitettyjen turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin kuuteen hallinto-oikeuteen. Määräaikaisten resurssien käyttäminen johtaa aina tilanteisiin, joissa virkasuhteiden ollessa päättymässä erityisesti paras määräaikainen henkilöstö hakeutuu muihin tehtäviin. Osa ruuhkan purkuun varattavista resursseista tulisi olla vakinaisia virkoja ja määräaikaisten virkasuhteidenkin jatkuvuus tulisi taata yli budjettivuoden, jotta suurelta määräaikaisen henkilöstön vaihtuvuudelta ja vakinaisen henkilöstön voimavaroja vievältä jatkuvalta perehdyttämiseltä vältyttäisiin. Yleisesti ottaen tarvittavat lisäresurssit pitäisi saada heti, kun ruuhkautuminen on näkyvissä, jotta uusi henkilöstö ehditään perehdyttää riittävän ajoissa.

Hallinto-oikeustuomari Taina Hakkarainen