Betänkande LaUB 11/2021 rd– RP 247/2020 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen (RP 247/2020 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- förvaltningsutskottet FvUU 19/2021 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Päivi Tiainen-Hyrkäs, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- referendarieråd Jari Pirjola, riksdagens justitieombudsmans kansli
- specialsakkunnig Hanna Nieminen-Finne, Domstolsverket
- justitieråd Taina Pyysaari, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Taina Hakkarainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- offentligt rättsbiträde, advokat Tuuli Ruotsalainen, Södra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- offentligt rättsbiträde, advokat Lotta Majoniemi, Sydöstra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt
- direktör Kari Hietala, Norra Finlands rättshjäps- och intressebevakningsdistrikt
- specialsakkunnig Elina Castrén, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- ledande expert Juuso Hyvärinen, Migrationsverket
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Kari Kuusisto, Finlands Advokatförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Östra Finlands förvaltningsdomstol
- förläggningen i Joutseno
- Vörå Migrationscenter
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Migrationsinstitutet
- Finlands Juristförbund rf
- Finlands Flyktinghjälp
- Finlands Röda Kors
- Förenta nationernas flyktingkommissariats regionala representation för norra Europa (UNHCR:s regionkontor i Stockholm).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår lagar om upphävande av 9 § 2 mom., 190 § 3 mom. och 196 § 3 mom. i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen. Syftet med propositionen är att stärka de asylsökandes rättssäkerhet i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Utlänningslagen föreslås bli ändrad på så sätt att bestämmelsen om rättshjälp för asylsökande vid asylsamtal och bestämmelserna om besvärstid för besluten upphävs. Av detta följer att en sökande vid behov också vid asylsamtalet kan ha ett biträde som bekostas med offentliga medel. Besvärstiden för besluten blir densamma som i andra förvaltningsrättsliga ärenden, det vill säga 30 dagar.

I rättshjälpslagen föreslås bestämmelsen om fastställande av arvode särskilt för varje ärende bli upphävd, vilket innebär att privata biträden får ersättning per timme för behövliga åtgärder.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen och bakgrunden till den

Antalet ärenden som gäller internationellt skydd ökade exceptionellt mycket 2015, när antalet asylsökande som anlände till Finland nästan tiodubblades. Den stora ökningen av ärenden ledde till en exceptionell arbetssituation vid myndigheterna och domstolarna.

För att effektivisera handläggningen av ärenden om internationellt skydd och förhindra alltför långa handläggningstider ändrades utlänningslagen (301/2004) under förra valperioden. Man begränsade närvaron av ett biträde som bekostas med offentliga medel vid asylsamtalet och besvärstiderna förkortades. Även rättshjälpslagen (272/2002) ändrades så att bestämmelser om fasta arvoden för ärenden om internationellt skydd utfärdades genom förordning av statsrådet. Ändringarna trädde i kraft hösten 2016.

Regeringen föreslår nu att dessa särskilda bestämmelser i utlänningslagen och rättshjälpslagen ska upphävas. Bakgrunden till detta är regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering och dess skrivning om att säkerställa både att asylprocessen är smidig och att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Det primära målet är att stärka rättsskyddet och de grundläggande och mänskliga rättigheterna för dem som söker internationellt skydd och att göra rättshjälpen enhetlig med andra grupper av ärenden (se RP, s. 12). Ett annat mål är att göra processen smidigare för de berörda parterna och att även i fortsättningen trygga tillgången till sakkunniga privata biträden under föränderliga förhållanden.

Att de särskilda bestämmelserna i utlänningslagen och rättshjälpslagen upphävs betyder att en asylsökandes rätt att få ett biträde som bekostats med offentliga medel för asylsamtal samt besvärstiderna och grunderna för biträdets arvode i ett ärende om internationellt skydd ska bestämmas enligt de allmänna bestämmelserna i rättshjälpslagen. Ärenden som gäller internationellt skydd regleras således i det här hänseendet på samma sätt som andra ärendegrupper. Sammantaget sett anser lagutskottet att propositionen behövs och är lämplig. Också förvaltningsutskottet har ansett att lagförslagen i propositionen är nödvändiga och ändamålsenliga (se FvUU 19/2021 rd, s. 5). Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar, men med följande anmärkningar.

Biträdes närvaro vid asylsamtal

Rättshjälp med statlig finansiering beviljas enligt 1 § i rättshjälpslagen den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, enligt vad som föreskrivs i rättshjälpslagen.

Bestämmelser om utlänningars rätt att få rättshjälp finns enligt utlänningslagens 9 § 1 mom. i rättshjälpslagen. Enligt 2 § 2 mom. i rättshjälpslagen beviljas rättshjälp personer som saknar hemkommun i Finland samt personer som saknar hemvist eller inte är bosatta i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om personens sak behandlas i en finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp.

Ett ärende som gäller internationellt skydd har enligt etablerad praxis ansetts vara ett särskilt skäl för att få rättshjälp redan i förvaltningsfasen. Med förvaltningsfasen avses att en asylansökan lämnas in och behandlas på Migrationsverket. Ett asylsamtal enligt 97 a § i utlänningslagen är en del av förvaltningsfasen.

Enligt en specialbestämmelse i 9 § 2 mom. i utlänningslagen ingår dock inte biträdes närvaro vid asylsamtalet i rättshjälpen, om närvaro inte är nödvändig av synnerligen vägande skäl eller om den sökande inte är ett minderårigt barn. Biträdes närvaro vid asylsamtal ersätts således med offentliga medel bara under de här förutsättningarna. Om villkoren inte uppfylls, får biträde anlitas vid asylsamtalet men kostnaderna ersätts inte med offentliga medel.

I den aktuella propositionen föreslår regeringen att bestämmelsen upphävs. Ändringen innebär att ett biträde i fortsättningen kan delta i asylsamtalet efter behov och att biträdet i enlighet med rätts-

hjälpslagen kan få arvode av statliga medel. Bestämmelser om utlänningars rätt att få rättshjälp i ärenden som gäller internationellt skydd finns således i fortsättningen bara i rättshjälpslagen. Rättshjälpens omfattning i dessa ärenden fastställs enligt de allmänna bestämmelserna i rättshjälpslagen på samma sätt som i andra ärendegrupper.

Lagutskottet stöder ändringen, eftersom den kan anses förbättra de sökandes rättssäkerhet samt deras grundläggande och mänskliga rättigheter. Rättssäkerhetsaspekterna spelar en framträdande roll i ärenden som gäller internationellt skydd. Det handlar om rättsligt sett svåra frågor där konsekvenserna av felaktiga lösningar kan vara mycket allvarliga. I ärendet utreds det om en sökande löper risk att hamna i omständigheter där han eller hon hotas av död eller tortyr eller annan grym eller omänsklig behandling. Den sökande är en utländsk person som vanligen inte känner till samhället, rättssystemet eller språket i Finland. Den sökande kan också vara utsatt på grund av traumatiska upplevelser, hälsotillstånd, minderårighet eller av någon annan orsak. Sådana omständigheter understryker behovet av rättslig hjälp.

Asylsamtalet är ytterst viktigt för att utreda och avgöra om villkoren för internationellt skydd och asyl är uppfyllda. Det utreds varifrån den sökande har kommit och vad hans eller hennes asylansökan grundar sig på. Samtalet ger också viktig information om den sökande befinner sig i en särskilt utsatt situation och då har rätt till särskilda procedurgarantier. Med tanke på tillgodoseendet av den asylsökandes rättssäkerhet är det således viktigt att samtalet sköts så ändamålsenligt som möjligt och att alla väsentliga omständigheter utreds i ett tidigt skede. Migrationsverket har utredningsskyldighet, men enligt uppgifter från verket har biträdes frånvaro vid asylsamtalet ökat närvaron av olika stödpersoner som inte behärskar processen, vilket har försvårat myndighetens processledning (se även FvUU 19/2021 rd, s. 3). Ett sakkunnigt biträde kan således stödja myndighetens arbete och hjälpa den sökanden att lägga fram alla väsentliga omständigheter i asylärendet och på så sätt minska behovet av en senare kompletterande utredning.

Också för smidigheten och snabbheten längre fram i asylprocessen är det viktigt att ärendena utreds så väl som möjligt i början av processen. Biträdes närvaro vid asylsamtalet anses att döma av sakkunnigutfrågningen egentligen inte minska antalet besvär som anförs hos förvaltningsdomstolen eller antalet muntliga förhandlingar som hålls vid förvaltningsdomstolen. Däremot bedöms biträdes närvaro kunna förbättra kvaliteten på besvären samt minska påståendena om procedurfel i förvaltningsdomstolen och fallen av helt nya asylgrunder som läggs fram först i samband med besvären.

Vid behandlingen i utskottet påpekade vissa sakkunniga att lagen också i fortsättningen ska innehålla en specialbestämmelse om att biträdes närvaro vid asylsamtal ska ingå i rättshjälpen bara om det inte är onödigt med beaktande av sökandens förmåga att själv redogöra för sitt ärende. Lagutskottet konstaterar att det redan från tidigare framgår av de allmänt tillämpliga bestämmelserna i rättshjälpslagen att behövliga åtgärder ingår i rättshjälpen. Rättshjälp med statlig finansiering beviljas alltså enligt 1 § i rättshjälpslagen den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende. Enligt 5 § omfattar rättshjälpen i ett enskilt ärende dessutom de åtgärder av rättsbiträdet som krävs med hänsyn till fallets art och betydelse, värdet på föremålet för tvisten

och omständigheterna som helhet. Rättshjälpen kan också begränsas med stöd av 7 § bland annat om ärendet har ringa betydelse för den sökande, om det är uppenbart oändamålsenligt i relation till den nytta som den sökande har av rättshjälp eller om det vore rättsmissbruk att driva ärendet.

Enligt lagutskottet är dessa allmänt tillämpliga bestämmelser i rättshjälpslagen tydliga och fullgoda också i ärenden om internationellt skydd, när det bedöms om ett biträde ska delta i asylsamtalet. Enligt förarbetena till rättshjälpslagen är det avgörande när man bedömer behovet av biträde om sökanden utan biträde på behörigt sätt kan bevaka sitt intresse i saken (se RP 82/2001 rd, s. 77). I ljuset av bestämmelserna och förarbetena är det uppenbart att det handlar om en fråga som är beroende av prövning och baserar sig på ett verkligt behov. Ett biträde deltar alltså inte per automatik i asylsamtalet och det är inte fråga om en subjektiv rätt för den sökande.

Det hör till biträdet att med sin egen yrkesskicklighet bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till huvudmannens intressen. Från fall till fall ska det således bedömas om deltagande i asylsamtalet är nödvändigt eller om det räcker med rådgivning före asylsamtalet och omsorgsfull förhandsberedning för att tillgodose den sökandes rättssäkerhet. Behovet av åtgärder bedöms på samma sätt som i andra rättshjälpsärenden.

Om rättshjälp i förvaltningsfasen ges av ett privat biträde, ska biträdet sända sina arvodesräkningar till rättshjälpsbyrån. I oklara fall kan den som bestämmer arvodet begära information om varför deltagandet i asylsamtalet var nödvändigt. I sista hand avgörs arvodesfrågan i domstol. Enligt uppgift har förvaltningsdomstolarna avgjort ett betydande antal besvär över arvoden i asylärenden. Redan nu kan man utifrån dem sammanställa tolkningsanvisningar för vilka åtgärder som behövs och under vilka omständigheter. Rättshjälpsbyråerna följer rättspraxis som grundar sig på förvaltningsdomstolarnas avgöranden.

Följaktligen anser lagutskottet att det inte är nödvändigt att föreskriva om omfattningen av rättshjälpen och deltagandet i asylsamtalet med bestämmelser som avviker från eller är mer exakta än de allmänna bestämmelserna i rättshjälpslagen.

I och med ändringen ges rättshjälp i ärenden om internationellt skydd för myndighetsförfarandet i förvaltningsfasen enligt samma principer i rättshjälpslagen som gäller i andra ärenden. Lagutskottet konstaterar därför att rättshjälp under de förutsättningar som anges i rättshjälpslagen ges för myndighetsförfarande också i andra ärenden. Enligt uppgift bistår offentliga rättsbiträden redan nu i myndighetsförfarandena i förvaltningsfasen, om det anses vara en nödvändig åtgärd. Enligt statistik från justitieministeriet bokförde offentliga rättsbiträden biträde 416 gånger 2020. Av dem antecknades 27 i utlänningsärenden och de övriga var arvs-, familje- och äktenskapsrättsliga ärenden, fastighetsärenden, förmånsärenden, brottmål och andra ärenden.

Tidsfrister för anförande av besvär och ansökan om besvärstillstånd

Enligt 190 § 1 mom. i utlänningslagen får ändring i ett beslut som Migrationsverket har fattat i ett asylärende sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Enligt 3 mom. ska besvär med avvikelse från bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden anföras inom 21 dagar från delfående av beslutet, om det är fråga om ett beslut av Migrationsverket i ett ärende som gäller internationellt

skydd i samband med ett asylförfarande. Dessutom framgår det av 196 § 3 mom. i utlänningslagen att besvär över förvaltningsdomstolens beslut och ansökan om besvärstillstånd i ett ärende som avses i 190 § 3 mom. ska anföras hos högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från delfåendet av beslutet. Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden är den allmänna besvärstiden 30 dagar från delfåendet av beslutet.

Bakgrunden till de särskilda bestämmelserna om besvärstid i utlänningslagen är, som det sägs ovan, den betydande ökningen av antalet asylsökande 2015 och den exceptionella arbetssituation som det medförde för myndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Syftet med ändringarna var att säkerställa att ärenden som gäller internationellt skydd kan behandlas snabbt och smidigt.

Konsekvenserna av förkortade besvärstider för asylbeslut har utretts i flera olika projekt sedan lagändringarna trädde i kraft (se RP, s. 5–8). I de flesta utredningar har det bedömts att de kortare besvärstiderna kan ha lett till att besvär inte har hunnit anföras i tid eller att besvären har varit bristfälliga, enligt propositionen. Likaså har det bedömts att de förkortade besvärstiderna inte har haft någon stor betydelse för processens totala längd. De förkortade besvärstiderna anses heller inte ha vare sig effektiviserat eller påskyndat behandlingen av besvärsärenden.

Också sakkunniga lyfte fram dessa omständigheter och ansåg att man via kortare besvärstider inte uppnått de mål som eftersträvades med ändringen. Det finns således ett allmänt stöd för att specialbestämmelserna om besvärstider i utlänningslagen upphävs på det sätt som regeringen föreslår.

Sammanfattningsvis stöder lagutskottet ändringen, som innebär att besvärstiden för asylbeslut i fortsättningen är 30 dagar, som är den allmänna besvärstiden. Jämlikhets- och rättsskyddsaspekterna talar för att besvärstiden för asylbeslut ska vara samordnad med andra ärendegrupper. Den normala besvärstiden medverkar också till att besvär upprättas i tid och med tonvikt på kvalitetsaspekter. Ändringen kan således anses bidra till smidigare domstolsbehandling.

Också förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande att längre besvärstid förbättrar möjligheterna att utarbeta besvären grundligare så att de inte behöver kompletteras senare. Detta förväntas ge smidigare behandling av ett ärende i domstol och gör att asylärenden har samma status som andra ärendegrupper, förutsatt att domstolarna har fullgoda resurser för att behandla besvären. Förvaltningsutskottet anser det därför viktigt för längd och effektivitet i den totala processen att det läggs särskilt avseende vid att domstolarna har adekvata personalresurser (se FvUU 19/2021 rd, s. 4). Lagutskottet delar förvaltningsutskottets synpunkt.

Grunder för arvoden till biträde

Med stöd av 17 § 1 mom. i rättshjälpslagen fastställs för privata biträden som avses i den lagen ett skäligt arvode för behövliga åtgärder på grundval av den tid som använts för åtgärderna och för tidsförlust som föranleds av nödvändiga resor samt ersättning för kostnader. Ett undantag är privata biträden i ärenden som gäller internationellt skydd. För dem fastställs ett skäligt arvode efter ärende för att sköta biträdes uppgifter med stöd av 17 a §. Närmare bestämmelser om arvodesbeloppet efter ärende utfärdas genom förordning av statsrådet. I praktiken brukar arvodena per ärende fastställts till en genomsnittlig nivå.

I propositionen föreslås det att specialbestämmelsen i 17 a § i rättshjälpslagen upphävs. Då kommer grunderna för arvoden i ärenden som gäller internationellt skydd att bestämmas på samma sätt som i andra ärenden utifrån den allmänna bestämmelsen i lagen. Till en jurist som biträder en asylsökande enligt rättshjälpslagen betalas således ett skäligt arvode för behövliga åtgärder i enlighet med grunderna i 17 §.

Arvodet enligt specialbestämmelsen är förenat med både fördelar och nackdelar, anses det. Med avseende på de domstolar och rättshjälpsbyråer som bestämmer arvodet går det enkelt och snabbt att behandla arvodet efter ärende. Det anses ta längre tid att bestämma timbaserade arvoden än att bestämma individuella arvoden. Å andra sidan har arvodet efter ärende för privata biträden lett till att biträden som är väl förtrogna med ärendena inte nödvändigtvis har fått fullgod ersättning för sitt arbete. I flera undersökningar och utredningar om rättshjälp har den ärendespecifika modellen ansetts problematisk, särskilt med avseende på att möjligheten för sakkunniga biträden att sköta ärenden som gäller internationellt skydd äventyras, eftersom arvoden som uppfattas som för låga kan gallra bort behöriga biträden.

Lagutskottet konstaterar att ärendespecifika arvoden är tydliga och kan göra förfarandet smidigare, eftersom de är förutsägbara och enkla att tillämpa för den som bestämmer arvodet. Efter en samlad bedömning av inkommen information stöder utskottet alternativet att grunderna för biträdesarvoden som regeringen föreslår kopplas till tidsanvändningen. Fördelen med ändringen är att timbaserade arvoden kan bestämmas utifrån den faktiska arbetsmängd som varje ärende kräver. Man kan utgå från att rättssäkerheten därmed främjas på det sätt som varje enskilt ärende kräver. För ändringen talar också att internationella ärenden kommer att behandlas på samma sätt som andra ärendegrupper.

Med timbaserade arvoden är det dessutom lättare att få tillgång till sakkunniga biträden. Det är angeläget att Finland kan behålla tillräckligt omfattande flyktingrättslig specialkompetens och i det hänseendet spelar biträdesarvoden en roll.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt proposition innehåller planen för de offentliga finanserna för 2020–2023 en uppskattning av hur anslagsbehovet påverkas av ändringarna (s. 13). Anslagsbehovet har beräknats utifrån en uppskattning om 4 000 asylsökande utifrån kriterier som beskrivs närmare i propositionen. Av propositionen framgår det att 3 000–4 000 asylsökande anlände till Finland årligen före det exceptionella året 2015. Därefter återgick antalet asylsökande snabbt till så gott som normala siffror. Efter 2015 har det årligen lämnats in 4 500–5 600 asylansökningar, men nya ansökningar har stått för en stor del av alla asylansökningar.

För rättshjälp till asylsökande avsattes det 2020 tilläggsanslag på 0,8 miljoner euro jämfört med det tidigare rambeslutet. Anslaget stiger till 1,1 miljoner euro 2021 och till 1,3 miljoner euro från och med 2022. Det fördelas över rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens omkostnader och ersättningar till privata biträden.

Rättshjälpsbyråerna behöver mer personal eftersom rättsbiträdena efter lagändringarna oftare kommer att delta i asylsamtal. Enligt propositionen är andelen av tilläggsanslaget 560 000 euro

2020. Anslaget stiger till 700 000 euro 2021 och till 920 000 euro från och med 2022. Ersättningarna till privata biträden ökar till följd av timarvodena och deltagandet i asylsamtal och till följd av det ökande antalet muntliga förhandlingar. Denna andel av det ökade anslaget var 250 000 euro 2020. Anslaget ökar med 380 000 euro från och med 2021.

Enligt uppgifter till utskottet kan ändringarna genomföras inom den fastslagna ramfinansieringen (se RP, s. 15).

Lagutskottet konstaterar att antalet nya asylsökande har minskat avsevärt på grund av coronaläget som började våren 2020 och de anknytande inresebegränsningarna. Men asylärendena kan öka igen när coronaepidemin lättar. Det bör man räkna med och noga bevaka att resurserna räcker till.

Det är viktigt att resurserna följs upp också av den anledningen att lagutskottet nyligen pekade på anslagsbehoven för den offentliga rättshjälpen i samband med behandlingen av planen för de offentliga finanserna 2022–2025 (se SRR 3/2021 rd – LaUU 11/2021 rd). Enligt uppgift har den offentliga rättshjälpen tvingats minska personalresurserna på grund av anslagsbrist, trots att medborgarnas behov av rättshjälp och rättssäkerhet inte har minskat. Dessutom har det meddelats förbud mot att tillsätta tjänster inom rättshjälpen, och från och med den 1 januari 2021 har endast utnämningar för viss tid varit tillåtna. För närvarande är upp till 45 procent av rättshjälpspersonalen tillsatt för viss tid vid en del av verken. Enligt uppgift försvårar detta avsevärt möjligheterna att ta hand om klienterna inom den offentliga rättshjälpen. Dessutom äventyras rättssäkerheten. För att trygga de nuvarande personalresurserna inom den offentliga rättshjälpen och förbättra det ekonomiska läget behöver rättshjälpsbyråerna enligt kalkyler från justitieministeriet en permanent anslagshöjning på 2,1 miljoner euro från och med 2022. Lagutskottet gav i utlåtandet uttryck för sin oro över resurssituationen inom den offentliga rättshjälpen och förutsatte att resursbehovet åtgärdas med en gång.

Uppföljning

Det är viktigt att effekterna av reformen följs upp. Bland annat är det motiverat att följa hur reformen stärker de sökandes rättssäkerhet och möjligheter att få högkvalitativ rättshjälp, i vilken utsträckning biträdena i fortsättningen är närvarande vid asylsamtal och vilka konsekvenser detta har för hur anslagen räcker till. Det finns också anledning att följa upp vilka konsekvenser reformen har för domstolarna och behandlingstiderna där. Också förvaltningsutskottet nämner omständigheter som det är motiverat att följa upp (se FvUU 19/2021 rd, s. 3).

Övrigt

Tröskel för besvärstillstånd

Som ett led i lagändringarna under förra valperioden togs det in en bestämmelse i 196 § 4 mom. i utlänningslagen om att besvärstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen kan beviljas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns ett annat särskilt vägande skäl att bevilja tillstånd. Vid behandlingen i utskottet har det framförts att vill-

koret ”särskilt vägande skäl” i specialbestämmelsen sätter tröskeln för besvärstillstånd för högt och därmed försämrar de asylsökandes rättssäkerhet. Specialbestämmelsen har inte heller ansetts motiverad ur ett jämlikhetsperspektiv eftersom den avviker från de allmänna bestämmelserna.

Av propositionen framgår det att det i beredningen inte gjordes någon bedömning av hur genomförbar en sådan ändring är och vilka konsekvenser den kan ha samt att en sådan bedömning skulle fördröja behandlingen av ändringarna i propositionen (s. 22). Också lagutskottet anser det vara viktigt att ändringsförslagen genomförs så snart som möjligt. Det är dock befogat att det i fortsättningen görs en bedömning av frågorna avseende tröskeln för besvärstillstånd och av eventuella ändringsbehov.

Privata biträden bekostade med offentliga medel i förvaltningsfasen och kontroll av biträdets kompetens och omsorgsfullhet

Samtidigt som rättshjälpen vid asylsamtal begränsades under förra valperioden slopades en specialbestämmelse i utlänningslagen som föreskrev att också någon annan med juridisk utbildning än ett offentligt rättsbiträde kunde vara ett biträde som förordnas för en utlänning vid behandlingen av ett förvaltningsärende. Bakgrunden till ändringen var målet att ingripa i de negativa följderna av att det också fanns aktörer inom branschen som inte omfattades av tillsynen och som inte följde allmänna etiska principer för jurister eller god advokatsed (se LaUB 7/2016 rd, s. 6). Lagutskottet hade påpekat att kvaliteten på den rättshjälp som privata biträden erbjöd asylsökande varierade också i andra sammanhang (se även LaUB 5/2016 rd).

Efter det att specialbestämmelsen i utlänningslagen ströks har behörigheten för biträden som ger rättshjälp bestämts på grundval av rättshjälpslagen. Det har inneburit att bara advokater eller rättegångsbiträden med tillstånd har kunnat förordnas till privata biträden som bekostas med offentliga medel i ärenden som gäller internationellt skydd. Målet har varit att förbättra de sökandes rättssäkerhet och höja kvaliteten på hjälpen samt att alla biträden som ger rättshjälp med offentliga medel ska omfattas av tillsyn (se LaUB 7/2016 rd, s. 9).

Rättshjälp bekostad med offentliga medel ges enligt rättshjälpslagen av ett offentligt rättsbiträde (8 §). I domstolsfasen kan också ett privat biträde som gett sitt samtycke till uppdraget vara biträde. På grundval av lagen om rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (477/2016) kan rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten också köpa rättshjälp, om det behövs på grund av regional tillgång till tjänsterna eller av någon annan orsak (4 §). På de grunder som anges i 12 § i den lagen kan de sökande dessutom hänvisas till en annan rättshjälpsbyrå eller till ett privat biträde. Sådana grunder är bland annat jäv för ett offentligt rättsbiträde, arbetssituationen på rättshjälpsbyrån, bristande ömsesidigt förtroende mellan det offentliga rättsbiträdet och den som begär rättshjälp plus andra motiverade skäl.

Under utskottsbehandlingen har det lyfts fram att privata biträden bör kunna ge rättshjälp med offentliga medel i större utsträckning redan i förvaltningsfasen och att asylsökande bör ha möjlighet att välja sitt biträde redan i den inledande fasen av processen. Det har ansetts viktigt att bedöma om också ändringen från 2016, som innebar att förvaltningsfasen begränsades till de offentliga rättshjälpsbyråerna, bör återkallas eller om lagen om rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten bör förtydligas vad beträffar styrningen av rättshjälp. Vid sakkunnigutfrågningen påpe-

kades det att rättshjälpsbyråernas praxis för att överföra mål till privata biträden varierar. Här vill utskottet understryka att redan den gällande regleringen, precis som det sägs ovan, gör det möjligt att hänvisa till privata biträden av flera orsaker.

Regeringsprogrammet har ingen skrivelse om att rättshjälp som bekostas med offentliga medel för förvaltningsfasen i allmänhet eller för utlänningar eller asylsökande i synnerhet bör ändras så att privata biträden kan vara förordnade biträden i förvaltningsfasen på samma sätt som i domstolsfasen. Enligt uppgifter till utskottet har en sådan ändring eller konsekvenser av en sådan ändring följaktligen inte utretts under beredningen av propositionen.

Lagutskottet konstaterar att justitieministeriet för närvarande utreder hur kompetens och omsorgsfullhet hos de jurister som bistår asylsökande ska säkerställas i överensstämmelse med skrivelserna i regeringsprogrammet. Avsikten är att i sommar bedöma behovet av nya åtgärder och ta ställning till om assistans i förvaltningsfasen är av betydelse för att säkerställa kompetensen och omsorgsfullheten. Lagutskottet anser att det är befogat att bedöma om biträdande jurister är kompetenta och omsorgsfulla, eftersom det är viktigt att vara beredd på att fler personer i framtiden kommer att söka internationellt skydd och att det kan komma många sökande på en gång eller inom en kort tid. Då är det viktigt att det finns tillräckligt många kunniga och kompetenta biträdande jurister. Utskottet anser att det samtidigt är motiverat att bedöma om det är nödvändigt och ändamålsenligt att bredda möjligheterna att anlita privata biträden i förvaltningsfasen rent allmänt eller i ärenden som gäller internationellt skydd och på så sätt förbättra de sökandes möjligheter att redan i början av processen i förekommande fall välja sitt biträde också bland privata biträden.

DETALJMOTIVERING

2. Lagen om upphävande av 17 a § i rättshjälpslagen

Ikraftträdandebestämmelsen. I 2 § 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen föreskrivs det att på arvode till privata biträden tillämpas i ärenden som gäller internationellt skydd de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet, om yrkandet på arvoden framställs före ikraftträdandet. Det innebär att ett ärendespecifikt arvode betalas, om arvodesyrkandet har framställts innan lagen träder i kraft. Om yrkandet däremot framställs efter lagens ikraftträdande, tillämpas de allmänna bestämmelserna om timbaserade arvoden i rättshjälpslagen. Timarvoden ska också betalas i de rättshjälpsärenden som har inletts när lagen träder i kraft, om ett yrkande på arvode framställs efter det att lagen har trätt i kraft. Bestämmelsen gäller arvode för rättshjälp både i förvaltningsfasen och i domstolsfasen.

Vid behandlingen i utskottet fick ikraftträdandebestämmelsen stöd, men också andra alternativ lades fram, bland annat att grunden för arvodet ska bestämmas enligt när rättshjälpsärendet inleds eller att lagändringen ska tillämpas också i alla rättshjälpsärenden som är aktuella när lagen träder i kraft. Lagutskottet har trots det beslutat stödja lösningen i propositionen, det vill säga att grunden för arvodet bestäms enligt tidpunkten för när yrkandet på arvode framställs. I 17 och 18 § i rättshjälpslagen föreskrivs det att ett biträde ska lägga fram uppgifter om sina kostnader. I statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp föreskrivs det dessutom att en

utredning enligt 17 § i rättshjälpslagen om de åtgärder och kostnader som ett biträde har vidtagit i ett ärende ska lämnas via justitieförvaltningens e-tjänster. I sista hand kan datumet för yrkande på arvode således kontrolleras via e-tjänsten eller i besvärsskriften, om yrkandet har framställts där.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 247/2020 rd utan ändringar.

Helsingfors 10.6.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Matti Vanhanen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.

Reservation

Motivering

Anlitande av biträde vid asylsamtal

Enligt 9 § 2 mom. i utlänningslagen ingår inte biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a § i utlänningslagen i rättshjälp, om inte biträdes närvaro av särskilt vägande skäl är nödvändig. Men i rättshjälp ingår biträdes närvaro vid asylsamtal, om den sökanden är under 18 år och vistas i landet utan vårdnadshavare. Regeringen föreslår att begränsningarna av biträdets närvaro vid asylsamtal slopas.

Sannfinländarnas utskottsgrupp motsätter sig den föreslagna lagändringen och anser att ett biträde också i fortsättningen ska delta i asylsamtalet bara om det är absolut nödvändigt för den sökandes rättssäkerhet och utredningen av ärendet.

Vi påminner om att det inte i 9 § 2 mom. i utlänningslagen föreskrivs om rätt att anlita biträde utan bara om i vilken utsträckning anlitande av biträde ges som rättshjälp bekostad med statliga medel. Lagrummet undantar inte heller behandling i förvaltningsfasen helt och hållet från rättshjälp, och asylsökande har bland annat rätt att förhandla med ett biträde före samtalet. Efteråt kan biträdet också gå igenom protokollet över asylsamtalet med klienten och vid behov föreslå att det kompletteras.

Vid asylsamtal har myndigheten en uttalad utredningsskyldighet, vilket minskar behovet av att anlita biträde. Vid samtalet uppmanas den sökanden att uppge alla orsaker till att han eller hon ansöker om internationellt skydd, och myndigheten ställer de preciserande frågor som behövs. Biträdes närvaro vid samtalet har således i princip ingen betydande inverkan på utredningen av ärendet, trots att det påstås så i propositionen. Dessutom konstateras det i information till utskottet att viktigare än biträdes närvaro vid asylsamtalet är att den sökande får rådgivning i sitt ärende före samtalet. Enligt uppgift minskar biträdes närvaro vid samtalet heller inte besvären till förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolens utredningsskyldighet eller antalet muntliga förhandlingar.

Biträdes närvaro vid asylsamtalet har i den gällande lagen begränsats till särskilt vägande skäl. Närvaro kan vara nödvändig av särskilt vägande skäl exempelvis om den sökande, med beaktande av myndighetens utredningsskyldighet, inte av ett särskilt skäl som hänför sig till den sökandes person eller situation i tillräckligt hög grad kan redogöra för de omständigheter som framgått vid asylsamtalet och det således är på riktigt nödvändigt att den sökande beviljas rättshjälp för att hans eller hennes rättssäkerhet vid asylsamtalet de facto inte ska äventyras. Som exempel på sådana skäl nämns i förarbetena till bestämmelsen den sökandes särskilt utsatta ställning, traumatisering, tortyrerfarenheter, analfabetism och minderårighet (RP 32/2016 rd, s. 18).

Med hänvisning till det som sägs ovan möjliggör det gällande 9 § 2 mom. i utlänningslagen att rättshjälp beviljas i samband med asylsamtal i de fall där det är nödvändigt för den sökandens

rättssäkerhet. Bestämmelsen stöder att biträdesresurser används på de fall där det finns ett verkligt behov av biträde.

Förlängda besvärstider

Enligt 190 § 3 mom. i utlänningslagen ska besvär anföras inom 21 dagar från delfående av beslutet, om det är fråga om ett beslut av Migrationsverket i ett ärende som gäller internationellt skydd i samband med ett asylförfarande. Anförande av besvär och sökande av besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen ska enligt 196 § 3 mom. i utlänningslagen i sin tur göras inom 14 dagar från delfåendet av förvaltningsdomstolens beslut. I propositionen föreslås dessa avvikande besvärstider bli upphävda och då gäller den allmänna besvärstiden på 30 dagar i stället för sökande av ändring i asylbeslut. Enligt propositionen har kortare besvärstider lett till sämre och bristfälliga ansökningar som oftare än tidigare har krävt komplettering.

Sannfinländarnas utskottsgrupp noterar att det i lagstiftningen finns vissa besvärstider som avviker från den allmänna besvärstiden och som har tillämpats särskilt när det brådskar för den ändringssökande att ärendet avgörs och anförande av besvär kan antas vara relativt enkelt. I ärenden som gäller internationellt skydd är det viktigt för den sökande att så snabbt som möjligt få ett lagakraftvunnet beslut. Genom asylsamtalet utreder Migrationsverket på tjänstens vägnar grunderna för beslutet om asylansökan och inhämtar information om ursprungslandet och annan behövlig bakgrundsinformation. Varje asylansökan ska behandlas och avgöras individuellt och avgörandet ska motiveras. Det innebär att besvärsgrunderna som regel kan läggas fram redan när besvären anförs. Följaktligen bör kortare besvärstider än vanligt inte leda till ett ökat antal bristfälliga besvär hos domstolarna. Här bör det också noteras att det i förvaltningsdomstolarna finns många pågående asylbesvär som gäller ansökan om internationellt skydd och som lämnats in på nya grunder av personer som anlände till Finland redan 2015. Propositionen ingriper över huvud taget inte i en sådan läkning av ansökningar och ändring av skyddsgrunderna.

Vi i Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att ändringarna i besvärstiderna också har statsekonomisk betydelse. Om besvärstiderna förlängs på det sätt som regeringen föreslår, överförs de förlängda besvärstiderna sannolikt rakt av till den totala behandlingstiden och förlänger alltså bland annat den tid som personen är kvar i mottagningstjänsterna. I propositionen medges det att en förlängning av besvärstiden i förvaltningsdomstolen med nio dygn kan medföra en tilläggskostnad på cirka 1,8 miljoner euro för mottagningstjänsterna och en förlängning av besvärstiden i högsta förvaltningsdomstolen med 16 dygn en tilläggskostnad på cirka 2,2 miljoner euro. Om besvären ligger kvar på samma nivå kräver de förlängda besvärstiderna alltså ett tilläggsanslag på omkring 4 miljoner euro för mottagningstjänsterna. Om behovet av mottagning eventuellt ökar i framtiden kan de extra kostnaderna mångdubblas.

Med hänvisning till det som sägs ovan motsätter sig Sannfinländarnas utskottsgrupp förslaget om förlängda besvärstider.

Grunderna för arvoden till biträden

Enligt 17 a § i rättshjälpslagen fastställs i ett ärende som gäller internationellt skydd särskilt för varje ärende ett skäligt arvode till privata biträden för skötseln av uppdraget som biträde. Reger-

ingen föreslår att bestämmelsen upphävs. I stället för ett ärendespecifikt arvode ska ett skäligt arvode enligt 17 § i rättshjälpslagen betalas till en jurist som biträder en asylsökande för behövliga åtgärder utifrån tidsåtgången. Enligt propositionen syftar lagändringen till att trygga tillgången till sakkunniga biträden.

Enligt uppgifter till utskottet har det ärendespecifika ersättningssystemet gjort behandlingen av arvoden vid rättshjälpsbyråerna och domstolarna tydligare, snabbare och mindre resurskrävande. Ett ärendespecifikt arvode, som har kunnat betalas ut enbart utifrån ett yrkande utan faktura, har varit ett fungerande och effektivt system för både rättshjälpsbyråerna och domstolarna.

När ärendespecifikt arvode frångås ökar enligt den utredning som utskottet fått förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda, eftersom det är mer arbetskrävande och tar mer tid att fastställa arvodet enligt fakturering för enskild tidsanvändning än att fastställa ett arvode enligt ärende. Det bör noteras att asylärenden kvantitativt sett utgör en mycket betydande ärendegrupp i förvaltningsdomstolarna. De återkommande kontrollerna av behövliga åtgärder som ingår i timbaserade fakturor kommer att öka förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda avsevärt, vilket leder till att också handläggningstiderna för asylärenden förlängs. När behandlingstiderna blir längre, vistas de sökande längre i Finland och det i sin tur ökar de statsfinansiella kostnaderna och ger upphov ett flertal andra problem. Det har inte beaktats i bedömningen av propositionens konsekvenser.

Sannfinländarnas utskottsgrupp konstaterar att skickliga biträden sköter sitt arbete väl och mindre skickliga mindre väl oberoende av om arvodet betalas ut efter ärende eller efter tidsanvändning.

Personalresurserna inom rättshjälpen samt asylsamtal

Efter den föreslagna lagändringen deltar rättsbiträden i större utsträckning i asylsamtal och därför behövs det extra personal vid rättshjälpsbyråerna. Enligt propositionen är andelen av tilläggsanslaget 560 000 euro 2020 och anslaget ökar till 700 000 euro 2021, och från och med 2022 till 920 000 euro. Dessutom ökar ersättningarna till privata biträden till följd av timarvodena, deltagandet i samtal och det ökade antalet muntliga förhandlingar. Andelen av anslagsökningen är 250 000 euro 2020, och anslaget ökar med 380 000 euro från och med 2021. De extra kostnaderna är således avsevärda.

Samtidigt påpekar Sannfinländarnas utskottsgrupp att exempelvis en utredning från Södra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt visar att rättshjälpsbyråerna redan nu använder cirka 10–15 procent av sin arbetstid till utlänningsärenden. Om rättsbiträdena i fortsättningen regelbundet också deltar i asylsamtal på det sätt som regeringen planerat, ökar arbetsmängden inom utlänningsärenden ytterligare i ett läge när det redan nu är svårt för finländare att få ett biträde vid de överbelastade rättshjälpsbyråerna. Det bör noteras att ett samtal med en sökande kan ta upp till tre dagar, vilket innebär att behovet av personalresurser är stort. Om biträdena sysselsätts via fortlöpande asylsamtal finns det en allvarlig risk för att deras arbetstid inte räcker till exempelvis för avvittrings- och arvstvister, vårdnad om barn och underhåll, brottmål och arbetstvister.

Betänkande LaUB 11/2021 rd
Reservation

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 10.6.2021

Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf
Leena Meri saf