

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin, 190 §:n 3 momentin, 196 §:n 3 momentin ja oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta. Esityksen tarkoituksena on vahvistaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että turvapaikanhakijalle turvapaikkapuhuttelussa annettavaa oikeusapua koskeva säännös ja päätöksien valitusaikaa koskevat säännökset kumottaisiin. Tästä seuraisi, että hakijalla voisi olla tarvittaessa julkisin varoin kustannettu avustaja myös turvapaikkapuhuttelussa. Valitusajat päätöksistä olisivat samat kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa.

Oikeusapulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakohtaista palkkiota koskeva säännös kumottaisiin, mistä seuraa, että yksityiselle avustajalle maksettaisiin tarpeellisista toimenpiteistä tuntiperusteinen korvaus.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	11
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
6 Lausuntopalaute.....	17
7 Lakia alemman asteinen sääntely	21
8 Voimaantulo	21
9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	22
LAKIEHDOTUKSET	23
1. Laki ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta	23
2. Laki oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta	24
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTIT	25
1. Laki ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta	25
2. Laki oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Ulkomaalaislakiin (301/2004) ja oikeusapulakiin (257/2002) tehtiin pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella muutoksia 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. Näiden muutosten vaikutuksia on arvioitu useissa selvityksissä ja niihin on esitetty usealta taholta muutoksia.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman ”Osaava ja osallistava Suomi” (s. 87) mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan. Tämä tapahtuu hallitusohjelman kirjauksen mukaan muun ohella niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa, otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriössä yhteistyössä sisäministeriön kanssa.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapua on tutkittu vuoden 2016 lakimuutosten jälkeen useammassa riippumattomassa selvityksessä. Selvitykset ovat olleet käytettävissä muutosvalmistelussa. Kaikissa näissä selvityksissä on esitetty kehittämiskohteita kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapuun ja käsittelyprosesseihin.

2 Nykytila ja sen arviointi

Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaan oikeusapulaissa. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista, siten kuin oikeusapulaissa säädetään. 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.

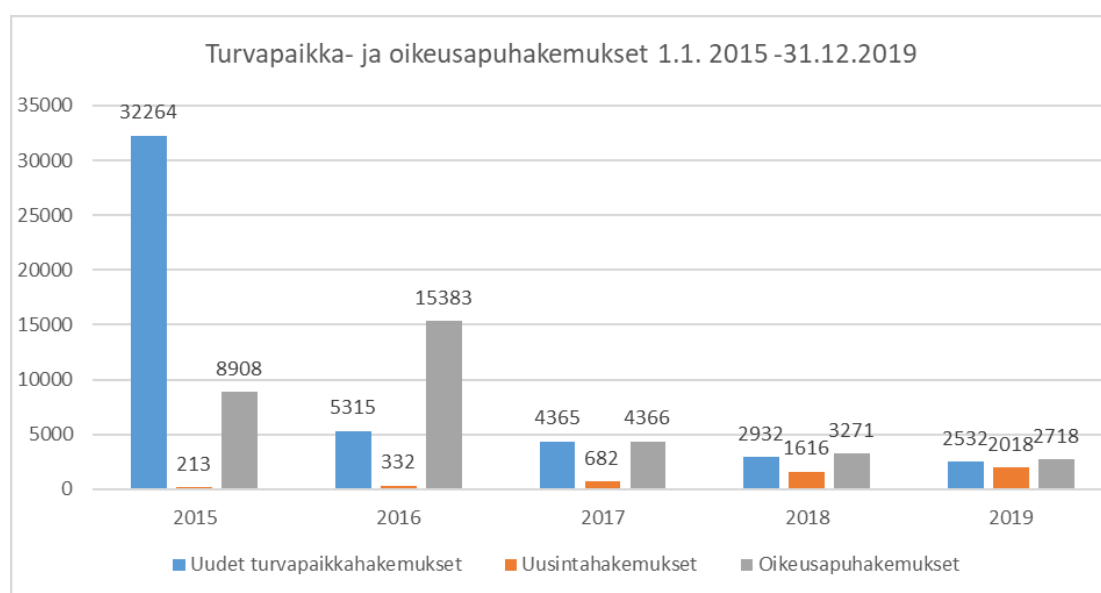
Oikeusapua antaa oikeusapulain 8 §:n perusteella pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja, kun kyse on hallintovaiheesta eli turvapaikkahakemuksen jättämisestä ja käsittelystä Maahanmuuttovirastossa. Oikeusavun hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen jo hallintovaiheessa, jos siihen on laissa säädetty peruste. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan aina määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu) määrittää kansainvälistä suojelua hakeville julkisin varoin annettavan oikeusavun vähimmäistason. Ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä on direktiivin 19 artiklan mukaan varmistettava, että hakijoille tarjotaan pyynnöstä ja maksutta oikeudellisia ja menettelyä koskevia tietoja hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen. Direktiivin 20 artiklan mukaan 19 artiklaa ei sovelleta, jos hakijalle annetaan maksutonta oikeusapua ensimmäiseen päätökseen liittyvässä menet-

telyssä. Suomessa kansainvälistä suojelua hakevilla on oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun sekä ensimmäiseen päätökseen liittyvässä menettelyssä eli hallintoasian käsittelyssä, että tuomioistuinvaiheessa.

Oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, jos siihen on erityisen painavia syitä tai hakijana on alaikäinen lapsi. Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvataan julkisista varoista näiden edellytysten täytyessä. Oikeusapulain mukaan turvapaikanhakija voi saada oikeusapua heti turvapaikkahakemuksen jätettyään. Hakija saa käyttää puhutellussakin aina avustajaa, mutta julkisista varoista avustajan palkkio korvataan vain edellä kuvatuin tavoin rajoitetusti.

Kuvio 1 Turvapaikkahakemukset ja oikeusapuhakemukset (lähde oikeusministeriön tilastotietokanta ja Maahanmuuttoviraston tilastot) ¹



Turvapaikkahakemuksia on vuosina 2015 - 2019 tehty 52269 kappaletta ja oikeusapupäätöksiä samaan aikaan 34646 kappaletta, mikä on 66 % hakemusten määrästä. Lähes kaikki oikeusapupäätökset kansainvälistä suojelua koskevassa asiaryhmässä ovat myönteisiä. Kielteisiä päätöksiä koko tarkastelujaksolla on yhteensä 307 kappaletta, mikä on noin 0,89 % koko määrästä.

Palkkio ja kulukorvaus yksityiselle avustajalle määrätään oikeusapulain 17 a §:n nojalla tuntipalkkion sijaan asiakkoittain. Valtioneuvoston asetuksessa säädetään asiakkoittain palkkioiden suuruudet eri tilanteissa. Hallintovaiheessa palkkiot vaihtelevat 300 eurosta 900 euroon, hallinto-oikeudessa 400 eurosta 1300 euroon ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 200 eurosta 1000 euroon. Erityisestä syystä näistä palkkiomääristä voidaan poiketa.

¹<https://migri.fi/tilastot>

HE 247/2020 vp

Yksityisille avustajille on maksettu palkkioita 1.1.2015 –31.12. 2019 yhteensä 29,12 miljoonaa euroa.

Taulukko 1 Yksityisille avustajille maksetut palkkiot

	2015	2016	2017	2018	2019
Yksityisille avustajille maksetut palkkiot milj. €	3,70	9,67	8,30	5,00	2,45

Turvapaikanhakijoita koskevista asioista oikeusapupäätös tehtiin yksityiselle avustajalle vuonna 2015 noin 98,5 %:ssa hakemuksista ja vuonna 2019 noin 50 %:ssa hakemuksista.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) (aikaisempi hallintolainkäyttölaki 586/1996) säädetään yleisestä 30 päivän valitusajasta. Ulkomaalaislaissa on säädetty tähän poikkeus; kansainvälistä suojelua koskevista asioista valitusaika on 21 päivää valitettaessa Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallinto-oikeuteen ja 14 päivää haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Selvitykset

Turvapaikka-asioiden oikeusapuun, päätösten valitusaikoihin ja avustajien palkkioihin on tehty muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2016. Muutokset ovat herättäneet laajaa ja osin hyvin kriittistä keskustelua. Turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja turvapaikkaprosessia on arvioitu ainakin kolmessa erillisessä hankkeessa.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittamassa hankkeessa on julkaistu 28.10.2019 loppuraportti ”Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita”.² Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina olivat osa selvitystä. Hankkeessa on haastateltu turvapaikanhakijoita, muita prosessiin osallisia ja keskeisiä asiantuntijoita. Asianajajaliiton jäsenille ja oikeusaputoimistoille tehtiin kysely hankkeen kestäessä. Selvityksessä arvioidaan, että alkuvaiheen oikeusapuun liittyy epätietoisuutta, että avustaja voisi edesauttaa turvapaikkapuhuttelun onnistumista ja että lyhennetyt valitusajat vaarantavat oikeusturvaa. Lisäksi selvityksen mukaan yksityiset avustajat pitävät palkkioita kohtuuttoman pieninä. 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 pätevyuden ja huolellisuuden varmistamista ja yksityisten avustajien työajan ja kulujen korvaamista tämänhetkistä kohtuullisemmalla tasolla.

Sisäministeriön tilaama riippumaton selvitys turvapaikkaprosessista kokonaisuutena julkaistiin 27.6. 2019.³ Selvitystä varten haastateltiin viranomaisia, vastaanottokeskusten henkilöstöä,

² Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161859>

³ <https://intermin.fi/turvapaikkaselvitys>

ministeriöiden virkamiehiä, hallinto-oikeuksien henkilökuntaa, Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa, järjestöjen edustajia sekä muita toimijoita, jotka kytkeytyvät turvapaikkaprosessiin. Lisäksi haastateltiin oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita.

Hakijan oikeusturvan parantamisen osalta selvityksessä suositetaan, että henkilökohtaiselle oikeusavulle tulisi luoda alueelliset toimintamallit ja oikeusavustaja voisi harkinnan pohjalta osallistua puhutteluun. Oikeusaputoimistoilla tulisi olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää yksityisiä toimijoita myös hallintovaiheessa ja oikeusavustajien laatua ja laadunvalvontaa tulisi parantaa. Selvityksessä ehdotetaan, että yksityisten toimijoiden palkkioperustetta tulisi muuttaa ja turvapaikkaprosessiin liittyvät valitusajat palauttaa entiselleen.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Glase-hankkeen Arjen turvallisuus –tiimi on tutkinut turvapaikanhakijoiden oikeusapua. Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa –niminen selvitys on julkaistu joulukuussa 2018.⁴ Tutkimus on selventänyt 1.9.2016 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten vaikutuksia. Selvityksessä on löydetty niin hyviä käytäntöjä kuin haasteita. 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. Selvityksessä nähdään, että avustaminen turvapaikkapuhuttelussa on turvapaikanhakijoille sellainen erityistarve, minkä toteutuminen pitäisi turvata. Poliittikasuosituksena selvitys esittää, että palkkiojärjestelmän taloudelliset kustannukset ja vaikutus toiminnan laatuun tulee selvittää. Jos säästöt eivät ole oleellisia tai laatu on kärsinyt, selvityksessä katsotaan, ettei eriarvoistavalle palkkiojärjestelmälle ole perusteita.

Valitusajat

Useimmissa selvityksissä on arvioitu, että tavallista lyhyemmät valitusajat ovat saattaneet johdattaa siihen, että valituksia ei ole ehditty tehdä ajoissa tai ne on tehty puutteellisina. Niissä on myös arvioitu, että valitusaikojen lyhentämisellä ei olisi ollut suurta merkitystä prosessin kokonaiskeston kannalta. Oikeusprosessin kesto on kehittynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa vuodesta 2015 vuoteen 2019 seuraavasti:

Taulukko 2 Käsittelyajat hallinto-oikeuksissa

Keskimääräinen käsittelyaika /kk	2015	2016	2017	2018	2019/9
KHO					
Turvapaikka-asiat/ tavallinen	6,8	4,0	2,8	3,5	5,8
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely	3,8	3,5	2,8	3,1	3,1
Kaikki tp asiat yhteensä	5,6	3,8	2,8	3,4	5,0

⁴ Glase policy brief series 1, Itä-Suomen yliopisto, Jaana Palander&Pirjo Pöllänen
https://glase.fi/wp-content/uploads/2018/12/glasepolicy-brief_oikeusapu.pdf

Helsingin hallinto-oikeus					
Turvapaikka-asiat/ tavallinen	8,1	5,3	8,9	13,0	10,4
Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely	5,5	3,9	3,6	4,1	3,7
Kaikki tp asiat yhteensä	6,5	4,6	8,0	10,5	6,5

Turun, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksissa turvapaikka-asioita on ratkaistu vuodesta 2017 alkaen. Käsittelyajat niissä ovat pidemmät kuin Helsingin hallinto-oikeudessa normaalimenettelyssä, nopeutetun käsittelyn ajat ovat kaikissa samaa tasoa.

Ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös pääsääntöisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Päätös on tehtävä 15 tai 18 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei ole voitu tehdä laissa mainituista syistä aikaisemmin. Asian kokonaiskesto on tulevalle valitusasiassa lisänä valituksen määräaika ja käsittelyaika tuomioistuimessa. Selvitysten ja oikeusministeriön tietokannasta saatavan tiedon valossa näyttää siltä, että valitusaikojen lyhentämisellä ei olisi ollut prosessia lyhentävää vaikutusta. Kokonaisprosessissa on kyse 9 päivän ajasta, kun valitusaika on 30 päivän sijasta 21 päivää. Toisaalta käsittelyajat tuomioistuimessa eivät näyttäisi pidentyneen esimerkiksi lisäselvitysten vuoksi, vaikka valituksen tekemiseen määrätty aika on lyhentynyt.

Valitusaikojen lyhentämisen ei ole arvioitu tehostaneen tai nopeuttaneen valitusasioiden käsittelyä. Lyhyempien valitusaikojen on arvioitu hankaloittaneen prosessia ja aiheuttaneen lisätyötä erityisesti hallinto-oikeuksille. Lyhyemmät valitusajat ovat johtaneet siihen, että joissakin tapauksissa valitukset ovat laadultaan huonompia ja niitä pitää täydentää aikaisempaa useammin. Avustajille lyhyet valitusajat ovat haaste. Yhdenmukaiset valitusajat ja kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturvanäkökohdat näyttäisivät painavimmilta argumenteilta valitusajan palauttamiselle 30 päivään. Yhdenvertaisuuden ja yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi valitusajat tulee muuttaa samoiksi kuin muissakin asiaryhmissä.

Oikeusapu

Lainsäädännön perusteella turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus oikeusapuun koko prosessin ajan ennen ja jälkeen puhuttelun ja erityisen painavista syistä myös puhuttelussa. Oikeusapupäätöksiä turvapaikanhakijoille on tarkastelujaksolla 1.1.2015 – 31.12.2019 tehty yhteensä noin 34 600 kappaletta. Turvapaikanhakijoiden tekemistä oikeusapuhakemuksista on hylätty vain alle 1 %.

Hallintovaiheen oikeusavusta huolehtivat oikeusapulain 8 §:n mukaan pääsääntöisesti julkiset oikeusavustajat. Ennen vuoden 2016 muutoksia ulkomaalaisasiassa oikeusapua voi antaa myös muu lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Vuonna 2015 yksityisten avustajien osuus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oli noin 98 % ja tällä hetkellä osuus on noin 50 %. Yksityiset avustajat hoitavat nyt pääosin tuomioistuinvaiheen asioita ja julkiset oikeusavustajat sekä hallintovaiheen että tuomioistuinvaiheen asioita.

Avustaja harkitsee yhdessä päämiehensä kanssa, onko avustajan läsnäololle puhuttelussa erityisen painavia perusteita. Oikeusaputoimistojen resursseja on vahvistettu niin, että ne ovat pystyneet selviämään kasvaneesta asiamäärästä. Oikeusaputoimistot tekevät yhteistyötä vastaanotokeskusten kanssa ja turvapaikanhakijoille välitetään tarpeellista ja oikeaa tietoa tarjolla olevista oikeusapupalveluista.

Maahanmuuttovirasto ei tilastoi avustajan läsnäoloa, eikä täsmällisiä lukuja ole saatavilla. Virasto arvioi, että ennen 2016 tehtyjä muutoksia avustaja oli mukana turvapaikkapuhuttelussa hyvin usein ja muutoksen jälkeen lähinnä silloin, kun puhutellaan haavoittuvassa asemassa tai muutoin erityistilanteessa olevaa tai alaikäistä hakijaa.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan puhutteluissa on nyt entistä enemmän tukihenkilöitä, joilla ei ole oikeudellista asiantuntemusta. Vaikka oikeusapua on mahdollista saada hallintovaiheeseen jo ennen turvapaikkapuhuttelua, esiin tulee tapauksia, joissa oikeusapua ei ole haettu lainkaan hallintovaiheeseen. Tieto siitä, että puhutteluun ei saa avustajaa, on voinut johtaa väärinkäsitykseen oikeusavun saatavuudesta. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan henkilökohtainen oikeudellinen neuvonta kansainvälistä suojelua hakevalle on tärkeää, vaikka avustaja ei osallistuisi puhutteluun. Asian läpikäynti oikeudellisen avustajan kanssa ja valmistautuminen puhutteluun edesauttaa puhuttelun sujuvuutta ja vähentää lisäselvitysten tarvetta.

Avustajan ja hakijan kannalta puhutteluun osallistumisella on suurempi merkitys. Mikäli päätöksestä pitää valittaa, avustaja säästää perehtymiseen kuluvaa aikaa, jos hän on ollut mukana puhuttelussa. Oikeusaputoimistoille erityisen painavan perusteen harkitseminen yksityisen avustajan palkkiota määrättäessä aiheuttaa lisätyötä. Avustajan kannalta oikeusaputoimistojen harkinta tässä asiassa ei aina näyttäydy yhdenmukaisena. Yksityinen avustaja ei voi etukäteen saada varmuutta siitä, korvataanko puhuttelussa avustaminen erityisen painavasta syystä.

Palkkiot

Asiakohtaisia palkkioita on pidetty liian alhaisina työmääriin nähden ja toisaalta on katsottu, että palkkio voi olla niin sanotussa helpossa asiassa liian suuri. Edellä mainituissa selvityksissä asiakohtaisissa palkkioissa on nähty sekä hyviä että huonoja puolia. Asiakohtaisiin palkkioihin ovat tyytymättömiä yksityiset toimijat. Palkkion määräävä osapuoli eli tuomioistuimet ja oikeusaputoimistot ovat esittäneet myös positiivisia arvioita asiakohtaisista palkkioista. Ennalta määrätty palkkiot ovat tehneet korvausasian käsittelystä helpompaa ja nopeampaa. Toisaalta on nähty, että alhaiseksi koetut korvaukset karsivat päteviä asianajajia sekä vaikeuttavat yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä.

Keskimääriset palkkiot yksityisille avustajille ovat muuttuneet vuodesta 2015 syyskuuhun 2019 seuraavasti.

Taulukko 3 Hallinto-oikeuksissa tehdyt maksupäätökset

Maksuvuosi	Summa	Maksatuspäätöksiä kappalemäärä	Oikeusapuasioita kappalemäärä	Keskiarvo/maksupäätös	Keskiarvo/oikeusapuasiasia
2015	661 924	898	853	737	776
2016	1 605 798	2297	2222	699	723
2017	3 752 421	5223	4969	718	755

HE 247/2020 vp

2018	2 751 448	3880	3664	709	751
2019	1 272 399	1898	1815	670	701

Taulukko 4 Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehdyt maksupäätökset

Maksu- vuosi	Summa	Maksatuspää- töksiä kappalemäärä	Oikeusapuasi- oita kappale- määrä	Keskiarvo/ maksupäätös	Keskiarvo/ oikeusapu- asia
2015	125 295	235	227	533	552
2016	220 775	509	495	434	446
2017	846 657	2239	2201	378	385
2018	703 508	1879	1850	374	380
2019	381 432	1143	1124	334	339

Taulukko 5 Oikeusaputoimistoissa tehdyt maksupäätökset

Maksu- vuosi	Summa	Maksatuspää- töksiä kappalemäärä	Oikeusapu- asioita kappale- määrä	Keskiarvo/ maksupäätös	Keskiarvo/ oikeusapu- asia
2015	2 833 843	3464	3031	818	935
2016	7 507 908	10 785	9027	696	832
2017	2 986 387	4778	4322	625	691
2018	1 090 164	1825	1725	597	632
2019	337 651	586	576	576	586

Keskimääräiset palkkiot ovat nyt hiukan pienemmät kuin vuonna 2015. Suurimmat euromääräiset muutokset ovat korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusaputoimiston maksamissa korvauksissa. Kun palkkion kohtuullisuutta arvioidaan, on otettava huomioon se, että suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on lisääntynyt, mikä on lisännyt työmäärä. Tämä ei näy asiakohtaisessa palkkiossa.

Asiakohtainen palkkion on luonteeltaan keskimääräinen palkkio. Joissakin tapauksissa se voi olla suurempi kuin tuntikohtainen palkkio ja joissakin tapauksissa se ei kata kaikkia työhön käytettyjä tunteja. Palkkion määrävällä viranomaisella on kuitenkin mahdollisuus poiketa erityisestä syystä asiakohtaisen palkkion määrästä, jos palkkio ei ole oikeusapulain mukaisesti kohtuullinen. Hallinto-oikeuksista löytyy muutamia ratkaisuja, joissa korvaus on määrätty soveltuvaa asiakohtaista palkkiota suurempana.

HE 247/2020 vp

Asiakohtaisia palkkioita on sovellettu niihin oikeusapuasioihin, jotka ovat tulleet vireille 15.8.2016 jälkeen. Hallinto-oikeudessa asiakohtaisia palkkioita on maksettu suuremmissa määrin vuodesta 2017 alkaen. Silloinkin hallinto-oikeuden maksupäätöksistä yli puolet oli siirtymäsäännöksen perusteella tuntiperusteisia korvauksia.

Asiakohtaiset palkkiot hallinto-oikeudessa ovat 400, 800 ja 1300 euroa asian vaativuuden perusteella.

Taulukko 6 Asiakohtaisten palkkioiden jakaantuminen eri luokkiin hallinto-oikeuksissa

Maksuluokat	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
0-399 €	94	10	205	9	327	6	214	6	122	6
400-799 €	514	57	1422	62	2106	40	1178	30	756	40
800-1299 €	241	27	624	27	2688	51	2275	59	869	46
1300- €	49	5	46	2	102	2	213	5	151	8
Yhteensä kpl	898		2297		5223		3880		1898	
Asiakohtaisia palkkiota näistä	0		0,7 %		32 %		63 %		75 %	

Tietokannasta saatavien lukujen valossa ero tuntiperusteisesti maksettujen ja asiakohtaisten palkkioiden välillä ei ole kovin suuri. Hallinto-oikeuden maksupäätöksistä 1300 euron tai sitä suurempia palkkioita on prosentuaalisesti viime vuosina sama määrä kuin vuonna 2015. Tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida kohtuullinen palkkio asiakohtaisesta palkkiosta poiketen.

Oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa asiakohtainen palkkio on vähentänyt työmäärää ja selkeyttänyt työtä, koska laskujen käsittelijän ei enää tarvitse samalla tavalla arvioida tehtyjen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja niihin käytetyn ajan kohtuullisuutta. Maksatuspäätöksiin liittyvä työmäärä on vähentynyt. Toisaalta nähdään, että asiakohtaiset palkkiot ovat saattaneet johtaa siihen, että joidenkin avustajien työn laatu on heikentynyt ja toisaalta hyvin työnsä tekevät avustajat ovat saattaneet joutua tekemään työtä suhteellisesti pienemmällä palkkiolla. Kaikissa muissa asiaryhmissä tuomioistuimien tai oikeusaputoimistojen arvioi tuntiperusteisten laskujen toimenpiteiden tarpeellisuuden.

Yksityisten avustajien palkkiokertymään vaikuttavia tekijöitä on vaikeampi arvioida. Kokonaistilanteeseen vaikuttaa suuresti hakijamäärän vaihtelut. Yksikkökohtaiset korvaukset ovat pienentyneet jonkin verran. Koska suullisten käsittelyjen määrä on lisääntynyt ja myös turvapaikkapuhuttelut ovat pidempiä kuin vuonna 2015, asiakohtainen palkkio ei välttämättä kaikissa tapauksissa kata sitä tuntimäärää, mikä asiaan on kulunut. Etenkin vaikeiden ja paljon aikaa vievien asioiden osalta asiakohtainen palkkio voi jäädä pieneksi. Asiakohtaisten palkkioiden riskinä on se, että yksityinen ja kolmas sektori eivät voisi jatkossa tarjota palveluja, koska se ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että voidaan menettää merkittävää asian-
tuntemusta.

3 Tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman osiossa 3.3 (Turvallinen oikeusvaltio suomi) painotetaan perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista sekä hyvien väestösuhteiden, osallisuuden ja osallistumisoikeuksien vahvistamista. Sen mukaan varmistetaan turvapaikkaprosessin sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen.

Esityksen ensisijainen tavoite on kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien vahvistaminen ja oikeusavun yhdenmukaistaminen muihin asiaryhmiin. Esityksillä 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa säädetään, että kansainvälistä suojelua hakevan saamaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Esityksessä ehdotetaan, että näistä rajoituksista luovutaan. Avustaja voisi osallistua päämiehensä ohella turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voisi saada avustamisesta oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Avustajan läsnäolo puhuttelussa nykyistä useammin parantaisi kaikkien relevanttien asianhaarojen esiin tuomista aikaisessa vaiheessa, mikä edesauttaisi ratkaisun tekemistä. Oikeudellinen avustaja hallintovaiheen alusta alkaen vahvistaa hakijan oikeusturvaa.

Ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentissa säädetään, että poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Ulkomaalaislain 196 §:n 3 momentissa säädetään että, valitus ja valituslupahakemus tulee 190 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Esityksessä ehdotetaan, että nämä poikkeavat valitusajat kumotaan. Turvapaikkapäätöksestä valitettaessa valitusaika olisi yleinen 30 päivän määräaika. Nykyistä pidempi valitusaika parantaisi mahdollisuuksia laatia valitukset perusteellisemmin ja niin, että täydennyksiä ei tarvittaisi. Tämä sujuvoittaisi asian käsittelyä tuomioistuimessa ja saattaisi asiaryhmän yhdenmukaiseen asemaan muihin asiaryhmiin verrattuna.

Oikeusapulaki

Oikeusapulain 17 a §:ssä säädetään, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohmainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asiakohmaisen palkkion määrästä. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Asiakohtaisen palkkion sijaan turvapaikakanhakijaa oikeusapulain mukaan avustavalle lakimiehelle maksettaisiin oikeusapulain 17 §:n mukaisesti kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimista niihin käytetyn ajan perusteella. Muutoksella pyritään turvaamaan asiantuntevan avustajakunnan saatavuutta. Avustajien palkkioperusteet tulevat samoiksi kuin muissakin asiaryhmissä. Tuntiperusteinen palkkio maksetaan myös niissä oikeusapuasioissa, jotka ovat vireillä lain voimaan tullessa ja joissa palkkiovaatimus on esitetty lain voimaantulon

jälkeen. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkoitaisia palkkioita maksetaan lain voimaan tulon jälkeen vain niissä tilanteissa, joissa palkkiovaatimus on esitetty ennen lain voimaan tuloa ja joissa oikeusapupäätös on annettu 15.9.2016 tai sen jälkeen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020-2023 on arvioitu muutosten vaikutusta määrärahan tarpeeseen. Määrärahan tarvetta laskettaessa on arvioitu turvapaikanhakijoiden määräksi 4000. Arvio 4 000 turvapaikanhakijasta tulevina vuosina perustuu sekä toteumiin että arvioihin siitä, kuinka Euroopan ja maailman turvapaikanhakijatilanne kehittyy tulevaisuudessa ja miten kehitys näkyy Suomessa. Arviot laaditaan osana maahanmuuton olettamia, jotka laaditaan vuosittain talousarvio- ja kehysvalmistelun pohjaksi valtiovarainministeriön johdolla. Arviot laaditaan Maahanmuuttovirastossa osana laajempaa viranomaisyhteistyötä. Ennen poikkeuksellista vuotta 2015 Suomeen saapui vuosittain 3 000-4 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikanhakijamäärät myös tasoittuivat lähes ennalleen nopeasti vuoden 2015 jälkeen. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikkahakemuksia on jätetty vuosittain 4 500-5 600, mutta uusintahakemukset ovat muodostaneet ison osan kaikista turvapaikkahakemuksista.

Turvapaikanhakijoiden oikeusapuun on kohdennettu aiempaan kehyspäätökseen verrattuna 0,8 miljoonan euron lisämääräraha vuonna 2020. Määräraha kasvaa 1,1 miljoonaan euroon vuonna 2021 ja vuodesta 2022 lukien 1,3 miljoonaan euroon. Määräraha jakaantuu oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintamenoihin ja yksityisille avustajille maksettaviin korvauksiin.

Oikeusaputoimistoon tarvitaan lisähenkilökuntaa, koska lakimuutosten jälkeen oikeusavustajat osallistuvat nykyistä useammin turvapaikkapuhutteluihin. Osuus lisämäärärahasta on 560 000 euroa vuonna 2020. Määräraha kasvaa 700 000 euroon vuonna 2021 ja vuodesta 2022 lukien 920 000 euroon.

Yksityisille avustajille maksettavat korvaukset kasvavat tuntiperusteisen palkkion ja puhutteluihin osallistumisen sekä suullisten käsittelyjen lisääntymisen vuoksi. Osuus määrärahan lisäyksestä on 250 000 euroa vuonna 2020. Määräraha kasvaa 380 000 euroa vuodesta 2021 lukien.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirien toimintamenot kasvavat nyt esitettyjen muutosten vuoksi, koska julkisten oikeusavustajien hoitaman hallintovaiheen tuntimäärä kasvaa puhutteluihin osallistumisen vuoksi. Laskelmassa arvioidaan, että maahan tulisi vuodessa noin 4000 turvapaikanhakijaa, jotka halutessaan voisivat hakea julkista oikeusapua. Yllä kohdassa kaksi on esitetty raportteja turvapaikanhakijoiden määrästä ja oikeusapupäätöksistä vuodesta 2015 vuoteen 2019. Lähes kaikilla turvapaikanhakijoilla on oikeus julkiseen oikeusapuun, mutta kaikki eivät hae sitä. Kustannuslaskelmassa varaudutaan siihen, että 80 % eli 3200 hakee oikeusapua. Oikeusapupäätökset ovat jakaantuneet tasan yksityisten ja julkisten oikeusavustajien kesken. Hallintovaiheessa yksityinen avustaja on vain erityisissä tapauksissa, joten puhutteluihin osallistuu pääosin julkinen oikeusavustaja. Puhuttelun oletetaan kuluvan aikaa keskimäärin yhden työpäivän verran. Mikäli avustajat osallistuisivat kaikkiin 3200 puhutteluun, tarvittaisiin siihen 16 avustajan resurssi. Lakimuutoksen jälkeen avustajat eivät ole mukana puhuttelussa, jos se ei ole tarpeen. Vuoden 2020 osalta lisäystarve toteutuu vasta loppuvuodesta.

Taulukko 7 Julkisten oikeusavustajien resurssitarve muutoksen johdosta

Vuosi	Puhuttelujen määrä vähintään	Puhuttelujen määrä enintään	Avustajaresurssi	Lisäkustannus enintään
2020	750	1500	4 -7,5	560 000
2021	1500	1900	7,5 – 9,5	700 000
2022	1500	2500	7,5 – 12,5	920 000

Avustajien palkkioperusteen muuttaminen tuntiperusteiseksi asiakokohtaisen palkkion sijaan tulee todennäköisesti lisäämään valtion varoista maksettavia kustannuksia. Oikeusapupäätökseen perustuva maksettu keskimääräinen palkkio hallinto-oikeudessa on ollut vuonna 2015 tuntiperusteisesti lasketuissa korvauksissa noin 776 euroa, mikä vastaa noin 7 tunnin työtä. Vuonna 2019 vastaava keskimääräinen palkkio on ollut 701 euroa. Hallintovaiheessa keskimääräinen palkkio oli 935 € (noin 8,5 h) vuonna 2015 ja 586 € vuonna 2019. Kun suullisten käsittelyjen määrä on lisääntynyt hallinto-oikeuksissa, tämä tulee nostamaan tuntiperusteisesti maksettujen korvausten määrää verrattuna vuoden 2015 tasoon. Suullisia käsittelyä on hallinto-oikeuksissa ollut noin 370 kertaa vuonna 2019. Käsittelyn pituudeksi voi arvioida 5-7 tuntia. Menoja lisää myös avustajien osallistuminen entistä useammin turvapaikkapuhutteluun ja osallistumisesta maksettava tuntiperusteinen palkkio. Yksityisen avustajan voidaan arvioida hoitavan hallintovaiheen oikeusapua julkisin varoin noin 500-600 tapauksessa, arvio perustuu vuoden 2019 tilastoon.

Taulukko 8 Arvio kustannuksista yksityisille avustajille

Vuosi	Lähtötaso 1400 – 2000 asiakasta a`776 €	Lisäys suullisesta käsittelystä 200- 400 kpl a`6 h	Puhuttelu, 200-400 kpl a` 6 h	Kokonaiskustannus milj. €
2020	1 -1,5 milj. €	132 000	132 000	1,8
2021	1,5 milj. €	264 000	264 000	2,02

Taulukko 9 Arvio tuntiperusteisesta kustannuksesta (110 €/h)

Toimeksianto	Käytetty aika, tuntiarvio	Määräarvio	Korvaus/toimeksianto/€	Kokonaiskustannus
Hallintovaihe	8	200	880	176 000
Hallintovaihe, puhuttelussa läsnäolo	16	200	1760	352 000
Valitusvaihe, kirjallinen	7	1000	770	770 000
Valitusvaihe, suullinen käsittely	13	300	1430	429 000
KHO	5	700	550	385 000

				2 112 000
--	--	--	--	-----------

Taulukko 10 Turvapaikanhakijoiden oikeusapuun kohdennettu määräraha (miljoona €)

	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

Esitetyt muutokset ovat näillä perusteilla toteutettavissa jo linjatun kehysrahoituksen puitteissa.

Mikäli tilanne muuttuisi nyt arvioidusta 4000 turvapaikanhakijan määrästä suuremmaksi, kustannukset kasvaisivat samassa suhteessa, mikäli muut tekijät pysyisivät nyt arvioidulla tasolla. Toistaiseksi hakijoiden määrä ei ole lähtenyt kasvuun, päinvastoin ensimmäisen hakemuksen jättäneitä on nyt arvioitua 4000 vähemmän. Mahdollinen nousu olisi arvioitavissa tästä vuodesta eteenpäin. Kun määräähaa turvapaikanhakijoiden oikeusapuun on arvioitu tarvittavan vuodesta 2021 noin 3,6 miljoona euroa, olisi tarvittava määräraha karkeasti arvioiden kaksinkertainen, jos määrä olisi 8000 hakijaa. Vuoden 2015 jälkeisen suuren hakijamäärän jälkeen oikeusapuun on käytetty enimmillään vuositasolla noin 9,6 miljoonaa euroa vuonna 2016, jolloin 1.9.2016 voimaan tulleilla muutoksilla ei vielä ollut suuria vaikutuksia eli tilanne oli samanlainen kuin nyt esitettyjen muutosten jälkeen. Muuttuneissa olosuhteissa tulevaisuudessa kustannusvaikutus olisi samaa tasoa tai vähän korkeampi. Näihin taloudellisiin vaikutuksiin jouduttaisiin vastaamaan lisämäärärahoilla.

Maahanmuuttovirasto arvioi lausunnossaan, että esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät vastaanottopalvelujen kustannuksiin. Vuodesta 2020 alkaen tavoitteena on, että keskimääräinen turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannus on 50 €/hlö/vrk. Jos pidennetyt valitusajat siirtyvät sellaisinaan käsittelyn kokonaiskestoon ja siten pidentävät sitä aikaa, jonka henkilö viettää vastaanottopalvelujen piirissä, tällä on huomattavia vaikutuksia palvelujen kustannuksiin.

Vuonna 2019 hallinto-oikeuksiin tehtiin valituksia noin 4 000 turvapaikanhakijan asiassa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 2 700 turvapaikanhakijan asiassa. Hallinto-oikeuden valitusajan pidentyminen yhdeksällä vuorokaudella voisi siis aiheuttaa noin 1,8 miljoonan euron lisäkustannuksen vastaanottopalveluissa, ja vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden valitusajan pidentyminen 16 vuorokaudella voisi aiheuttaa noin 2,2 miljoonan euron lisäkustannuksen. Valitusten määrän pysyessä samalla tasolla valitusaikojen pidentyminen edellyttää siis, että vastaanottopalveluihin lisätään noin 4 miljoonaa euroa, ellei kokonaiskäsittelyaikoja saada muilla keinoilla lyhennettyä.

Esitetyn muutoksen muita taloudellisia vaikutuksia on vaikeaa ennakoida. Avustajan nykyistä yleisempi läsnäolo puhuttelussa tehostaa turvapaikkaprosessia ja vähentää lisäselvitysten hankkimisen tarvetta joissakin tapauksissa, mutta voi toisaalta aiheuttaa turvapaikkapuhuttelujen pidentymistä ja tarvetta useamman puhuttelun järjestämiseen yksittäisille asiakkaille, mikä lisää mm. tulkkauksen ja vastaanoton kustannuksia. On siis mahdotonta arvioida etukäteen, muodostuvatko esitetyn muutoksen taloudelliset vaikutukset lopulta positiivisiksi vai negatiivisiksi ja

mikä niiden suuruus on. Joka tapauksessa merkittävimällä tavalla muutos tulee näkymään vastaanoton kustannuksissa, joiden osalta vaikutus on äärimmäisissä tilanteissa +/- 12,5 miljoonaa euroa riippuen siitä, kasvaako vastaanoton tarve tai väheneekö se.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa vaikuttaa Maahanmuuttoviraston toimintaan. Positiivisena vaikutuksena voidaan nähdä se, että tukihenkilöiden sijaan puhuttelussa olisi läsnä oikeudellinen avustaja. Nyt tukihenkilö on voinut ilmoittautua avustajaksi siitä huolimatta, että henkilöllä voi olla puutteellinen osaaminen tässä roolissa. Maallikkoavustajalla ei aina ole tietoa menettelyn etenemisestä, puhuttelun tarkoituksesta tai omasta roolistaan siinä. Maahanmuuttovirasto on nähnyt useita haasteita maallikkoavustajien osallistumisessa puhutteluun. Maallikkoavustajien korvaantuminen oikeudellisilla avustajilla varmistaa sitä, että puhuttelu sujuu asianmukaisella tavalla. Se tukee puhuttelijan prosessinjohtoa ja viranomaisen selvittämismotivaation toteutumista.

Toisaalta se, että avustaja on ollut harvoin puhuttelussa, on vähentänyt Maahanmuuttoviraston tukipalvelujen tarvetta. Puhutteluajataulujen sopiminen avustajien kanssa on vienyt paljon työaikaa ja on ollut pois muusta viraston työstä. Käsittelyajavelvoite edellyttää, ettei tällaiseen tilanteeseen palata. Mikäli aikataulujen sovittaminen veisi saman ajan kuin aikaisemmin, se voisi johtaa siihen, että käsittelyajavelvoite ylittyisi. Se myös lisäisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön arvion mukaan tukitiimin työmäärää ja edellyttäisi henkilöstöresurssin lisäämistä puhutteluvarauksiin. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirasto määrittää puhuttelun ajankohdan kohtuullisten vaihtoehtojen puitteissa ja avustajan tulee huolehtia joko ajankohdan sopimisesta tai sijaisen asettamisesta puhutteluun.

Oikeusaputoimistojen toimintaan muutoksella on resurssitarvetta lisäävä vaikutus. Julkiset oikeusavustajat, jotka pääosin hoitavat hallintovaiheen, osallistuisivat huomattavasti nykyistä useammin turvapaikkapuhutteluun. Puhutteluun on varattava työpäivä. Tämä tarkoittaa, ettei nykyisellä resurssilla asiaa voida hoitaa. Jos resursseja voidaan lisätä, tämä voi vaikuttaa siihen, että mahdollisuudet erikoistua ulkomaalaisasioihin lisääntyvät. Oikeusaputoimistoissa maksupäätösten tekemiseen käytetty aika tulee lisääntymään, kun yksityiselle maksettavat korvaukset muuttuvat tuntiperusteisiksi.

Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa voi vaikuttaa mahdolliseen myöhempään hallintotuomioistuimen käsittelyyn. Avustajien osallistuminen puhutteluun voi merkitä sitä, että turvapaikkapuhutteluiden puutteet vähenevät ja tuomioistuimelle jää vähemmän oman selvittämismotivaationensa piiriin kuuluvia tehtäviä, kun sillä on käytettävissä kattavampi aineisto. Valitusajan pidentäminen voi parantaa valitusten laatua, mikä voi vaikuttaa käsittelyyn ja nopeuttaa prosessia. Tuntiperusteisen palkkion määrittäminen tuomioistuimessa vienee enemmän aikaa kuin asiakkoittaisen palkkion määrittäminen.

Perus ja ihmisoikeudet

Riittävän valitusajan määrittely on osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, jotka perustuslain mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytys sille, että hakijalla on mahdollisuus saattaa häntä koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PEVL 24/2016 vp-HE 32/2016 vp katsonut, että valitusajan lyhentäminen ja oikeusavun rajaaminen sinänsä heikentävät turvapaikanhakijan oikeusturvaa. Nyt esitettyjen muutosten voidaan arvioida parantavan hakijoiden oikeusturvaa ja heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan, kun heillä on käytettävissä oikeudellinen avustaja entistä laajemmin ja tarvittaessa riittävä aika valituksen tekemiseen. Avustajien palkkioperusteilla vaikutetaan myös

siihen, että turvapaikanhakijalla olisi valittavana asiantuntevia yksityisiä avustajia tuomioistuinkäsittelyyn ja myös turvapaikkapuhutteluun silloin, kun hallintovaiheessa oikeusapua antaa yksityinen avustaja valtion varoin.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään ja maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Nyt esitettävät muutokset toteuttavat tätä vaatimusta, kun turvapaikanhakijan oikeusapu on nykyistä laajempi ja valitusaika on entistä pidempi.

Muut vaikutukset

Palkkioperusteiden määräytymisellä on taloudellisten vaikutusten lisäksi merkitystä oikeusavun saatavuudelle. Julkisen oikeusavun resursseihin vaikutetaan valtion talousarviopäätöksillä. Yksityiset avustajat ja järjestöt ovat tärkeä osa turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja oikeusturvan sisältöä. Kun hakijamäärät voivat vaihdella huomattavasti, on tärkeää, että asiantuntevan yksityisen sektorin voimavarat ovat käytettävissä. Palkkiopolitiikalla on vaikutusta yksityisen puolen halukkuuteen ja mahdollisuuteen hoitaa näitä asioita. Tuntiperusteisilla korvauksilla vaikutetaan siihen, että tämä taho on turvapaikanhakijoiden käytettävissä ja että asiantuntemus pysytään säilyttämään tulevissa mahdollisesti muuttuvissa olosuhteissa. Esitetyillä muutoksilla on vaikutusta asiantuntevan oikeusavun jatkuvuuteen ja avustajien saatavuuden turvaamiseen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelmaan on kirjattu yksityiskohtaisesti halutut muutokset ja niiden toivotaan tulevan voimaan mahdollisimman nopeasti. Tässä yhteydessä ei ole laajasti arvioitu vaihtoehtoisia keinoja. Tavoitteena on turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantaminen. Siihen on tarkoitus puuttua myös sellaisin keinoin, jotka eivät ainakaan heti edellytä uutta lainsäädäntöä. Selvityksissä on todettu, että hakijoilla ei ole riittävästi tietoa oikeusavun saatavuudesta. Tiedottamista kehitetään Maahanmuuttoviraston hankkeissa. Osana turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamista on hallitusohjelman mukaan se, miten varmistetaan turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus. Tämä ei ole vaihtoehtoista nyt esitetyille muutoksille vaan tätä kokonaisuutta täydentävää.

Avustajien palkkioperusteiden osalta vaihtoehto olisi asiakohtaisten palkkioiden uudelleen arviointi muuttamatta niitä tuntiperusteiseksi. Tämä voitaisiin tehdä asetustasolla. Asiakohtaisia luokkia tulisi lisätä niin, että voitaisiin ottaa huomioon entistä enemmän erilaiset tilanteet. Tällainen muutos olisi taloudellisesti neutraali tai vähän menoja lisäävä. Useilla erillisillä luokilla voitaisiin löytää nykyistä kohtuullisempi, yksilöllisempi ja enemmän tehtyä työmäärää vastaava palkkio. Toisaalta sillä menetettäisiin niitä hyötyjä, joita nykyisellä menettelyllä on saavutettu palkkion määräämisen sujuvuudessa ja nopeudessa.

Taulukko 11 Asiakohtaisen palkkion maksuluokat ja määrät

Maksuluokat 2019	Kappalemäärät	Maksettu
0-399	122	
400-799	756	
800-1299	869	

HE 247/2020 vp

1300-	151	
	1898	1,8 milj. euroa

Osa 2019 maksetuista palkkioista oli vielä tuntiperusteisia lain voimaantulosäännöksen perusteella. Noin 75 % on ollut asiakkoittaisia palkkioita. Arvostelua on herättänyt eniten se, että asiakkoittainen palkkio ei vastaa tehtyä työmäärää. Tämän korjaamiseksi pitäisi säätää korkeampia maksuluokkia esimerkiksi valitusvaiheeseen niille tapauksille, joissa järjestetään suullinen käsittely ja niille hallintovaiheen asioille, joissa puhuttelu kestää keskimääräistä kauemmin. Toisaalta on huomautettu, että varsin vähäisestä työstä saa tuntiperusteista korkeamman asiakkoittaisen palkkion.

Taulukko 12 Asiakoittaisen palkkion vaihtoehtoiset maksuluokat

Vaihtoehtoiset maksuluokat	Kappalemääräarvio	Eurot
200	60	12 000
400	62	24 800
600	300	180 000
800	456	364 800
1300	400	520 000
1600	469	750 400
2000	100	200 000
2500	51	127 500
	1898	2 179 500

Kustannuslisäys olisi noin 380 000 euroa, jos yksityisten avustajien toimeksiantomäärät olisivat vuoden 2019 tasolla eli noin 1900. Keskimääräinen palkkio olisi esimerkkitapauksessa 1148 euroa. Vaihtoehtoisia ratkaisuja olisi mahdollista tehdä palkkioiden osalta niin, että kustannukset olisivat asiakkoittaisen palkkioiden osalta saman tasoisia kuin esitettyssä tuntiperusteisessa mallissa ja ne voitaisiin toteuttaa valtiontalouden kehyspäättöksen ja talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa.

Selvityksissä on esitetty myös laajempaa muutosta turvapaikanhakijoiden oikeusavun järjestämiseen oikeusapulaista poikkeavalla tavalla. On esitetty, että oikeusapupalvelut turvapaikanhakijoille kilpailutettaisiin ja ostettaisiin ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Tällaisen uuden vaihtoehdon kehittäminen edellyttää laajempaa valmistelua ja harkintaa, eikä ole ollut mahdollista tässä yhteydessä.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausunnot yhteensä 28 taholta: Amnesty International Suomen osasto, Auktorisoidut lakimiehet ry, eduskunnan oikeusasiamies, Etelä-Suomen, Pohjois-Suomen, Itä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Lounais-Suomen ja Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, Helsingin yliopisto, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Helsingin hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen yliopisto, Julkiset oikeusavustajat ry, Maahanmuuttovirasto, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Siirtolaisuusinstituutti, sisäministeriö, Suomen asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Pakolaisapu, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö ja YK:n pakolaisjärjestö UNHCR.

Pyydettyä lausuntoa eivät antaneet Julkiset oikeusavustajat ry, Auktorisoidut lakimiehet ry eikä Itä-Suomen yliopisto. Lausunto saatiin myös oikeustieteen kandidaatti Marianne Kajanderilta ja Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:ltä.

Esitettyihin muutoksiin suhtauduttiin lausunnoissa lähes yksinomaan myönteisesti. Muutosten nähtiin parantavan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Useissa lausunnoissa katsottiin, että 2016 tehdyt muutokset olivat epäonnistuneita ja niiden kumoaminen todettiin tarpeelliseksi ja perustelluksi.

Oikeusapu turvapaikkapuhuttelussa

Muutosta kannatettiin laajasti. Avustajan osallistuminen hakijan turvapaikkaprosessiin alkuvaiheesta lähtien on lausunnonantajien mielestä tärkeä oikeusturvan kannalta. Sen nähtiin myös edesauttavan prosessin jatkovaiheita ja sujuvoittavan käsittelyä. Maahanmuuttovirasto arvioi, että prosessin kannalta on hyödyllisempää, että puhutteluun osallistuu oikeudellinen avustaja niin sanottujen tukihenkilöiden sijaan. Vaikka muutosta kannatettiin, joissakin lausunnoissa katsottiin, että puhutteluun osallistumista tärkeämpää on, että avustaja on alkuvaiheesta lähtien neuvomassa hakijaa. Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsoivat, että avustajan tulee osallistua puhutteluun vain, jos se on tarpeellista asian hoitamisen kannalta eikä pelkästään päämiehen subjektiivisen toiveen mukaisesti. Avustajan olisi palkkiota hakiessaan pystyttävä perustelemaan se, että avustaminen puhuttelussa on ollut tarpeellinen toimenpide. Piirit katsovat, että tarpeellisuus kriteeriä tulisi esityksessä avata enemmän.

Useassa lausunnossa katsottiin, että yksityisten avustajien tulisi nykyistä laajemmin voida antaa julkisin varoin oikeusapua myös hallintovaiheessa. Pakolaisneuvonta ry katsoo, että yksityisten pakolaisoikeuteen erikoistuneiden avustajien kuten Pakolaisneuvonnan sulkeminen pois alkuvaiheen avustamisesta johtaa turhiin avustajanvaihdoksiin valitusvaiheessa ja sitä kautta kustannusten kasvuun, koska prosessiekonomisinta olisi, että sama avustaja hoitaa asiakkaan toimeksiannot eri vaiheissa. Pakolaisneuvonta katsoo, että myös yksityisen avustajan määräämisen osalta olisi syytä perua vuonna 2016 tehty muutos tai muuttaa valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annettua lakia (477/2016) oikeusapuohtajien osalta. Vähintään asia tulisi huomioida lain esitöissä. Myös Demla ry, Suomen asianajajaliitto, UNHCR ja Amnesty International katsovat, että turvapaikanhakijalla pitäisi olla mahdollisuus valita avustaja heti hallintovaiheessa. Näkemystä on perusteltu muun ohella sillä, että julkiset oikeusavustajat ovat monesti valitusvaiheessa joutuneet kieltäytymään asiakkaansa avustamisesta valituksen teossa resurssien puutteellisuuksien takia, jolloin turvapaikanhakijat ovat joutuneet kiireellä etsimään itselleen yksityisen avustajan auttamaan valituksen laatimisessa.

Lausunnot eivät tältä osin aiheuta muutosta lakiehdotuksiin. Oikeusapulain 8 §:n mukaisesti oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Edellä mainitun lain sijaan on tullut laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä. Lain 12 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa hakija voidaan ohjata yksityisen avustajan puoleen. Kun julkinen oikeusavustaja ottaa asian toimeksiannon hallintovaiheeseen hänen tulisi hyvän asianajajatavan mukaan arvioida, että hän voi hoitaa asian kaikki vaiheet mukaan lukien mahdollisen valituksen. Jos hän arvioi, ettei voi hoitaa asian mahdollista tuomioistuinvaihetta, tulisi oikeusavun hakija tästä perustellusta syystä ohjata heti sellaisen avustajan puoleen, joka voi avustaa päämiestänsä koko prosessin ajan. Näin tulisi toimia kaikissa asiaryhmissä, myös kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa.

Valitusaika

Valitusaikaa koskevia muutoksia ei vastustanut mikään lausunnonantajataho. Lausunnoissa katsottiin, että valitusaikojen palauttaminen samalle tasolle muiden hallintoasioiden kanssa on olennainen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisen edellytys. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että lyhennetyt määräajat voivat käytännössä vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteutumista. Hallinto-oikeudet totesivat, että lyhennetyt määräajat eivät ole lyhentäneet käsittelyaikoja, mutta ne ovat todennäköisesti vaikuttaneet heikentävästi valitusten laatuun ja lisänneet tarvetta lisäselvitysten pyytämiseen ja toimittamiseen.

Palkkioperusteet

Avustajien palkkioperusteiden muuttamista tuntiperusteisiksi kannattivat lähes kaikki lausunnonantajat. Palkkiot määräävää tahoa lukuun ottamatta kaikki muut lausunnonantajat kannattivat tuntiperusteiseen palkkioon siirtymistä varauksetta. Amnesty International muiden ohella kannattaa muutosta ja katsoo, että yksityisten oikeudellisten avustajien tilanne on jo pitkään ollut erittäin vaikea. Palkkioperusteiden muutos tuntiperusteisesta kiinteiksi palkkioiksi on aiheuttanut sen, että hyvin työtään tekevät ja pakolaisoikeuteen perehtyneet yksityiset avustajat eivät ole saaneet työstään riittävää korvausta. Nyt ehdotettu muutos tuntiperusteisiin palkkioihin siirtymisestä onkin sen mielestä olennaista saada voimaan niin pian kuin mahdollista, jotta ensiarvoisen tärkeää työtä tekevät yksityiset toimijat, joilla on kansainvälistä suojelua koskevaa erityisosaamista, eivät joudu lopettamaan toimintaansa. Muissakin lausunnoissa katsotaan edellä kuvatun tavoin, että palkkioperusteisiin ehdotettu muutos on perusteltu esille tulleiden ongelmien poistamiseksi ja etenkin, jos se ohjaa turvapaikanhakijoiden avustajia tekemään työnsä asianmukaisesti ja huolellisesti.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan asiakohtaisesta palkkiojärjestelmästä ei tulisi luopua. Tämä lisäisi hallintotuomioistuinten työtä ja hidastaisi kansainvälisen suojelun asioiden käsittelyä ja ratkaisemista hallintotuomioistuimissa. Asiamäärien suuruuden vuoksi kerrannaisvaikutus olisi merkittävä. Hallintotuomioistuimissa oikeusavusta päätetään asian ratkaisemisen yhteydessä samassa kokoonpanossa kuin pääasiasta. Asiakohtainen palkkiojärjestelmä on merkittävästi nopeuttanut ja tehostanut asioiden käsittelyä, koska työpanos on voitu suunnata itse valitusasian ratkaisemiseen teknisluonteisen laskujen tarkastamisen sijaan. Asiakohtainen palkkio, joka voidaan maksaa myös ilman laskua, on ollut lausujan mielestä toimiva ja tehokas järjestelmä, joka osaltaan myös lisää oikeusapujärjestelmän ennakoitavuutta. Asiantuntevilla avustajilla on tärkeä rooli oikeusturvan toteuttamisessa. Verrattuna vastaaviin asiaryhmiin, kuten oleskelulupa-asioihin ja kansalaisuusasioihin, joissa on käytössä tuntiperusteinen laskutus, asiakohtaiset palkkiot kansainvälisen suojelun asiaryhmässä ovat korkeimman hallinto-oikeuden kokemuksen mukaan yleisesti ottaen olleet oikeasuhtaisia. Korkein hallinto-oikeus esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa palkkioperusteita porrastettaisiin nykyistä enemmän säilyttäen kuitenkin asiakohtainen palkkiojärjestelmä tai jossa asiakohtainen palkkio koskisi ainakin niitä tapauksia, joissa korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit suhtautuvat esitykseen kriittisesti. Ne lausuvat, että asiakohtainen palkkio on tehnyt palkkioiden käsittelystä selkeämpää, nopeampaa ja vähemmän resurssija vaativaa. Niiden mukaan vaihtoehtoinen ratkaisu tuntiperusteiselle palkkiolle voisi olla useampia eri tilanteita varten säädetyt asiakohtaiset palkkiot ja palkkiotason uudelleen arviointi.

Vaikutukset toimintaan

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirit katsovat, että julkiset oikeusavustajat hoitavat pääsääntöisesti hallintovaiheen oikeusapua ja tulevat lakimuutoksen vuoksi osallistumaan entistä enemmän turvapaikkapuhutteluihin. Tuntiperusteisten laskujen käsittely vaikuttaa työhön. Nämä yhdessä vaikuttavat työn järjestämisen lisäksi siihen, että nykyinen resurssi ei riitä toimeksiantojen hoitamiseen.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että esityksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset Maahanmuuttoviraston toimintaan liittyvät vastaanottopalvelujen kustannuksiin. Vuodesta 2020 alkaen tavoitteena on, että keskimääräinen turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannus on 50 €/hlö/vrk. Jos pidennetyt valitusajat siirtyvät sellaisinaan käsittelyn kokonaisuuteen ja siten pidentävät sitä aikaa, jonka henkilö viettää vastaanottopalvelujen piirissä, tällä on huomattavia vaikutuksia palvelujen kustannuksiin. Avustajan nykyistä yleisempi läsnäolo puhuttelussa tehostaa turvapaikkaprosessia ja vähentää lisäselvitysten hankkimisen tarvetta joissakin tapauksissa, mutta voi toisaalta aiheuttaa turvapaikkapuhuttelujen pidentymistä ja tarvetta useamman puhuttelun järjestämiseen yksittäisille asiakkaille, mikä lisäisi mm. tulkkausten ja vastaanoton kustannuksia. Maahanmuuttoviraston mielestä on siis mahdotonta arvioida etukäteen, muodostuvatko esitetyn muutoksen taloudelliset vaikutukset lopulta positiivisiksi vai negatiivisiksi ja mikä niiden suuruus on. Taloudellisia vaikutuksia olisi edellä todetulla tavalla myös sillä, jos muutos johtaisi turvapaikkapuhutteluun varaamiseen kuluvan ajan merkittävään pidentymiseen. Jos esitysluonnoksen kirjaus, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto määrittää lähtökohtaisesti puhuttelu-aikataulun, jätettäisiin pois tai jäisi muuten toteutumatta, tällä olisi usean henkilötyövuoden vaikutus Maahanmuuttoviraston tukitoiminnoissa, ja pidentyvät käsittelyajat lisäisivät vastaanoton kustannuksia merkittävästi.

Monet lausunnonantajat katsovat, että vaikutukset niiden toimintaan ovat myönteisiä tai vaikutuksia ei ole lainkaan. Turvapaikanhakijoiden asemaan vaikutukset nähdään lausunnoissa yksinomaan myönteisinä.

Voimaantulosäännös

Pakolaisneuvonta ry:n mielestä lainmuutoksen tavoite turvattaisiin säätämällä voimaantulosäännös, jonka mukaan lainmuutosta sovellettaisiin lain voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasioissa. Vähintään voimaantulosäännöstä tulisi selkeyttää niin, että lainmuutoksen soveltaminen sidottaisiin pääasian vireilletuloon kulloisessakin viranomaisessa oikeusapupäätöksen päiväyksen sijaan. Näin lakimuutoksen voimaantullessa vireillä olevissa asioissa palkkio määräytyisi tämän hetkisen lain mukaan, mutta lain voimaan tulon jälkeen seuraavaan käsitteilyvaiheeseen siirtyvissä asioissa sovellettaisiin uutta lakia riippumatta siitä, olisiko kyse hallinto-oikeudesta, korkeimmasta hallinto-oikeudesta tai Maahanmuuttovirastosta tuomioistuinten palautuksen jälkeen.

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että esityksen voimaantulosäännösten selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota erityisesti oikeusapulain muuttamisen osalta. Asiakohtaisesta palkkiosta säädettäessä voimaantulosäännöksen tulkinnanvaraisuus edellytti korkeimman hallinto-oikeuden kannanottoa (KHO 20.10.2016/4390). Hallinto-oikeus toteaa, että turvapaikka-asioissa tulee vireille useita hallinto-oikeuksien tai korkeimman hallinto-oikeuden Maahanmuuttovirastolle uuden selvityksen johdosta palauttamia asioita. Ei ole poikkeuksellista, että mainituissa asioissa on edelleen useita vuosia aikaisemmin annettu oikeusapupäätös, sillä asia ei ole lainvoimaistunut missään vaiheessa. Demla ry näkisi selkeämpänä ratkaisuna sen, että myös oikeusavun palkkioperustetta koskevia muutoksia sovellettaisiin päätöksiin, jotka tehdään lain

tultua voimaan riippumatta oikeusapupäätöksen myöntämisaikankohdasta. Samaa mieltä ovat myös Amnesty International ja Siirtolaisuusinstituutti.

Tältä osin esitystä on muutettu niin, että oikeusapulain oikeusavun palkkioperustetta koskeva muutos koskisi lain voimaan tulon jälkeen tehtäviä palkkiovaatimuksia.

Muita kommentteja

Suomen Punainen Risti, Pakolaisneuvonta ry ja Pakolaisapu katsovat, että valituslupakynnys on liian korkealla. Ne esittävät, että ulkomaalaislain 196 §:n 4 momenttia tulisi muuttaa niin, että siitä poistetaan sana ”erityisen”, toisin sanoa valituslupa ei edellyttäisi erityisen painavia syitä. Ehdotuksen toteuttamiskelpoisuutta ja vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan. Arviointia ei myöskään ole mahdollista tehdä ilman, että se merkittävästi viivästyttäisi esityksessä ehdotettujen muutosten käsittelyä. Tästä syystä valituslupakynnukseen liittyvän ehdotuksen tarkempi arviointi on jätetty tehtäväksi sopivassa yhteydessä myöhemmin.

Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö pitävät tärkeänä, että turvapaikanhakijoiden oikeusapua tarkastellaan jatkossa laajemmin sen erityispiirteet huomioiden ja pyritään hallitusohjelmassa todetulla tavalla varmistumaan siitä, että turvapaikanhakijoiden asioita hoitavat pätevät ja huolellisesti toimivat avustajat. Helsingin yliopisto toivoo, että oikeusministeriö esittäisi konkreettisia keinoja korkeatasoisen oikeusavun varmistamiseksi, esimerkiksi siten, että turvapaikka-asioissa avustavilta lakimiehiltä vaadittaisiin osoitusta siitä, että he ovat turvapaikkalainsäädännön asiantuntijoita.

Valtiovarainministeriö katsoo lausunnossa, että ehdotetut muutokset ovat osa hallitusohjelman ”Osaava ja osallistava Suomi” sisältöä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamisesta. Se pitää perusteltuna, että kustannusvaikutuksista tulee selvittää, ovatko esitetyt muutokset tehtävissä jo linjatun rahoituksen puitteissa ja että myös vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset tulisi kuvata. Näiden osalta esitystä on täsmennetty.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Arvioneuvosto antoi lausuntonsa esityksestä 27.2.2020. Se katsoi, että esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida myös Maahanmuuttovirastolle mahdollisesti muutoksen aiheuttamat kustannukset. Arvioneuvosto katsoi myös, että esityksessä tulisi kertoa mihin laskelmissa käytetty 4000 turvapaikanhakijan vuosittainen arvio perustuu sekä analysoida, minkälaisiksi kustannukset muodostuvat, jos tilanne yllättäen muuttuukin. Muilta osin arviointineuvosto katsoi, että vaikutukset on arvioitu riittävällä tarkkuudella. Esitystä on korjattu arviointineuvoston esittämällä tavalla.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Oikeusapulain 17 a §:n kumoamista koskevan lain voimaan tullessa kumoutuvat sen nojalla annetut oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen (290/2008) asiakohdasta palkkiota koskevat säännökset. Asetuksen selkeyden ja luettavuuden vuoksi valtioneuvoston asetusta muutetaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

Oikeusapulain muutoksen tultua voimaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle maksettaisiin palkkio tehtävään käytetyn ajan perusteella, kun palkkiovaatimus tehdään lain voimaan tultua.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:ssä on säännökset oikeusturvasta. Pykälän 2 momentissa säädetyn mukaisesti oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Valituksen määrääjat ovat osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 24/2016 vp-HE 32/2016 katsonut, että valitusaikojen lyhentämistä ja oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäätelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että nyt kumottavaksi esitetyt rajaukset voitiin käsitellä perustuslain 72 §:ssä tarkoitetussa tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Tässä esityksessä ehdotetaan niiden rajoitusten kumoamista. Esitysten vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksiin on käsitelty kohdassa 4.2. ”Esityksen pääasialliset vaikutukset”.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2 momentti, 190 §:n 3 momentti ja 196 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 9 §:n 2 momentti laissa 646/2016, 190 §:n 3 momentti laissa 850/2019 ja 196 §:n 3 momentti laissa 1022/2018.

2 §
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan oikeusapulain (257/2002) 17 a §, sellaisena kuin se on laissa 650/2016.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Yksityisen avustajan palkkioon kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palkkiovaatimus on tehty ennen tämän lain voimaantuloa.

Helsingissä 17.12.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Liite

1.

Laki**ulkomaalaislain eräiden säännösten kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla *kumotaan* ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 2 momentti, 190 §:n 3 momentti ja 196 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 9 §:n 2 momentti laissa 646/2016, 190 §:n 3 momentti laissa 850/2019 ja 196 §:n 3 momentti laissa 1022/2018.

Voimassa oleva laki

9 §

Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. (12.8.2016/646

190 §

Poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Valitus on tehtävä mainitussa määräajassa myös, jos valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta.

196 §

Valitus ja valituslupahakemus tulee 190 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Ehdotus

9 §

(kumotaan 2 momentti)

190 §

(kumotaan 3 momentti)

196 §

(kumotaan 3 momentti)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki

oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
Tällä lailla *kumotaan* oikeusapulain (257/2002) 17 a §, sellaisena kuin se on laissa 650/2016.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 a §

17 a §

(kumotaan pykälä)

*Yksityisen avustajan palkkio kansainvälistä
suojelua koskevassa asiassa*

Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohmainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asiakohmaisen palkkion määrästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.
