Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

Heikinkatu 2, 2. krs.
90100 Oulu

LISÄLAUSUMA

23.3.2021

HALLITUKSEN ESITYS 247/2020, ULKOMAALAISLAKI, OIKEUSAPULAKI

Lisälausuma

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.

Olen antanut esityksestä kirjallisen lausunnon ja ollut kuultavana lakivaliokunnan kokouksessa 17.3.2021. Kiitän mahdollisuudesta täydentää lausuntoa niiden kysymysten pohjalta, jotka on esitetty kokouksessa sekä lakivaliokunnan pyynnössä 18.3.2021. Lisälausuma koskee erityisesti ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin alaa.

Oikeudellisen avustajan tehtävästä

Oikeudellinen avustaja huolehtii, että päämiehen kannalta turvapaikkamenettely on asianmukainen ja että kaikki asiassa vaikuttavat oikeudelliset seikat tulevat otetuksi huomioon. Tukihenkilö puolestaan ei voi korvata oikeudellista avustajaa. Tukihenkilö tukee turvapaikanhakijaa henkilöön liittyvissä asioissa turvapaikkaprosessissa. Hän on tarvittaessa mukana myös turvapaikkapuhuttelussa. Tätä tukea tarvitsee usein hakija, joka on haavoittuvassa asemassa.

Oikeudellisen avustajan tehtävään ei sisälly neuvonta taikka avustaminen hakijan asioissa, jotka liittyvät sosiaalitoimen alaan tai terveydenhuoltoon. Tällainen neuvonta tai avustaminen eivät ole oikeudellisen asian hoitamiseksi tarpeellisia toimia. Tämä koskee sekä julkista oikeusavustajaa että yksityistä avustajaa. Näin ollen, jos turvapaikka-asian hallintovaiheeseen on määrätty yksityinen avustaja, nämä toimet eivät ole palkkioon oikeuttavia.

Avustamisesta turvapaikkapuhuttelussa

Turvapaikka-asian hallintovaiheessa oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja tai valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 12 §:n edellytysten täyttyessä yksityinen avustaja. Avustajan määräämisen kriteereistä sinänsä ei ole tarpeen säätää nykyistä tarkemmin.

Arvioitavana on sen sijaan tähän avustamiseen kuuluvan oikeusavun sisältö. Nykyisen ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen turvapaikkapuhuttelussa, ellei siihen ole erityisen painavia syitä tai ellei hakija ole ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias. Yksityisen avustajan osalta kyse on

myös siitä, että avustaminen turvapaikkapuhuttelussa oikeuttaa palkkioon valtion varoista vain näissä edellä säädetyissä tilanteissa.

Ehdotetun muutoksen myötä tämä oikeusavun rajaus poistuisi. Sen arvioiminen, onko avustaminen turvapaikkapuhuttelussa tarpeen kussakin yksittäistapauksessa, on asiantuntevan oikeudellisen avustajan itsensä tehtävänä. Avustamisen tarve määritetään yhdessä päämiehen kanssa.

Turvapaikkapuhuttelussa avustamisen kriteereitä ei ole tarpeen ottaa lain säännöksen tasolle. Avustaminen on tarpeen hyvin monenlaisissa tapauksissa. Asian laatu ja laajuus sekä päämiehen henkilökohtainen tilanne ovat tässä määräviä.

Esimerkkejä turvapaikkapuhuttelussa avustamisen tilanteista on kerrottu nyt voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin (646/2016) esitöissä. Tässä viittaan lakivaliokunnan mietinnön 7/2016 vp sivuilla 9 – 10 olevaan kuvaukseen. Avustaminen on perusteltua, jos hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista. Syitä ovat esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys.

Lakivaliokunta on kuitenkin jo tuolloin painottanut, että nämä perusteluissa esiin nostetut seikat ovat vain esimerkkejä. Huomioon otettavat seikat eivät rajaudu niihin. Edellytysten arvioinnissa kyse on laajasta kokonaisharkinnasta, jossa tulee ottaa huomioon yhtäältä hakijan henkilöön ja toisaalta hänen tilanteeseensa liittyvät seikat, näiden seikkojen vaikutus hakijan kykyyn tehdä riittävästi selkoa puhuttelussa esille tulevista seikoista sekä edellä mainittujen seikkojen vaikutus henkilön oikeusturvan tarpeeseen.

Nyt turvapaikkapuhuttelussa avustamisen erityisperusteet siis esitetään poistettavaksi. Avustajan tarpeen arviointi on avustajan itsensä tehtävä. Johtoa antavat kuitenkin edelleen nämä lakivaliokunnan mietinnössä olevat erityiset tapaukset sekä yleisemmät tilanteen arvioinnin perusteet. Niihin voidaan viitata myös nyt lainmuutoksen perusteluissa.

Oikeudellisen avustajan läsnäolo on tärkeää ensin neuvonnassa, jossa annetaan yksilöllistä tietoa tapauksen käsittelystä ja esille tulevista seikoista. Tämä on menettelyn onnistumisen kannalta olennaista. Se tehdään käytännön yhteistyössä vastaanottokeskusten kanssa. Läsnäolo jatkuu avustamista koskevan oikeusapupäätöksen jälkeen asiaa koskevissa neuvotteluissa. Myös niillä on keskeinen merkitys. Hyvä ennakkovalmistelu on avain puhuttelun onnistumiseen. Ja jos avustajan kanta on, että turvapaikkapuhuttelussa avustaminen on tarpeen, myös tämä vaihe on tärkeä.

Menettelyn osalta otetaan vielä esille, että turvapaikkapuhuttelussa maahanmuuttoviranomaisella on velvollisuus keskeyttää puhuttelu, mikäli hakija ei edellä olevista syistä kykene suoriutumaan puhuttelusta ilman avustajaa. Tällöin hakija ohjataan hankkimaan avustaja.

On arvioitavissa, että avustajan käyttötilanteet laajenevat. Automaatiosta ei kuitenkaan ole kyse, vaan asiantuntevan oikeudellisen avustajan tekemästä arvioinnista. Tämä on yhdenmukainen lainmuutoksen tavoitteiden kanssa. Oikeusturvan katvealueita poistuu.

Julkisen oikeusavun ja yksityisen avustajan välisestä suhteesta totean, että turvapaikan hakija voidaan ohjata julkisen oikeusavun piiristä yksityisen avustajan puoleen

muun muassa luottamuspulan perusteella. Asian hoidon keskeinen edellytys on luottamus päämiehen ja avustajan välillä. Luottamuspulassa on kuitenkin voitava osoittaa se julkisen oikeusavun puolella ilmennyt yksilöity erimielisyys, joka aiheuttaa, että asiaa ei voida hoitaa. Luottamuspula ei siten ole pelkkä ilmoitus. On kuitenkin selvää, että tämän todentaminen on hankalaa. Käytännössä tällainen nyt viitattu ns. keinotekoinen luottamuspula on kuitenkin harvinainen. Sitä ei nähdäkseni voida säännöstasolla estää.

Oikeudellisen avustajan käyttäminen turvapaikkapuhuttelussa voi vähentää muutoksenhakujen määrää sitä kautta, että asia tulee perusteellisemmin selvitetyksi. On kuitenkin oletettavaa, että muutoksenhakutilanteet eivät vähene, jos turvapaikka-asian ratkaisu ei ole myönteinen. Näissäkin tapauksissa asian perusteellinen selvittäminen jo asian alkuvaiheessa kuitenkin helpottaa ja nopeuttaa muutoksenhakuvaihetta.

Avustamisesta muissa hallintovaiheen asioissa

Vertailun vuoksi totean, että oikeusavun kaikissa asiaryhmissä avustaja voi olla tarvittaessa mukana jo asian hallintovaiheessa, kun päämiehen tilanne sekä asian laatu ja laajuus sitä edellyttävät. Avustaja on pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja, mutta valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n edellytysten täyttyessä myös yksityinen avustaja.

Jos päämies ei terveydentilansa tai muun syyn takia kykene itse käyttämään puhevaltaansa, häntä edustaa määrätty tai määrättävä edunvalvoja. Edunvalvoja voi vuorostaan antaa toimeksiannon julkiselle oikeusavustajalle tai edellä tarkoitetulle yksityiselle avustajalle.

Hallintovaihetta seuraavassa muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuimessa voidaan käyttää sekä julkista oikeusavustajaa että yksityistä avustajaa ilman valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n mukaisten edellytysten tarvetta.

Esimerkiksi huostaanottoasiassa lapselle voidaan määrätä oikeudellinen avustaja tuomioistuinkäsittelyssä siten kuin lastensuojelulain (417/2007) 87 §:ssä säädetään. Avustaja voi olla julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja. Tuomioistuinvaihetta edeltävässä hallintovaiheessa avustaja voi olla oikeusapuna, mutta tämä on kuitenkin käytännössä harvinaista.

Avustajan kelpoisuudesta

Yksityisen avustajan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista kansainvälisen suojelun asioissa, mukaan lukien turvapaikka-asiat, ei ole nyt tarpeen säätää erikseen lain säännöksessä tai valiokunnan mietinnön perusteluissa. Nykyisten edellytysten mukaan määrättävän yksityisen avustajan on oltava asianajaja tai edellä tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Tämä kelpoisuus sisältää tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämän asiantuntemuksen ja kouluttautumisvelvoitteen täyttämisen.

Kelpoisuuskysymystä arvioidaan kuitenkin erikseen oikeusministeriössä. Arvioitavana on myös se, voidaanko yksityisenä oikeudellisena avustajana käyttää ensisijaisesti sopimusperusteista palvelun tuottajaa. Tähän antaa mahdollisuuden jo nyt valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 4 §.

Turvapaikka-asioiden työtilanteesta

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä kansainvälisen suojelun yksilöllisen oikeusavun (turvapaikka-asioiden) osuus koko piirin kaikkien asioiden toimenpiteiden työmäärästä on vuonna 2020 ollut 25,9 prosenttia. Työmääräkertoimissa korostuvat tuomioistuinasiat eli käsittelyt hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kerroin kuvastaa käytettyä työaikaa ja toimenpiteiden vaativuutta. Piirin 31 julkisesta oikeusavustajasta kahdella on erityinen painotus turvapaikka-asioihin, mutta myös kaikki muut piirin oikeusavustajat hoitavat näitä asioita. Yhden erikoistuneen julkisen oikeusavustajan työpanos on lähes kokonaan turvapaikka-asioita. Muiden oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tilanne voi tästä poiketa.

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä keskimääräinen jonotusaika avustajalle kaikissa asioissa on 11 päivää. Kuitenkin kiireellisissä asioissa aika on huomattavasti lyhyempi, tarvittaessa jopa 1 päivä. Tämä koskee myös turvapaikka-asioita. Muiden oikeusapu- ja edunvalvontapiirien tilanne voi tästä poiketa.

Taloudellisista vaikutuksista

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia koskevan muutoksen mukanaan tuoma lisäresurssitarve on hallituksen esityksen perusteluiden mukaan vuonna 2022 julkisen oikeusavun osalta 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. Tätä pidän perusteltuna myös kehyskautena 2022 – 2025.

Oikeusavun kehysrahoitus turvaa myös muiden asiaryhmien osalta oikeusturvan toteutumista.

Yksityisten avustajien hallintovaiheen palkkioiden maksatus voidaan nähdäkseni hoitaa nykyresurssein, kun turvapaikanhakijoiden määrä on arvioidulla tasolla noin 4.000 hakijaa vuodessa. Tässä vaikuttaa sähköisen asianhallinnan tuoma mahdollisuus kohdentaa resursseja eri toiminnoille

Annan tarvittaessa lisätietoja.

Kunnioittavasti

Kari Hietala
johtaja