Lausunto
Hallitusneuvos Päivi Tiainen-Hyrkäs
Oikeusministeriö
25.5.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta otsikkoasiaa koskevissa lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa esille tulleista seikoista.

Kaikki kuultavat ovat kannattaneet ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin, 190 §:n 3 momentin ja 196 §:n 3 momentin kumoamista. Oikeusministeriö lausuu seuraavassa pääasiallisesti niistä seikoista, joihin asiantuntijat lausunnoissaan kiinnittivät lakivaliokunnan huomiota.

Oikeusapulain 17a §:n kumoaminen; asiakohtaiset palkkiot

Korkein hallinto-oikeus vastustaa pykälän kumoamista. Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus ja Tuomioistuinvirasto katsovat, että asiakohtaisista palkkioista luopuminen tulee lisäämään hallinto-oikeuden työmäärää, koska palkkion määrääminen yksilöidyn ajankäyttöön perustuvan laskuerittelyn perusteella on työläämpää ja vie enemmän aikaa kuin asiakohtaisen palkkion vahvistaminen. Tähän nähden asiakohtainen palkkio olisi kannatettavaa säilyttää. Oikeusapu-ja edunvalvontapiirit katsovat, että asiakohtaisten palkkioiden määrääminen on sujuvoittanut laskujen käsittelyä ja paluu tuntiperusteiseen laskutukseen lisää työtä oikeusaputoimistoissa. Ne eivät kuitenkaan vastusta esitystä.

Tuomioistuinvirasto katsoo, että vaikka tuntiperusteisen palkkion määrääminen tuomioistuimessa vie enemmän aikaa kuin asiakohtaisen palkkion määrääminen, ei kysymys ole kuitenkaan ennalta arvioiden sellaisesta vaikutuksesta, joka edellyttäisi tuomioistuinten lisäresursointia. Myös Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri katsoo, että muutos on perusteltu yksityisen avustajan kannalta, koska tuntiperusteella voidaan ottaa huomioon kunkin asian vaatima todellinen työmäärä. Näin turvataan oikeusturvan toteutumista kunkin yksittäisen asian edellyttämällä tavalla. Piirin johtaja katsoo, 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.

Muut kuultavat kannattavat palkkioperusteen muuttamista takaisin ajankäyttöön sidotuksi ja siten yhdenvertaiseksi muihin asiaryhmiin. Tätä perustellaan muun ohella sillä, että asiakohtainen palkkio on johtanut siihen, että asioihin kunnolla perehtyneet avustajat eivät välttämättä ole saaneet työstään sitä vastaavaa korvausta.

Asiakohtaiset palkkiot sinänsä voivat sujuvoittaa menettelyä ja ovat ennalta arvattavia ja palkkion määrääjän kannalta yksinkertaisia soveltaa. Useissa oikeusavusta tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä asiakohtainen malli on katsottu ongelmalliseksi nimenomaan siltä kannalta, että asiantuntevien avustajien mahdollisuus hoitaa kansainvälistä suojelua koskevia asioita vaarantuu. Mikäli asiakohtaisia palkkioluokkia lisättäisiin vaihtoehtomallissa esitetyllä tavalla, menetettäisiin ne hyödyt, joita yksinkertaisessa mallissa on ollut, mutta ei saavutettaisi niitä tavoitteita, joita yhdenmukaisilla palkkioperusteilla haetaan.

Pykälän kumoamista perustellaan yhdenvertaisuudella sekä asiaryhmän ja turvapaikanhakijoiden että heitä avustavien lakimiesten kannalta. Tuntiperusteiset palkkiot myös osaltaan edistävät sitä, että turvapaikanhakijoilla on käytettävissä asiantuntevia ja pakolaisoikeuteen perehtyneitä avustajia.

Pykälän kumoamisella palataan siihen oikeustilaan, mikä oli ennen 15.9.2016. Sen aikaisten kokemustenkin perusteella voidaan arvioida, että tuntiperusteisten palkkioiden määrääminen ei uhkaa muiden asioiden oikeusturvan toteutumista.

Oikeusministeriö pitää edelleen tarpeellisena oikeusapulain 17a §:n kumoamista.

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin kumoaminen; avustaminen turvapaikkapuhuttelussa

Esitystä tältä osin ei ole varsinaisesti vastustettu missään kannanotoissa. Sen osalta on kuitenkin esitetty varaumia ja kysymyksiä siitä, onko avustajan läsnäolo puhuttelussa tarpeellista. Muutama lausunnonantaja ehdottaa, että pykälään tulisi kirjata, että oikeusapuun kuuluisi avustajan läsnäolo puhuttelussa vain, jos se ei ole tarpeetonta huomioon ottaen hakijan kyky esittää itse selvitystä asiastaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jatkossa ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään yksinomaan oikeusapulaissa. Näin oli myös ennen vuoden 2016 muutoksia. Oikeusapulaki antaa selvät ja riittävät ohjeet siitä, mitä julkisin varoin kustannettu oikeusapu sisältää. Oikeusapulain 1 §:n mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista. Oikeusapulain 5 §:n mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Nämä säännökset jo sisältävät ohjeen siitä, että tarpeettomia toimenpiteitä oikeusapu ei kata.

Avustaja hoitaa päämiehensä asiaa ja tekee ratkaisut tarvittavista toimista yhdessä päämiehensä kanssa. Avustaja arvioi omalla ammattitaidollaan sitä, mitkä toimenpiteet ovat päämiehen edun huomioiden tarpeellisia. Asianajajan tapaohjeiden mukaan tehtävät on hoidettava huolellisesti, täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta.

Mikäli oikeusapua antaa yksityinen avustaja, tehtävään määrätty avustaja toimittaa laskunsa oikeusaputoimistolle tai tuomioistuimelle. Tarpeellisia toimenpiteitä arvioidessaan laskun käsittelijä lähtökohtaisesti luottaa hyvää asianajajatapaa ja muita ammattieettisiä ohjeita noudattavien avustajien arvioihin siitä, että palkkiota vaativan avustajan laskussa esittämät toimenpiteet ovat olleet tarpeellisia. Oikeusaputoimistolle hallintovaiheen päättyessä jää kuitenkin laskun maksajana mahdollisuus pyytää epäselvissä tapauksissa selvitystä siitä, miksi puhutteluun osallistuminen on ollut tarpeellista. Viime kädessä ratkaisun palkkioriidasta tekee hallinto-oikeus.

Useissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ennen vuoden 2016 muutoksia 9 §:n 2 momenttiin hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja, mutta tältä osin muutosta ei esitetä, vaikka se olisi tarpeellista. Asiantuntijalausunnoissa katsotaan, että oikeus valita yksityinen avustaja perustellusta syystä myös alkuvaiheessa tulisi turvata. Ainakin jatkossa tulisi arvioida tarve perua myös alkuvaiheen rajaamista julkisille oikeusaputoimistoille koskeva vuonna 2016 tehty muutos tai selkeyttää lakia oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä oikeusapuohjausten osalta.

Hallituksen esityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevien kuten muidenkin ulkomaalaisasioiden osalta sääntely tulisi olemaan yhdenmukaista muiden asiaryhmien kanssa niin valitusaikojen kuin oikeusavun osalta. Julkisin varoin oikeusapua annettaisiin oikeusapulain mukaan ja yksityinen avustaja

voitaisiin määrätä hallintovaiheeseen samoilla perusteilla kuin muihin asioihin. Oikeusapua hakevat olisivat yhdenmukaisessa asemassa tältäkin osin.

Hallitusohjelman mukaisesti oikeusministeriössä harkitaan miten turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus turvataan. Asiasta on laadittu arviomuistio, mikä on parhaillaan lausuntokierroksella. Lausuntojen jälkeen päätetään jatkotyöstä, minkä osana voi olla myös sen arvioiminen, voisivatko hallintovaiheen avustamiseen nyt esitetyt muutokset olla osana avustajien pätevyyden ja huolellisuuden turvaamisessa.

Oikeusministeriö ei katso nyt aiheelliseksi muuttaa esitystä ulkomaalaislain 9 § 2 momentin kumoamisesta.

Voimaantulosäännös

Helsingin hallinto-oikeus katsoa, että oikeusapulain 17 a §:n kumoamista koskeva voimaantulosäännös olisi huomattavasti selkeämpi niin, että hallinto-oikeudessa jo vireillä olevissa valitusasioissa sovellettaisiin ennen lain voimaantuloa voimassa olevia säännöksiä. Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että palkkion määräämiseen tulisi hallinto-oikeuksissa muutoksenhakuna vireillä olevissa asioissa soveltaa lain voimaan tullessa olevia säädöksiä. Esitetty voimaantulosäännös voisi aiheuttaa tulkintaongelmia ja johtaa siihen, että vireillä olevissa asioissa esitettäisiin uusi palkkiovaatimus lain voimaan tulon jälkeen tai jo esitettyä palkkiovaatimusta täydennettäisiin myöhemmin.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että voimaantulosäännöksen on oltava yksiselitteinen vaikeiden tulkintatilanteiden välttämiseksi sekä ennakoitavuuden lisäämiseksi.

Siirtolaisuusinstituutti pitää oikeana sitä, että oikeusapulain oikeusavun palkkioperustetta koskeva muutos koskisi lain voimaan tulon jälkeen tehtäviä palkkiovaatimuksia. Pakolaisneuvonta katsoo, että nopeimmin ja tehokkaimmin lainmuutoksen tavoite turvattaisiin säätämällä voimaantulosäännös, jonka mukaan oikeusapulain 17 §:n osalta lainmuutosta sovellettaisiin myös kaikissa lain voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasioissa ja jo lähes viisi vuotta voimassa ollut eriarvoistava palkkiojärjestelmä tulisi korjata viipymättä**.**

Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin lausunnossa katsotaan, että esityksen palkkioperusteiden muutoksen voimaantulosäännös on selkeä. Sen mukaan yksityiselle avustajalle maksettaisiin palkkio tehtävään käytetyn ajan perusteella, kun palkkiovaatimus tehdään lain voimaan tultua.

Hallituksen esityksessä palkkion määräytymisperuste on sidottu siihen, milloin palkkiovaatimus esitetään. Oikeusapulain 17 ja 18 §:issä säädetään palkkiolaskun esittämisestä. Valtioneuvoston asetuksessa oikeusavun palkkioperusteista säädetään, että oikeusapulain 17 §:n mukainen selvitys asiassa suoritetuista toimenpiteistä ja kuluista toimitetaan oikeushallinnon sähköisen asiointipalvelun kautta.

Oikeusministeriö katsoo, että palkkioperuste tulisi määritellä samalla tavalla sekä valitusasioissa että hallintovaiheen oikeusavusta maksettavan palkkion osalta. Yhtenä vaihtoehtona oli se, että palkkioperuste määräytyisi oikeusapuasian vireille tulon mukaan. Lausuntokierroksella tätä vastustettiin ja katsottiin, että ei ole poikkeuksellista, että mainituissa asioissa on edelleen useita vuosia aikaisemmin annettu oikeusapupäätös, sillä asia ei ole lainvoimaistunut missään vaiheessa.

Oikeusministeriö näkee selkeämmäksi sen, että palkkioperuste määräytyy sen ajankohdan mukaan, milloin palkkiovaatimus ensimmäisen kerran esitetään. Viime kädessä palkkiovaatimuksen päivämäärä voidaan tarkastaa sähköisestä asiointipalvelusta tai valituskirjelmästä, jos vaatimus on siinä ensimmäisen kerran esitetty. Mahdolliset täydennykset eivät vaikuttaisi asiaan.

Oikeusministeriö ei katso nyt aiheelliseksi muuttaa esitystä oikeusapulain 17 a §:n kumoamista koskevaa voimaantulosäännöstä.

Muut kannanotot

Eräät asiantuntijat katsovat, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa on heikentänyt myös valituslupaperusteiden rajoittaminen Korkeimman hallinto-oikeuden osalta (Ulkomaalaislaki 196 § 4 mom.). Ne katsovat, että heikennyksen osalta olisi syytä selvittää mahdollisuus soveltaa lain oikeudenkäytöstä hallintoasioissa mukaisia valituslupaperusteita, ja vähintäänkin poistaa 196 § 4 momentista sana ”erityisen. Tällainen ratkaisu olisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltu.

Tällaista muutosta ei sisälly hallituksen esitykseen ja sen mahdollinen eteenpäin vieminen arvioidaan erikseen.

Oikeusministeriön arviota on pyydetty kuulemisessa siitä, *saako oikeusapua jatkossa helpommin jo viranomaismenettelyyn myös muissa asioissa.* Oikeusministeriö toteaa, että oikeusapua annetaan kaikille samoilla oikeusapulakiin kirjatuilla periaatteilla. Julkiset oikeusavustajat avustavat nytkin hallintovaiheen viranomaismenettelyissä, jos se katsotaan tarpeelliseksi toimenpiteeksi. Oikeusministeriö raportointivälineestä saatujen tilastojen mukaan vuonna 2020 julkiset oikeusavustajat ovat kirjanneet avustamisen toimituksessa 416 kertaa. Näistä 27 kappaletta on kirjattu

ulkomaalaisasioihin, muut ovat perintö- perhe- ja avioliitto-oikeudellisia asioita, kiinteistöasioita, etuusasioita, rikosasioita ja muita asioita. Esimerkiksi huostaanottoasioissa avustaja voi lähteä asiakkaan mukaan avustamaan kuulemisessa, jos se nähdään tarpeelliseksi. Eduskunnan oikeusasiamies kuvaa näitä tilanteita 19.3.2021 antamassaan lisäselvityksessä selkeästi. Kansainvälistä suojelua hakevat ovat asemansa perusteella erityinen ryhmä, koska heidän mahdollisuutensa ja kykynsä selviytyä ja saada apua vieraassa ympäristössä on pitkälti oikeusavun varassa. Muille haavoittuvaisille ryhmille kuten lapsille tai sairaille on tarjolla muitakin avun muotoja eikä aina kyse ole oikeudellisesta ongelmasta. Mikäli tarve koskee nimenomaan asiantuntevaa oikeudellista apua, kriteerit sen saamiseen ja toimenpiteisiin ovat samat kaikissa asiaryhmissä.

Lisäksi on kysytty mitä muita keinoja nähdään tarpeelliseksi toteuttaa siltä varalta, että turvapaikkahakijoiden määrät nousisivat merkittävästi.

Oikeusministeriössä on tehty arviomuistio avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisesta. Yksi näkökulma arvioinnissa on juuri se, miten turvataan, että avustajia on saatavilla myös silloin, kun kansainvälistä suojelua hakevien määrä kasvaa. Lausuntokierroksen jälkeen päätetään jatkotoimista.

Kysymys määrärahoista

Valtion talousarvioissa määrärahaa on kohdennettu turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan seuraavasti (1000 euroa) yksityisten momentille 25.10.50 ja oikeusaputoimistojen toimintamäärärahoihin 25.10.04

2015

25.10.50 5,400 milj. euroa

2016

25.10.04 2, 000 milj. euroa

25.10.50 8, 800 milj. euroa

2017

25.10.04 3, 447 milj. euroa

25.10.50 6, 000 milj. euroa

2018

25.10.04 3, 879 milj. euroa

25.10.50 3, 400 milj. euroa

2019

25.10.04 0 euroa

25.10.50 2,100 milj. euroa

2020

25.10.04 1, 000 milj. euroa (josta 560 000 euroa HO-hanke)

25.10.50 2, 100 milj. euroa (HO 250 000 euroa vähennettiin lisätalousarviossa lakimuutosten viivästymisen vuoksi)