OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

28.6.2021 VN/11453/2020

Lakivaliokunnalle

Turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittely tuomioistuimissa

Lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syyt selvitetään (LaVL 5/2019). Tähän liittyen oikeusministeriö pyysi toukokuussa 2020 Tuomioistuinvirastolta selvityksen turvapaikka-asioiden käsittelystä. Tuomioistuinviraston lausunto 14.8.2020 on toimitettu lakivaliokunnalle lokakuussa 2020.

Lakivaliokunta on pitänyt hyvänä, että Tuomioistuinvirasto on yhteistyössä tuomioistuinten kanssa selvittänyt turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen syitä tuomioistuinten näkökulmasta. Lakivaliokunnan mukaan myös muiden turvapaikka- ja ulkomaalaisasioita käsittelevien tahojen, kuten julkisen oikeusavun, näkemyksiä ja kokemuksia olisi kuitenkin tarpeen vielä selvittää. Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusministeriö tekee linjaukset tarvittavista jatkotoimista mahdollisimman pian, jotta turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden ripeä, sujuva ja oikeusturvan kannalta kestävä käsittely voidaan turvata. (LaVL 8/2020 vp)

Turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden määrät ja käsittelyajat tuomioistuimissa

Lakivaliokunnalle toimitettu Tuomioistuinviraston lausunto 14.8.2020 sisältää tilastotietoja ulkomaalaisasioiden juttumääristä, käsittelyajoista ja suullisten käsittelyjen määristä. Lisäksi lausunnossa on selvitetty ulkomaalaisasioiden luonnetta hallintotuomioistuimissa sekä toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Oikeusministeriö viittaa Tuomioistuinviraston lausunnossa esitettyyn selvitykseen juttumääristä ja käsittelyajoista ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Ulkomaalaisasioiden ja erityisesti turvapaikka-asioiden määrä hallinto-oikeuksissa lisääntyi merkittävästi vuonna 2016. Helsingin hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2015 ulkomaalaisasioita 3 587, joista 1 173 oli turvapaikka-asioita, mutta vuonna 2016 uusia ulkomaalaisasioita oli 12 924, joista 10 420 oli turvapaikka-asioita. Aikaisemmin turvapaikka-asioita käsiteltiin ainoastaan Helsingin hallinto-oikeudessa. Turvapaikkavalitusten määrän voimakkaasta kasvusta seuranneen työmäärän hillitsemiseksi ulkomaalaislakia muutettiin kuitenkin siten, että 1.2.2017 alkaen asioiden käsittely hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Vuoden 2016 jälkeen turvapaikka-asioiden määrä hallinto-oikeuksissa on jälleen vähentynyt. Ulkomaalaisasioita saapui vuonna 2020 hallinto-oikeuksiin yhteensä 6 090, joista 1 944 oli turvapaikka-asioita. Vuoden 2021 toukokuun loppuun mennessä hallinto-oikeuksiin on saapunut 1 820 ulkomaalaisasiaa, joista 497 on turvapaikka-asioita. Ulkomaalaisasioiden kokonaismäärä on kuitenkin jäänyt pysyvästi korkeammalle tasolle kuin vuonna 2015, sillä työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupa-asioiden määrä on kasvanut.

Vuoden 2016 suuren valitusmäärän ja sitä seuranneen ruuhkautumisen takia ulkomaalaisasioiden keskimääräiset käsittelyajat pidentyivät hallinto-oikeuksissa vuosien 2016-2018 aikana.

Vuonna 2015 keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asioissa oli 8,5 kuukautta, ulkomaalaisasioissa 9,6 kuukautta ja turvapaikka-asioissa 6,5 kuukautta. Vuonna 2018 käsittelyajat nousivat ulkomaalaisasioissa 11,9 kuukauteen ja turvapaikka-asioissa 13,1 kuukauteen, kun kaikissa asioissa käsittelyaika oli 8,1 kuukautta. Keskimääräiset käsittelyajat on kuitenkin saatu jälleen laskuun; vuonna 2020 ulkomaalaisasioiden käsittelyaika oli 9,2 kuukautta ja turvapaikka-asioiden 7,9 kuukautta. Keskeisin syy käsittelyaikojen pidentymiseen ja asioiden ruuhkautumiseen vuosien 2016-2019 aikana on ollut ulkomaalaisasioiden määrän kasvu. Vuoden 2021 aikana käsittelyajat ovat hieman nousseet ollen esimerkiksi turvapaikka-asioissa 10 kuukautta. Käsittelyaikoja vuonna 2021 on pidentänyt Covid-19 pandemia, jonka takia osa asioista on ollut keskeytettynä.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyaikoihin vaikuttaa myös suullisten käsittelyjen huomattava lisääntyminen. Vuonna 2017 hallinto-oikeuksissa järjestettiin turvapaikka-asioissa suullisia käsittelyitä yhteensä 132, mutta vuonna 2019 suullisia käsittelyitä pidettiin 381. Vuonna 2020 suullisia käsittelyjä järjestettiin vain 264, mutta suullisten käsittelyjen määrää vähensi Covid-19 pandemia.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasioiden ja erityisesti turvapaikka-asioiden määrä kasvoi eniten vuonna 2017. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2015 yhteensä 892 ulkomaalaisasiaa, joista 383 oli turvapaikka-asioita, kun vuonna 2017 saapuneita ulkomaalaisasioita oli yhteensä 3 850, joista 3 305 oli turvapaikka-asioita. Ulkomaalaisasioiden määrä on hieman laskenut vuodesta 2017, mutta jäänyt kuitenkin huomattavasti korkeammalle tasolle vuoteen 2015 verrattuna. Vuonna 2020 turvapaikka-asioita saapui 1 531 ja ulkomaalaisasioita kaikkiaan 2 782. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsittelyajat ovat hieman laskeneet. Vuonna 2020 keskimääräinen käsittelyaika ulkomaalaisasioissa oli 4,8 kuukautta, kun se vuonna 2015 oli 7,6 kuukautta.

Ulkomaalaisasioiden kuten kaikkien asioiden käsittelyaikojen lyhentämisen kannalta keskeisintä on turvata hallinto-oikeuksille riittävät resurssit. Ulkomaalaisasioiden ja erityisesti turvapaikka-asioiden käsittelyyn onkin myönnetty lisärahoitusta vuodesta 2016 alkaen. Lisäresursseja myönnettiin yhteensä 145 htv:a vuodelle 2017, 163 htv:a vuodelle 2018, 118 htv:a vuodelle 2019 ja 115 htv:a vuodelle 2020. Käytännössä lisähenkilöstön rekrytointi oli jatkuvaa vuosina 2017 ja 2018. Oikeusministeriö seuraa yhdessä Tuomioistuinviraston kanssa ulkomaalaisasioiden määriä ja käsittelyaikoja. Ajantasainen tieto tuomioistuinten juttumäärien ja käsittelyaikojen kehityksestä on tärkeää, jotta määrärahatarpeista voidaan tarvittavalla tavalla huolehtia ja asianosaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa voidaan turvata.

Hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoihin ehdotetut muutokset

Korkein hallinto-oikeus on 19.5.2021 tehnyt valtioneuvostolle perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaisen esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä eräiden hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevien säännösten muuttamiseksi. Ehdotus koskee myös ulkomaalaisasioiden käsittelyä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asiat käsitellään pääsääntöisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa, mutta ulkomaalaislain mukaiset kansainvälistä suojelua koskevat asiat käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa. Hallinto-oikeudessa ulkomaalaislain soveltamista koskevat asiat käsitellään kahden jäsenen kokoonpanossa. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että valituslupa-asioissa kahden jäsenen kokoonpanon käyttöalaa laajennettaisiin kaikkiin ulkomaalaislain mukaisiin asioihin. Lisäksi Korkein hallinto-oikeus on esittänyt, että hallinto-oikeudessa tulisi olla mahdollista ratkaista kaksijäsenisessä kokoonpanossa myös muita kuin ulkomaalaislakiin perustuvia oleskelulupa-asioita. Oi-

keusministeriö arvioi myöhemmin vuoden 2021 aikana, miten korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloitteessa edetään.

Turvapaikkaprosessia ja turvapaikanhakijoiden asemaa koskevat selvitykset ja tehdyt toimenpiteet

Ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin tehtiin pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella muutoksia muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusavun ja valitusaikojen osalta. Avustajille säädettiin asiakohtaiset palkkiot ja palkkio turvapaikkapuhuttelussa läsnäolosta säädettiin maksettavaksi vain, jos siihen on erityisen painavia syitä tai avustettavana on alaikäinen lapsi. Valitusajat lyhennettiin 21 ja 14 päivään. Muutokset tulivat voimaan 1.9.2016.

Turvapaikka-asioiden käsittelyä ja turvapaikanhakijoiden asemaa on selvitetty viime vuosina useissa eri hankkeissa. Myös edellä mainittujen muutosten vaikutuksia on arvioitu useissa selvityksissä ja niihin on esitetty muutoksia.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Glase-hankkeen Arjen turvallisuus –tiimi on tutkinut turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja 1.9.2016 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten vaikutuksia. Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa –niminen selvitys julkaistiin joulukuussa 2018. Selvityksen mukaan asiakohtaiset palkkiot ovat tehneet korvausasian käsittelystä helpompaa ja halvempaa, mutta toisaalta alhaisten palkkioiden on arvioitu karsivan päteviä asianajajia ja vaikeuttavan yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä. Selvitys löytyy osoitteesta https://glase.fi/wp-content/uploads/2018/12/glasepolicy-brief_oikeusapu.pdf.

Kesäkuussa 2019 julkaistiin sisäministeriön tilaama turvapaikkaprosessia koskeva riippumaton selvitys, jonka toteutti Owal Group Oy. Tavoitteena oli selvittää, kuinka turvapaikkaprosessia voitaisiin jatkossa sujuvoittaa, prosessin laatua parantaa ja sen kestoa lyhentää huolehtien samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta yhä paremmin. Selvitystä varten haastateltiin viranomaisia, vastaanottokeskusten henkilöstöä, ministeriöiden virkamiehiä, hallinto-oikeuksien henkilökuntaa, Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa, järjestöjen edustajia sekä muita toimijoita, jotka kytkeytyvät turvapaikkaprosessiin. Lisäksi haastateltiin oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita. Selvityksessä suositetaan, että henkilökohtaiselle oikeusavulle tulisi luoda alueelliset toimintamallit ja että oikeusavustaja voisi harkinnan pohjalta osallistua puhutteluun. Oikeusaputoimistoilla tulisi olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää yksityisiä toimijoita myös hallintovaiheessa ja oikeusavustajien laatua ja laadunvalvontaa tulisi parantaa. Selvityksen mukaan yksityisten toimijoiden palkkioperustetta tulisi muuttaa ja turvapaikkaprosessiin liittyvät valitusajat palauttaa entiselleen. Selvitys on saatavilla osoitteessa https://intermin.fi/turvapaikkaselvitys.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa hankkeessa julkaistiin lokakuussa 2019 loppuraportti ”Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita”. Hankkeessa on haastateltu turvapaikanhakijoita, muita prosessiin osallisia ja keskeisiä asiantuntijoita. Asianajajaliiton jäsenille ja oikeusaputoimistoille tehtiin kysely. Selvityksen johtopäätöksinä esitetään valitusaikojen palauttamista normaalipituisiksi ja sitä, että avustajan kynnys osallistua puhutteluun ei saisi olla liian korkealla. Muutoin toimenpide-ehdotuksissa painotetaan oikeusavun turvaamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, riittäviä resursseja ja avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamista ja yksityisten avustajien työajan ja kulujen korvaamista tämänhetkistä kohtuullisemmalla tasolla. Selvitys on saatavilla osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161859.

Helmikuussa 2021 julkaistiin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittaman hankkeen raportti ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutuksista kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Tutkimushankkeen toteutti Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutin, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan, Siirtolaisuusinstituutin ja HEUNIn muodostama konsortio. Tutkimus analysoi ulkomaalaislakiin ja sen soveltamiskäytäntöön 29.5.2015–6.6.2019 tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan. Huomio on ollut turvapaikkamenettelyn tehostamisessa. Tutkimuksessa suositellaan seuraavia toimenpiteitä: kartoitetaan ilman oleskelulupaa olevien mahdollisuus saada oleskelulupa jollakin perusteella; tarkistetaan muukalaispassin myöntämisen edellytykset; turvataan lasten jatkolupapäätöksissä elämäntilanteen jatkuvuus; turvataan perheenyhdistäminen yhdenvertaisesti kansainvälistä suojelua saaneille; turvataan perheenyhdistämisessä lapsen etu; kiinnitetään parempi huomio hakijoiden haavoittuvuuteen; kehitetään perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä lapsivaikutusten arviointia; turvataan keskeisten toimijoiden rahoitus; lisätään alan perus- ja täydennyskoulutusta ja arvioidaan ulkomaalaislain uudistuksen tarve. Julkaisu on saatavilla osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850.

Field

Edellä mainituissa selvityksissä on noussut esiin muun muassa tarve palauttaa turvapaikka-asioiden valitusajat muita asiaryhmiä vastaaviksi, muuttaa yksityisten avustajien palkkioperusteita ja madaltaa kynnystä sille, että avustaja voi osallistua turvapaikkapuhutteluun. Myös Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan muun ohella niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa, otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat. Muutostarpeet on huomioitu hallituksen esityksessä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisesta (HE 247/2020). Hallitus antoi kyseisen esityksen eduskunnalle 17.12.2020, ja siinä ehdotetaan säädettäväksi lait ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin, 190 §:n 3 momentin, 196 §:n 3 momentin ja oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta. Tämä tarkoittaisi, että julkisin varoin kustannettuun oikeusapuun kuuluisi jatkossa avustaminen turvapaikkapuhuttelussa, eikä siihen vaadita erityisen painavia syitä kuten nyt. Valitusajat pidennettäisiin 30 päivään yhdenmukaisesti muiden asiaryhmien kanssa. Yksityisten avustajien palkkiot muutettaisiin tuntiperusteisiksi, kuten muissakin asiaryhmissä. Nyt turvapaikka-asioissa maksetaan asiakohtainen palkkio. Esityksen ensisijainen tavoite on kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ja oikeusavun yhdenmukaistaminen muihin asiaryhmiin. Esitetyillä muutoksilla pyritään vaikuttamaan siihen, että koko prosessi sujuisi entistä tehokkaammin kaikkien siihen osallisten kannalta. Tavoitteena on myös turvata asiantuntevien yksityisten avustajien saatavuus jatkossakin muuttuvissa olosuhteissa. Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvät lakiehdotukset 23.6.2021.

Edellä mainituissa selvityksissä on suositeltu lisäksi alan täydennyskoulutuksen lisäämistä ja painotettu avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamista. Myös Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus tulee varmistaa. Oikeusministeriössä on maaliskuussa 2021 tehty arviomuistio niistä keinoista, joilla lakimiesten pätevyyttä ja huolellisuutta voitaisiin varmistaa. Arviomuistiossa kartoitetaan turvapaikanhakijoille annetavan oikeusavun kehitystä ja nykytilaa sen selvittämiseksi, mitkä ovat mahdolliset kehittämistarpeet, miten merkittäviä ne ovat, miten ne liittyvät hallitusohjelman toteuttamiseen ja millä keinoilla ne voitaisiin toteuttaa. Arviomuistiossa esitetään useita mahdollisia toimenpiteitä, joilla voisi olla vaikutusta lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen. Arviomuistiosta pyydettiin ajalla 29.3.-28.5.2021 lausunto yhteensä 28 taholta, joista lausunnon antoi 14. Kaikki lausunnonantajat pitivät koulutuksen lisäämistä kannatettavana. Useimmissa lausunnoissa

nähtiin hyväksi se, että oikeusministeriön tuottamaa koulutusta avattaisiin laajemmin myös yksityisille avustajille. Erikoistumisen katsottiin yleisesti lisäävän osaamista. Yksityisten avustajien mahdollisuus avustaa julkisin varoin hallintovaiheessa sai pääsääntöisesti myönteisiä kommentteja. Avustajien valvonnan jälkikäteisyys nähtiin ongelmalliseksi. Palvelujen ostamista pidettiin mahdollisena, jos kilpailut järjestetään valtakunnallisesti ja laatukriteerit asetetaan hyvin ja niiden toteutumista myös valvotaan. Arviomuistio ja lausunnot ovat saatavilla Lausuntopalvelu.fi –palvelussa osoitteessa https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=404004eb-3732-4d5a-a74c-69438eb363f8. Saadun lausuntopalautteen perustella oikeusministeriö arvioi vuoden 2021 aikana, mihin toimiin ja millä aikatauluilla on tarpeen ryhtyä.

Field

Oikeusministeriö katsoo, että turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan ja prosessia sujuvoitetaan hallituksen esityksessä 247/2020 vp esitetyillä muutoksilla. Turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden käsittelyä voidaan parantaa myös avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisella. Lisäksi ulkomaalaisasioiden prosessia saattaa olla mahdollista nopeuttaa korkeimman hallinto-oikeuden esittämillä ratkaisukokoonpanosäännösten muutoksilla. Oikeusministeriö arvioi vuoden 2021 aikana, mihin toimenpiteisiin avustajien pätevyyden varmistamiseksi on syytä ryhtyä ja miten korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloitteessa edetään.

Osastopäällikkö Antti T. Leinonen

Erityisasiantuntija Piritta Koivukoski-Kouhia

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/11453/2020
Selvitys lakivaliokunnalle (Lakivaliokunnan lausunto 5/2019 vp)

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/11453/2020-OM-3
Turvapaikka-asioiden käsittely.doc

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Koivukoski Piritta 911939444	2021-06-28T09:41:58	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Leinonen Antti 91248890K	2021-06-28T12:18:20	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

5b19103acda4a614309ab90fc180ce1ade5a03b43c60620445ced0f944b4b80b