Oikeusministeriö
Hallitusneuvos Päivi Tiainen-Hyrkäs
28.5.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle lisäselvitys

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

Määrärahat

Hallituksen esityksessä määrärahat kehyksessä:

	2020	2021	2022
Oikeusaputoimisto	1,0	1,1	1,4
Yksityiset avustajat	2,3	2,5	2,5
Yhteensä	3,3	3,6	3,9

Yhteenveto määrärahoista päivitettynä talousarvion ja JTS mukaisesti

TA-2021

Momentti 25.10.04 (1000 euroa), oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintamenot
83 496 euroa (sis. koronalisärahoitus 1,5 milj. euroa)

- oikeusaputoimistojen menot (ml. talous- ja velkaneuvonta noin 190 htv) noin **43** milj. euroa
- turvapaikka **1,140** milj. euroa (sisältyy 43 milj. euroon) = 2,65 %

Momentti 25.10.50 (1000 euroa) - yksityisten avustajien palkkiot
75 935 euroa

- oikeusapu ja puolustus 63,6 milj. euroa
- turvapaikka **2,480** milj. euroa

JTS 2022-2025 (kehyspäätös)

Momentti 25.10.04 (1000 euroa)

2022 82 410 euroa
- oikeusaputoimistojen menot (ml. talous- ja velkaneuvonta noin 190 htv) noin 43 milj. euroa
- **turvapaikka 1,36 milj**. euroa (HO) (sis. 43 milj. euroon) = 3,16 %

2023 82 231 euroa
- oikeusaputoimistojen menot (ml. talous- ja velkaneuvonta noin 190 htv) noin 43 milj. euroa
- **turvapaikka 1,36** milj. euroa

2024 82 575 euroa
- oikeusaputoimistojen menot (ml. talous- ja velkaneuvonta noin 190 htv) noin 43 milj. euroa
- **turvapaikka 1,36 milj**. euroa

2025 82 575 euroa

- oikeusaputoimistojen menot (ml. talous- ja velkaneuvonta noin 190 htv) noin 43 milj. euroa
- **turvapaikka 1,36 milj**. euroa

Momentti 25.10.50

2022 75 935 euroa
- oikeusapu ja puolustus noin 63,6 milj. euroa
- **turvapaikka 2,480** milj. euroa (sis. 63,6 milj. euroon)

2023 75 935 euroa
- oikeusapu ja puolustus noin 63,6 milj. euroa
- **turvapaikka 2,480** milj. euroa (sis. 63,6 milj. euroon)

2024 75 935 euroa
- oikeusapu ja puolustus noin 63,6 milj. euroa
- turvapaikka **2,480** milj. euroa (sis. 63,6 milj. euroon)

2025 75 935 euroa
- oikeusapu ja puolustus noin 63,6 milj. euroa
- **turvapaikka 2,480** milj. euroa (sis. 63,6 milj. euroon)

Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan (HO) on kohdennettu lisämäärärahaa seuraavista:

Momentti 25.10.04

2021 + 140 000 euroa

vuodesta 2022 eteenpäin + 220 000 euroa

Momentti 25.10.50

2021 + 380 000 euroa

Lisärahoitusta ei ole em. lisäksi ja kaikki rahoitus sisältyy edellä kuvatulla tavalla kehykseen.

Yksityiset avustajat hallintovaiheessa julkisin varoin kustannettuna

Oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 12 §) seuraavissa tilanteissa

Oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen:

1) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa;

2) jos sen oikeusaputoimiston, jonka puoleen hakija on kääntynyt,
julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa;

3) jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus;

4) jos siinä oikeusaputoimistossa, jonka puoleen hakija on kääntynyt, ei kyetä tarjoamaan palveluja hakijan omalla kielellä suomeksi tai ruotsiksi;

5) muusta perustellusta syystä.

Tämän mukaan toimitaan kaikissa asiaryhmissä ja tilanteissa, olipa asiana turvapaikka, perintö, lastensuojelu, perheoikeudellinen, huoneenvuokra, velkomus, sosiaalietuusasia, tms.

Hallituksen esityksessä ei esitetä ulkomaalaisasioiden osalta poikkeusta pääsääntöön. Poikkeussäännös oli aikaisemmin ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa näin kuuluvana:

”Hallintoasiaa käsiteltäessä *ulkomaalaisell*e määrättynä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.” Säännös kumottiin 2016, eikä sitä siis esitetä otettavaksi takaisin ulkomaalaislakiin vaan kaikki julkisin varoin annettavaan oikeusapuun liittyvä sääntely olisi jatkossa oikeusapulaissa. Tällä tavalla kaikkia julkista oikeusapua saavia kohdellaan yhdenvertaisesti.
Hallitusohjelmaan ei sisältynyt kirjausta siitä, että hallintovaiheeseen julkisin varoin kustannettua oikeusapua tulisi yleisesti tai ulkomaalaisten tai turvapaikanhakijoiden osalta erityisesti muuttaa niin, että yksityiset avustajat voisivat toimia määrättyinä avustajina hallintovaiheessa samalla tavalla kuin tuomioistuinvaiheessa. Tällaisen muutoksen tekeminen nyt vaatisi uuden valmistelun ja taloudelliset selvitykset ja mahdolliset muutokset määrärahoihin.

Oikeusaputoimistot ovat nykysäännösten perusteella ohjanneet turvapaikanhakijoita hallintovaiheessa yksityiselle avustajalle ja maksaneet tästä oikeusavusta palkkioita seuraavasti:

Maksuvuosi	**Summa**	**Oikeusapuasioita kappalemäärä**
2015	2 833 843	3031
2016	7 507 908	9027
2017	2 986 387	4322
2018	1 090 164	1725
2019	387 770	640
2020	326 999	492

Vuoden 2021 ensimmäisellä kvartaalilla em. palkkioasioita oli 92 kappaletta (2020:127).

Kaikkiaan vuonna 2020 oikeusaputoimistoissa tehtiin maksatuspäätöksiä 1177 oikeusapuasialle (=ulkoprosessuaaliset asiat yhteensä**)**. Näistä siis 492 oli turvapaikanhakijoiden oikeusapuasioita – eli muita kuin turvapaikanhakijoiden asioita oli vuonna 2020 yhteensä 685 kpl**.** Vuonna 2020 oikeusaputoimistot maksoivat tilinpäätöksen mukaan yhteensä noin 1,2 miljoonaa euroa (sis. alv, palkkiot ilman alv 967 740 €) yksityisille avustajille (ml. turvapaikka-asiat) ulkoprosessuaalisten asioiden hoitamisesta.

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. Oikeusaputoimistoissa käsitellyistä kaikista asioista vuonna 2020 (noin 48 000 asiaa) noin 18 % oli tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita, muut asiat olivat ulkoprosessuaalisia (oikeudellisia neuvoja, asiakirjan laatimisia, hallintoviranomaisen käsittelemiä asioita tai muita toimenpiteitä).

Oikeusministeriössä on valmistunut arviomuistio turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisesta hallitusohjelman kirjauksen mukaan. Lausuntoyhteenveto valmistuu kesäkuun aikana ja sen jälkeen voidaan arvioida, tarvitaanko uusia toimenpiteitä ja millaisia ne voisivat olla ja olisiko hallintovaiheessa avustamaisella merkitystä pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisessa.

Oikeusavun sisältö hallintovaiheessa.

Oikeusapulain 2 §:n 2 momentin mukaan henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltioissa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, annetaan oikeusapua, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Turvapaikkaprosessi on katsottu erityiseksi syyksi jo hallintovaiheessa ja turvapaikanhakija voi hakea oikeusapua turvapaikkamenettelyyn heti tultuaan Suomeen. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista, siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Tyypillisesti oikeusapu on voinut muodostua seuraavista toimenpiteistä:

- alkuneuvottelu ja selvitysten läpikäynti ja hankkiminen
- puhutteluun valmistautuminen
- puhuttelu
- mahdollisen lisäselvityksen hankkiminen, esimerkiksi päämiehen lisäkertomukset, asiakirjat, jotka saadaan vasta puhuttelun jälkeen ja käännetään ja toimitetaan Migrille ja uudet lääkärintodistukset
- päätöksen läpikäynti.

Voimassa olevan lain mukaan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvataan julkisista varoista vain, jos siihen on erityisen painavia syitä tai hakijana on alaikäinen lapsi. Hakija saa käyttää puhuttelussakin aina avustajaa, mutta julkisista varoista avustajan palkkio korvataan vain edellä kuvatuin tavoin rajoitetusti.

Hallituksen esityksen mukaan siis oikeusapua ei rajoitettaisi turvapaikka-asioissa jatkossa erityissäännöksellä vaan sen laajuus määritellään yleisten oikeusapulain säännösten mukaan samalla tavalla kuin muissakin asiaryhmissä. Kaikkien toimenpiteiden, olipa kyse mistä asiaryhmästä tahansa, tarpeellisuus tai tarpeettomuus arvioidaan asiakkaan ja avustajan kesken, avustajan ammattitaidolla ja normistolla, laskun maksajan arvioinnilla ja viime kädessä, jos palkkiosta valitetaan, hallinto-oikeuden ratkaisuilla.

Hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet huomattavan määrän turvapaikka-asioita koskevia palkkiovalituksia ja niistä voidaan jo nyt muodostaa tulkintaohjeita siitä, millaiset toimenpiteet ja millaisissa olosuhteissa ovat

tarpeellisia. Oikeusaputoimistot, jotka palkkiot määräävät hallintovaiheen osalta ja arvioivat toimenpiteiden tarpeellisuutta noudattavat hallinto-oikeuden ratkaisuista kertynyttä oikeuskäytäntöä. Esimerkkinä vaikka Helsingin hallinto-oikeus 15.4.2016 Dnro 08262/15/1220: *Oikeusaputoimisto on hylännyt oikeusavun poliisin turvapaikkapuhutteluun – Suomessa jo pitempään oleskellut henkilö. HAO hyväksyi ratkaisun. Turvapaikan hakijan henkilöllisyyteen ja matkareittiin liittyvä selvitys on sellaista, ettei ole tarvetta oikeudellisen avustajan läsnäoloon. Perusteita ei olut myöskään hakijan liittyvistä yksilöllisistä syistä.*

Päätöksiä eri toimenpiteiden tarpeellisuudesta on huomattavan paljon. Oikeusministeriö katsoo edelleen, ettei ulkomaalaislain 9 §: ään ole tarpeen määritellä oikeusavun laajuutta oikeusapulaista poikkeavasti eikä myöskään määritellä toimenpiteiden tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta. Ratkaisut niistä tehdään kussakin yksittäistapauksessa oikeusapulain mukaisesti.