

Förvaltningsutskottet

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

Till lagutskottet

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 förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Päivi Tiainen-Hyrkäs, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- ledande expert Juuso Hyvärinen, Migrationsverket.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors förvaltningsdomstol
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Flyktingrådgivningen rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utlänningslagen

Biträde vid asylsamtal som ersätts med offentliga medel

Bestämmelser om utlänningars rätt att få rättshjälp finns enligt 9 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) i rättshjälpslagen (257/2002). 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.

Med avvikelse från paragrafens 1 mom. innehåller 9 § 2 mom. i utlänningslagen en bestämmelse enligt vilken biträdets närvaro vid ett asylsamtal enligt 97 a § inte ingår i den rättshjälp som den

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

som söker internationellt skydd får, om biträdets närvaro inte är nödvändig av synnerligen vägran-
de skäl. I rättshjälpen ingår biträdes närvaro vid asylsamtal, om sökanden är under 18 år och vis-
tas i landet utan vårdnadshavare.

Nämnda 9 § 2 mom., liksom även de övriga bestämmelserna i den aktuella propositionen, grun-
dar sig på de ändringar i utlänningslagen som stiftats med stöd av regeringens proposition RP 32/
2016 rd. Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande (FvUU 13/2016 rd) förordat att den proportio-
nen godkänns. Utskottet hänvisar som bakgrundsuppgifter till de olika bestämmelserna i den ak-
tuella propositionen både till regeringens proposition RP 32/2016 rd och till förvaltningsutskot-
tets utlåtande FvUU 13/2016 rd.

När det gäller 9 § 2 mom. lyfte motiven till regeringens proposition RP 32/2016 rd bland annat
fram asylsamtalens karaktär som grund för begränsningen av rätten till rättshjälp enligt rätts-
hjälpslagen, vilket utskottet kommer att behandla närmare nedan. Dessutom lyfte propositions-
motiven fram att asylansökningarna då nästan hade tiodubblats på kort tid och de resursbrister
som följde av detta. Det ansågs att begränsningen av rättshjälp i förvaltningsförfarandet frigör bi-
trädesresurser för den fas med ändringssökande som följer på förvaltningsbeslutet.

Förvaltningsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (FvUU 13/2016 rd) bland annat att rätten till of-
fentlig rättshjälp vid asylsamtal i förslaget begränsas till situationer där särskilt vägande skäl fö-
religger, och till minderårighet. Vid asylsamtal är myndigheternas utredningsskyldighet mer om-
fattande än vanligt, vilket kan antas minska behovet av att anlita biträde. Biträdes närvaro kan en-
ligt propositionsmotiven vara nödvändig av särskilt vägande skäl om den sökande, med beaktan-
de också av myndighetens utredningsskyldighet, inte av ett särskilt skäl som hänför sig till den sö-
kandes person eller situation i tillräcklig grad kan redogöra för de omständigheter som framgått
vid asylsamtal och det således faktiskt är nödvändigt att sökanden beviljas rättshjälp för att hans
eller hennes rättsskydd vid asylsamtal inte de facto ska äventyras. Exempel på sådana skäl är
den sökandes särskilt utsatta ställning, traumatisering, tortyrerfarenheter, analfabetism och min-
derårighet. I dessa situationer har den som söker internationellt skydd ett accentuerat behov av
rättsskydd.

I den nu aktuella propositionen RP 247/2020 rd föreslås det att 9 § 2 mom. i den gällande lagen
upphävs. Detta innebär att ett juridiskt biträde som uppfyller behörighetskraven vid sidan av sin
huvudman kan delta i asylsamtal enligt behov och att biträdet i enlighet med rättshjälpslagen
kan få arvode av statens medel. I propositionen anses det att om biträdena deltar i asylsamtalen of-
tare än för närvarande leder det till att alla relevanta omständigheter bättre kan framföras på ett ti-
digt stadium.

Förvaltningsutskottet konstaterar att Migrationsverket i asylärenden har utredningsskyldighet en-
ligt utlänningslagen och förvaltningslagen (434/2003). Utskottet betonar att sökanden vid asyl-
samtal ska berätta och hänvisas att sanningsenligt berätta om alla orsaker till att han eller hon
ansöker om internationellt skydd, och myndigheten ställer behövliga preciserande frågor. Av 97 a
§ 2 mom. i utlänningslagen framgår att den sökande måste utfrågas särskilt om grunderna för att
han eller hon inte anser sig vara säker i den aktuella staten. Vid sakkunnighörandet har det utifrån
nämnda utgångspunkter framförts att biträdets närvaro inte i alla situationer har någon betydande
inverkan på utredningen av ärendet, eftersom många sökande kan berätta om sådana ärenden som

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

gäller deras person också utan biträdets närvaro. Det bör dock noteras att det i ett enskilt ärende ofta är svårt att på förhand bedöma nyttan av biträdets närvaro i samtalet. Vid sakkunnighörandet har det ansetts att den föreslagna lagändringen minskar situationer där biträdet till exempel på grund av osäkerhet i anslutning till den framtida ersättningen låter bli att delta i samtalet trots att biträdets närvaro skulle ha bidragit till utredningen av ärendet. Ett yrkeskunnigt biträde kan också bidra till att ansökningsgrunderna presenteras och utreds på ett så täckande sätt som möjligt redan vid asylsamtalet.

Enligt den information som utskottet fått har biträdets frånvaro från asylsamtalen ökat närvaron av olika stödpersoner som inte har kompetens i asylsamtalen, vilket för sin del har försvårat den processledning som hör till Migrationsverket vid asylsamtalen. För att ärendet ska kunna utredas och processen löpa smidigt är det därför nödvändigt att sökanden biträds av ett juridiskt biträde som är förtrogen med asylärenden och som å ena sidan kan hjälpa sökanden att lägga fram alla uppgifter som är väsentliga med tanke på asylansökan och å andra sidan kan ignorera omständigheter som inte hör till processen. Vid sakkunnighörandet har det också framförts att biträdets närvaro vid asylsamtalen sannolikt minskar de påståenden om fel i förfarandet som framförts till förvaltningsdomstolen och framläggandet av helt nya asylgrunder först i besvärsskedet.

Utskottet anser det motiverat att reformens konsekvenser följs upp bland annat för att utreda hur man vid asylsamtal får korrekt och heltäckande information för beslutsfattandet och också för att säkerställa att alla befintliga grunder framkommer redan i samtalsskedet och inte först i ändringskedet. Vidare finns det skäl att utreda om närvaron av ett behörigt juridiskt biträde vid asylsamtal minskar procedurfelen vid förvaltningsdomstolarna och om det genom att stärka sakkunskapen i intervjuerna vid asylsamtal är möjligt att minska upprepade nya ansökningar. Dessutom ska man vid uppföljningen fästa uppmärksamhet vid kvaliteten på biträdenas verksamhet.

Fastställande av tidpunkten för asylsamtalen

Förvaltningsutskottet betonar det som sägs i propositionsmotiven om att Migrationsverket bestämmer tidpunkten för samtalet inom ramen för rimliga alternativ, och biträdet ska se till att det antingen avtalas om tidpunkten eller att en vikarie i stället är närvarande vid samtalet. Enligt den utredning som lagts fram för utskottet kunde samordningen av samtalstidpunkterna före ändringarna 2016 i biträdenas kalendrar leda till att samtalen förflyttades upp till flera månader framåt, vilket i nuläget avsevärt ofta skulle leda till att den lagstadgade behandlingstiden överskrids och samtidigt till betydande merkostnader i fråga om mottagningstjänster. Det har också tagit mycket tid att komma överens om samtalstidtabellerna.

Besvärstider

Med stöd av 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).

Däremot sägs i 190 § 3 mom. i lagen att med avvikelse från bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvär anföras inom 21 dagar från delfående av beslutet, om det är fråga

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

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 delfäendet av beslutet.

I sitt utlåtande FvUU 13/2016 rd har förvaltningsutskottet ansett att syftet med regeringens proposition RP 32/2016 rd till denna del har varit att effektivisera både domstolsbehandlingen och hela behandlingsprocessen för asylansökningar. Utskottet har i utlåtandet konstaterat att det i lagstiftningen finns vissa besvärstider som avviker från allmän besvärstid och som har använts särskilt när det är brådskande för ändringssökanden att ärendet avgörs och anförandet av besvär kan förmodas vara relativt enkelt. I ärenden som gäller internationellt skydd är det viktigt för den sökande att så snabbt som möjligt få ett lagakraftvunnet avgörande. Migrationsverket har som uppgift att genom asylsamtalet på tjänstens vägnar utreda grunderna för beslutet om asylansökan och inhämta information om ursprungslandet och annan behövlig bakgrundsinformation. Varje asylansökan ska behandlas och avgöras individuellt och avgörandet ska motiveras. Det innebär enligt utskottets uppfattning att besvärsgrunderna i regel kan föreläggas redan då besvären anföras, varför en förkortning av besvärstiderna i princip inte leder till ett ökat antal bristfälliga besvär hos domstolarna. Dessutom har man antagit att justeringen av behörighetskraven för biträden höjer kvaliteten på den rättshjälp som ges de sökande.

I den nu aktuella propositionen RP 247/2020 rd föreslås det att de bestämmelser i utlänningslagen som avviker från den allmänna besvärstiden upphävs (190 § 3 mom. och 196 § 3 mom. i utlänningslagen). Utskottet konstaterar att detta innebär att besvärstiden för Migrationsverkets beslut till förvaltningsdomstolen bestäms med stöd av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och är 30 dagar från delfäendet av beslutet. Besvär över förvaltningsdomstolens beslut ska anföras hos högsta förvaltningsdomstolen och besvärstillstånd söks hos högsta förvaltningsdomstolen inom 30 dagar från delfäendet av förvaltningsdomstolens beslut.

Enligt propositionsmotiven antas det att förkortandet av besvärstiderna inte har effektiviserat eller försnabbat behandlingen av besvärärenden. Däremot bedöms de ha försvårat processen och medfört extra arbete i synnerhet för förvaltningsdomstolarna. En förlängning av besvärstiden till 30 dagar kan bedömas leda till att besvären är av högre kvalitet och grundligare. Detta kan bedömas ha positiva effekter också på processens totala längd.

Förvaltningsutskottet anser att en längre besvärstid än för närvarande förbättrar möjligheterna att utarbeta besvären grundligare så att besvären inte behöver kompletteras. Detta gör behandlingen av ett ärende vid domstol smidigare och försätter asylärenden i en enhetlig ställning jämfört med andra ärendegrupper, förutsatt att domstolarna har tillräckliga resurser för behandlingen av besvär. Utskottet anser att det med tanke på helhetsprocessens längd och effektivitet är viktigt att man fäster uppmärksamhet vid att domstolarnas personalresurser räcker till.

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

Rättshjälpslagen

Med stöd av 17 § 1 mom. i rättshjälpslagen fastställs för privata biträden som avses i rättshjälpslagen ett skäligt arvode för behövliga åtgärder på basis av den tid som använts för dem och för tidsförlust som föranleds av nödvändig resa samt ersättning för kostnader.

I ett ärende som gäller internationellt skydd fastställs med avvikelse från 17 § för ett privat biträde enligt 17 a § ett skäligt arvode per ärende för skötseln av biträdets uppgifter. Närmare bestämmelser om beloppet på arvodet enligt ärende utfärdas genom förordning av statsrådet.

Det föreslås att 17 a §, som nämns i den aktuella propositionen, upphävs. Detta innebär att i stället för ett ärendespecifikt arvode betalas till en jurist som biträder en asylsökande enligt rättshjälpslagen i enlighet med 17 § i rättshjälpslagen ett skäligt arvode för behövliga åtgärder på basis av den tid som använts för dem samt för tidsförlust enligt 17 § samt ersätts kostnaderna på det sätt som närmare framgår av paragrafen.

Syftet med ändringen är att trygga tillgången till sakkunniga biträden. Grunderna för biträdenas arvoden blir desamma som i fråga om andra grupper av ärenden. Arvodena enligt ärende har enligt propositionsmotiven ansetts vara för låga i förhållande till arbetsmängden, men samtidigt har det ansetts att arvodet kan vara för högt i ett så kallat enkelt ärende. I de utförda utredningarna har man sett både fördelar och nackdelar med arvoden som bestäms enligt ärende. Privata aktörer har varit missnöjda med de ärendespecifika arvoden. Den part som bestämmer arvodet, således domstolarna och rättshjälpsbyråerna, har också kommit med positiva bedömningar i fråga om arvode enligt ärende. På förhand bestämda arvoden har gjort behandlingen av ersättningsärenden lättare och snabbare. Å andra sidan har man sett att ersättningar som upplevs som låga gallrar bort kompetenta advokater. Timarvoden ska betalas också i de rättshjälpsärenden som har inletts när lagen träder i kraft och där ett yrkande på arvode framställs efter lagens ikraftträdande.

Slutsatser

Sammantaget anser förvaltningsutskottet att lagförslagen i propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen med ställningstagandena ovan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

Helsingfors 20.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Aki Lindén sd (delvis)
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskiewicz saml
ersättare Niina Malm sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Anlitande av biträde vid asylsamtal

Enligt 9 § 2 mom. i utlänningslagen ingår i rättshjälpen inte biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a § i utlänningslagen, om inte biträdes närvaro av särskilt vägande skäl är nödvändig. I rättshjälpen ingår dock biträdes närvaro vid asylsamtal, om sökanden är under 18 år och vistas i landet utan vårdnadshavare. I propositionen föreslås det att dessa begränsningar av biträdets närvaro vid asylsamtalen slopas.

Sannfinländarnas utskottsgrupp motsätter sig den föreslagna lagändringen och anser att ett biträde även i fortsättningen ska delta i asylsamtalen endast om det är absolut nödvändigt med tanke på sökandens rättsskydd och utredningen av ärendet.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påminner om att det inte i 9 § 2 mom. i utlänningslagen föreskrivs om rätten att anlita biträde utan endast om i vilken utsträckning användning av biträde ges som rättshjälp med statsmedel. I lagrummet utesluts inte heller behandlingen av förvaltningsfasen helt från rättshjälpen, och asylsökande har bland annat rätt att förhandla med ett biträde före samtalet. Efteråt kan biträdet också gå igenom protokollet över asylsamtalen med klienten och vid behov föreslå att det kompletteras.

Enligt propositionen förbättrar biträdets närvaro vid samtalet oftare än för närvarande framläggandet av alla relevanta omständigheter i ett tidigt skede, vilket i sin tur främjar avgörandet. Det bör dock noteras att myndigheten vid asylsamtalen har en accentuerad utredningsskyldighet, vilket minskar behovet av att anlita ett biträde. Vid asylsamtalen hänvisas sökanden att berätta om alla orsaker till att han eller hon ansöker om internationellt skydd, och myndigheten ställer behövliga preciserande frågor. Biträdets närvaro vid samtalet har således i princip ingen betydande inverkan på utredningen av ärendet, även om det påstås så i regeringspropositionen.

Biträdets närvaro vid asylsamtalen har i den gällande lagen begränsats till särskilt vägande skäl. Biträdets 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 tillräcklig grad kan redogöra för de omständigheter som framgått vid asylsamtalen och det således är genuint nödvändigt att sökanden beviljas rättshjälp för att hans eller hennes rättsskydd vid asylsamtalen inte de facto 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 stöd av det som konstaterats ovan möjliggör gällande 9 § 2 mom. i utlänningslagen beviljande av rättshjälp i samband med asylsamtal i sådana situationer där det är nödvändigt med tanke på sökandens rättsskydd. Bestämmelsen stöder riktandet av biträdesresurser till de fall där det finns ett verkligt behov av biträde.

Utlåtande FvUU 19/2021 rd

Avvikande mening

Förlängning av besvärstiderna

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 delfäendet av förvaltningsdomstolens beslut. I propositionen föreslås det att dessa avvikande besvärstider upphävs, varvid den allmänna besvärstiden på 30 dagar ska gälla för sökande av ändring i asylbeslut. Enligt propositionen har kortare besvärstider lett till sämre och bristfälliga ansökningar som har krävt komplettering oftare än tidigare.

Sannfinländarnas utskottsgrupp noterar att det i lagstiftningen finns vissa besvärstider som avviker från allmän besvärstid och som har använts särskilt när det är brådskande för ändringssökanden att ärendet avgörs och anförandet av besvär kan förmodas vara relativt enkelt. I ärenden som gäller internationellt skydd är det viktigt för den sökande att så snabbt som möjligt få ett lagakraftvunnet avgörande. 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 i regel kan föreläggas redan då besvären anföras, varför kortare besvärstider än vanligt inte bör leda till ett ökat antal bristfälliga besvär hos domstolarna.

Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att de ändringar som gäller besvärstiderna också har statsekonomisk betydelse. Om besvärstiderna förlängs på det sätt som föreslås i propositionen, överförs de förlängda besvärstiderna sannolikt som sådana till den totala behandlingstiden och förlänger således bland annat den tid som personen tillbringar inom mottagningstjänsterna. I propositionen medges att en förlängning av besvärstiden vid förvaltningsdomstolen med nio dygn kan medföra en tilläggskostnad på cirka 1,8 miljoner euro för mottagningstjänsterna och en förlängning av högsta förvaltningsdomstolens besvärstid med 16 dygn en tilläggskostnad på cirka 2,2 miljoner euro. Om antalet besvär hålls på samma nivå förutsätter förlängningen av besvärstiderna alltså ett tillägg på omkring 4 miljoner euro för mottagningstjänsterna. Om behovet av mottagning eventuellt ökar i framtiden kan de extra kostnader som föranleds vara mångdubbla. Propositionen ingriper inte i de egentliga kedjorna av ansökningar och ändringen av skyddsgrunderna.

På grund av det som konstaterats ovan motsätter sig Sannfinländarnas utskottsgrupp förslaget om förlängning av besvärstiderna.

Arvodesgrunder för 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. Det föreslås att den nämnda bestämmelsen i propositionen upphävs, varvid det i stället för ett ärendespecifikt arvode betalas ett skäligt arvode enligt 17 § i rättshjälpslagen till en jurist som biträder asylsökanden för behövliga åtgärder på basis av den tid som använts för dem. Enligt propositionen syftar lagändringen till att trygga tillgången till sakkunniga biträden.

Utlåtande FvUU 19/2021 rd
Avvikande mening

Sannfinländarnas utskottsgrupp konstaterar att skickliga biträden sköter sitt arbete väl och mindre skickliga mindre väl oberoende av om arvodet betalas enligt ärende eller enligt tidsanvändning. Slopandet av arvode enligt ärende 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. Slopandet av det ärendespecifika arvodet fördröjer således ytterligare behandlingen och avgörandet av ärenden som gäller internationellt skydd vid förvaltningsdomstolarna. Det bör noteras att längre behandlingstider också förlänger de sökandes vistelsetid i Finland, vilket i sin tur ökar de statsfinansiella kostnaderna och andra problem. Detta har inte beaktats vid bedömningen av propositionens konsekvenser.

Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att man inte bör slopa systemet med arvode enligt ärende för biträdena. En måttlig höjning av de ärendespecifika arvoden kan vara på sin plats, om man anser att arvodesbeloppen på detta sätt bättre motsvarar biträdenas faktiska arbetsbörda.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 20.5.2021

Riikka Purra saf
Jussi Halla-aho saf
Mauri Peltokangas saf