

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (HE 247/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- hallintovaliokunta HaVL 19/2021 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Päivi Tiainen-Hyrkäs, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Jari Pirjola, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- erityisasiantuntija Hanna Nieminen-Finne, Tuomioistuinvirasto
- oikeusneuvos Taina Pyysäri, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Taina Hakkarainen, Helsingin hallinto-oikeus
- julkinen oikeusavustaja, asianajaja Tuuli Ruotsalainen, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- julkinen oikeusavustaja, asianajaja Lotta Majoniemi, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- johtaja Kari Hietala, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- erityisasiantuntija Elina Castrén, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- johtava asiantuntija Juuso Hyvärinen, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Kari Kuusisto, Suomen Asianajajaliitto
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Joutsenon vastaanottokeskus
- Vöyrin Maahanmuuttokeskus
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Siirtolaisuusinstituutti
- Suomen Lakimiesliitto ry
- Suomen Pakolaisapu ry
- Suomen Punainen Risti
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

HALLITUKSEN ESITYS

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 asiakkoista palkkiota koskeva säännös kumottaisiin, mistä seuraa, että yksityiselle avustajalle maksettaisiin tarpeellisista toimenpiteistä tuntiperusteinen korvaus.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esitys ja sen tausta

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden määrä kasvoi vuonna 2015 erittäin merkittävästi, kun Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä lähes kymmenkertaistui. Asioiden määrän huomattavan kasvun vuoksi työtilanne viranomaisissa ja tuomioistuimissa muuttui poikkeukselliseksi.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyn tehostamiseksi ja käsittelyaikojen pitene-
misen hillitsemiseksi ulkomaalaislakia (301/2004) muutettiin viime vaalikaudella siten, että julkisista varoista kustannetun avustajan läsnäoloa turvapaikkapuhuttelussa rajoitettiin ja valitusaikoja lyhennettiin. Myös oikeusapulakia (272/2002) muutettiin säätämällä kansainvälistä suojelua

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

koskeville asioille kiinteät asiakohdaiset palkkiot valtioneuvoston asetuksella. Muutokset tulivat voimaan syksyllä 2016.

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että edellä mainitut ulkomaalaislain ja oikeusapulain erityissäännökset kumotaan. Taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma, jonka mukaan turvapaikkaprosessin sujuvuus ja perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan. Esityksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa ja perus- ja ihmisoikeuksia sekä yhdenmukaistaa oikeusapu muihin asiaryhmiin (ks. HE, s. 11). Niin ikään tavoitteena on sujuvoittaa prosessia siihen osallisten kannalta sekä turvata asiantuntevien yksityisten avustajien saatavuus jatkossakin muuttuvissa olosuhteissa.

Ulkomaalaislain ja oikeusapulain erityissäännösten kumoaminen merkitsee sitä, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa turvapaikanhakijan oikeus saada julkisin varoin kustannettu avustaja turvapaikkapuhutteluun, valitusajat sekä avustajan palkkioperusteet määräytyvät yleisesti sovellettavien oikeusapulain säännösten perusteella. Kansainvälistä suojelua koskevia asioita säännellään siten näiltä osin jatkossa yhdenmukaisesti muiden asiaryhmien kanssa. Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kannattaa hallituksen esityksen tavoitteita ja pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Myös hallintovaliokunta on päättänyt pitämään esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina (ks. HaVL 19/2021 vp, s. 5). Lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomioin.

Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa

Oikeusapua annetaan oikeusapulain 1 §:n nojalla valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin mukaan oikeusapulaissa. Oikeusapulain 2 §:n 2 momentin mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä.

Kansainvälistä suojelua koskeva asia on vakiintuneen käytännön mukaan katsottu erityiseksi syyksi saada oikeusapua jo hallintovaiheessa. Hallintovaiheessa on tällöin kyse turvapaikkahakemuksen jättämisestä ja käsittelystä Maahanmuuttovirastossa. Ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitettu turvapaikkapuhuttelu on osa tätä hallintovaihetta.

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin erityissäännöksen mukaan oikeusapuun ei kuitenkaan kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen tai hakijana ole alaikäinen lapsi. Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvataan julkisista varoista siten vain mainituin edellytyksin. Jos ne eivät täyty, turvapaikkapuhuttelussa saa käyttää avustajaa, mutta sitä ei korvata julkisista varoista.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

Käsitteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kyseinen säännös kumotaan. Muutos merkitsee sitä, että jatkossa avustaja voi osallistua turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voi saada avustamisesta oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa säädetään siten jatkossa yksinomaan oikeusapulaissa ja oikeusavun laajuus määritellään näissä asioissa yleisen oikeusapulain säännösten mukaan samalla tavalla kuin muissakin asiaryhmissä.

Lakivaliokunta kannattaa ehdotettua muutosta, sillä sen voidaan arvioida parantavan hakijoiden oikeusturvaa sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan. Oikeusturvanäkökohdilla on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korostunut merkitys. Kyse on oikeudellisesti haastavista asioista, joissa väärrien ratkaisujen seuraukset voivat olla erittäin vakavat. Asiassa selvitetään, onko hakija vaarassa joutua olosuhteisiin, joissa häntä uhkaa kuolema tai kidutus tai muu julma tai epäinhimillinen kohtelu. Hakijana on ulkomaalainen henkilö, joka ei yleensä tunne suomalaista yhteiskuntaa, oikeusjärjestelmää tai kieltä. Hakija voi myös olla haavoittuvassa asemassa traumaattisten kokemustensa, terveydentilansa, alaikäisyytensä tai muun syyn vuoksi. Tällaiset seikat korostavat tarvetta oikeudelliseen apuun.

Turvapaikkapuhuttelu on kansainvälisen suojelun ja turvapaikan edellytysten selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta erittäin keskeinen. Siinä selvitetään, mistä hakija on tullut ja mihin hänen turvapaikkahakemuksensa perustuu. Puhuttelussa saadaan myös tärkeää tietoa siitä, onko hakija erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin hän on oikeutettu erityisiin menettelyllisiin takeisiin. Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta on siten tärkeää, että puhuttelu hoidetaan mahdollisimman asianmukaisesti ja kaikki olennaiset seikat selvitetään varhaisessa vaiheessa. Maahanmuuttovirastolla on selvitysvetävyys, mutta virastolta saadun selvityksen mukaan oikeudellisen avustajan poissaolo turvapaikkapuhuttelusta on lisännyt erilaisten prosessia osamattomien tukihenkilöiden läsnäoloa, mikä osaltaan on vaikeuttanut viraston prosessinjohtoa (ks. myös HaVL 19/2021 vp, s. 3). Asiantunteva avustaja voi siten myös tukea viranomaisen työtä ja auttaa hakijaa tuomaan esiin kaikki turvapaikka-asiassa oleelliset seikat ja siten vähentää tarvetta myöhemmälle lisäselvityksen hankkimiselle.

Myös turvapaikkaprosessin myöhempien vaiheiden sujuvuuden ja joutuisuuden kannalta on keskeistä, että asiat on selvitetty prosessin alkuvaiheessa mahdollisimman hyvin. Avustajan läsnäolon turvapaikkapuhuttelussa ei asiantuntijakuulemisten perusteella arvioida varsinaisesti vähentävän hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten tai hallinto-oikeudessa pidettävien suullisten käsittelyjen määrää, mutta sen arvioidaan voivan parantaa valitusten laatua sekä vähentävän hallintotuomioistuimissa esitettäviä menettelyvirheväitteitä ja kokonaan uusien turvapaikkaperusteiden esittämistä vasta valitusvaiheessa.

Esityksen valiokuntakäsittelyssä jotkut asiantuntijat ovat tuoneet esiin, että jatkossakin lakiin tulisi sisältyä erityissäännös, jonka mukaan oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa vain, jos se ei ole tarpeetonta huomioon ottaen hakijan kyky esittää itse selvitystä asiastaan. Lakivaliokunta toteaa, että asiaa koskevista oikeusapulain yleisesti sovellettavista säännöksistä ilmenee jo ennestään, että oikeusapu kattaa tarpeelliset toimenpiteet. Edellä todetuin tavoin kyseisen lain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisissa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu kyseisen säännöksen mukaan oikeudellinen neu-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

vonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista. Lisäksi lain 5 §:n mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusapua voidaan myös lain 7 §:n nojalla rajoittaa muun muassa silloin, jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys, se on selvästi tarkoituksetonta verrattuna hakijalle siitä koituvaan hyötyyn tai asian ajaminen on oikeuden väärinkäyttämistä.

Lakivaliokunnan mukaan edellä mainitut yleisesti sovellettavat oikeusapulain säännökset ovat selkeät ja riittävät myös kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa arvioitaessa avustajan osallistumista turvapaikkapuhutteluun. Oikeusapulain esitöiden mukaan avustajan tarvetta harkittaessa ratkaisevaa on se, kykeneekö hakija ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan kyseessä olevassa asiassa (ks. HE 82/2001 vp, s. 77). Säännösten ja esitöiden valossa on selvää, että kyse on harkinnanvaraisesta asiasta ja että se perustuu todelliseen tarpeeseen. Avustajan osallistuminen turvapaikkapuhutteluun ei siten ole automaattista eikä kyse ole hakijan subjektiivisesta oikeudesta.

Avustajan tehtävänä on omalla ammattitaidollaan arvioida, mitkä toimenpiteet ovat päämiehen etu huomioon ottaen tarpeellisia. Tapauskohtaisesti tulee siten arvioida, onko osallistuminen turvapaikkapuhutteluun tarpeellista vai onko hakijan neuvonta ennen turvapaikkapuhuttelua ja huolellinen ennakkovalmistautuminen riittävää hakijan oikeusturvan kannalta. Toimenpiteiden tarpeellisuus arvioidaan samalla tavoin kuin muissakin oikeusapuasioissa.

Jos oikeusapua hallintovaiheessa antaa yksityinen avustaja, hänen tulee toimittaa palkkiolaskunsa oikeusaputoimistolle. Palkkion määräävällä on mahdollisuus pyytää epäselvissä tapauksissa selvitystä siitä, miksi turvapaikkapuhutteluun osallistuminen on ollut tarpeellista. Viime kädessä palkkiokysymyksen ratkaisee tuomioistuin. Saadun selvityksen mukaan hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet huomattavan määrän turvapaikka-asioita koskevia palkkiovalituksia, ja niistä voidaan jo nyt muodostaa tulkintaohjeita siitä, millaiset toimenpiteet ja millaisissa olosuhteissa ovat tarpeellisia. Oikeusaputoimistot noudattavat hallinto-oikeuden ratkaisusta kertynyttä oikeuskäytäntöä.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta katsoo, ettei oikeusavun laajuudesta ja turvapaikkapuhutteluun osallistumisesta ole tarpeen säätää oikeusapulain yleissäännöksistä poikkeavasti tai niitä täsmällisemmin.

Muutoksen myötä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oikeusapua saa hallintovaiheen viranomaismenettelyyn samoilla oikeusapulakiin kirjatulla periaatteilla kuin muissakin asioissa. Lakivaliokunta toteaaakin, että oikeusapulaissa säädetyin edellytyksin oikeusapua saa viranomaismenettelyyn myös muissa asioissa. Saadun selvityksen mukaan julkiset oikeusavustajat avustavat jo nykyisin hallintovaiheen viranomaismenettelyissä, jos se katsotaan tarpeelliseksi toimenpiteeksi. Oikeusministeriöltä saatujen tilastotietojen mukaan vuonna 2020 julkiset oikeusavustajat ovat kirjanneet avustamisen toimituksessa 416 kertaa. Näistä 27 kappaletta on kirjattu ulkomaalaisasioihin, ja muut ovat perintö-, perhe- ja avioliitto-oikeudellisia asioita, kiinteistöasioita, etuusasioita, rikosasioita ja muita asioita.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

Määräajat valituksen ja valituslupahakemuksen tekemiselle

Ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentin mukaan turvapaikka-asiassa Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään (808/2019). Pykälän 3 momentissa kuitenkin 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. Lisäksi ulkomaalaislain 196 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä valitus ja valituslupahakemus tulee 190 §:n 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Yleinen valitusaika on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista.

Valitusaikaa koskevien ulkomaalaislain erityissäännösten taustalla on edellä mainituin tavoin vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrän merkittävä kasvu ja sen aiheuttama poikkeuksellinen työtilanne viranomaisissa ja hallintotuomioistuimissa. Muutoksilla pyrittiin varmistamaan se, että kansainvälistä suojelua koskevat asiat voidaan käsitellä joutuisasti ja sujuvasti.

Turvapaikkapäätösten valitusaikojen lyhentämisen vaikutuksia on lainmuutosten voimaantulon jälkeen selvitetty useissa eri hankkeissa (ks. HE, s. 5–7). Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että tavallista lyhyemmät valitusajat ovat saattaneet johtaa siihen, että valituksia ei ole ehditty tehdä ajoissa tai ne on tehty puutteellisina. Niin ikään on arvioitu, ettei valitusaikojen lyhentämisellä ole ollut suurta merkitystä prosessin kokonaiskeston kannalta, eikä valitusaikojen lyhentämisen ole arvioitu tehostaneen tai nopeuttaneen valitusasioiden käsittelyä.

Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin edellä mainittuja seikkoja sekä katsottu, ettei valitusaikojen lyhentämisellä ole päästy niihin tavoitteisiin, joihin muutoksella aikanaan pyrittiin. Valitusaikoja koskevien ulkomaalaislain erityissäännösten kumoamista ehdotettiin tavoin on siten kannatettu yleisesti.

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa ehdotettua muutosta, jonka seurauksena turvapaikkapäätösten valitusaika on jatkossa yleisesti noudatettu 30 päivää. Yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että turvapaikkapäätösten valitusaika on yhdenmukainen muiden asiaryhmien kanssa. Normaali valitusaika edistää myös valituksen laatimista ajoissa ja laadukkaasti. Muutoksen voidaan siten arvioida sujuvoittavan asian tuomioistuinkäsittelyä.

Myös hallintovaliokunta katsoo lausunnossaan, että nykyistä pidempi valitusaika parantaa mahdollisuuksia laatia valitukset perusteellisemmin siten, ettei valitusten täydentämistä tarvittaisi. Tämän arvioidaan sujuvoittavan asian käsittelyä tuomioistuimessa ja saattavan turvapaikka-asiat yhdenmukaiseen asemaan muihin asiaryhmiin verrattuna edellyttäen, että tuomioistuimilla on asianmukaiset resurssit valitusten käsittelyyn. Hallintovaliokunta pitääkin kokonaisprosessin keston ja tehokkuuden kannalta tärkeänä, että tuomioistuinten henkilövoimavarojen riittävyyteen kiinnitetään huomiota (ks. HaVL 19/2021 vp, s. 4). Lakivaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan esittämään.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

Avustajan palkkioperusteet

Oikeusapulain 17 §:n 1 momentin nojalla yksityiselle oikeusapulaissa tarkoitetulle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimenpiteistä niihin käytetyn ajan perusteella ja välttämättömästä matkustamisesta johtuvasta ajanhukasta sekä korvaus kuluista. Tästä poiketen kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohmainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta lain 17 a §:n nojalla. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asiakohmaisen palkkion määrästä. Käytännössä asiakohmaiset palkkiot on asetettu keskimääräiselle tasolle.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan edellä mainitun oikeusapulain 17 a §:n erityissäännöksen kumoamista, jolloin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa palkkioperusteet määräytyvät samalla tavalla kuin muissakin asioissa lain yleissäännöksen perusteella. Turvapaikanhakijaa oikeusapulain mukaan avustavalle lakimiehelle maksetaan siten kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimista lain 17 §:n perusteiden mukaisesti.

Erityissäännöksen mukaiseen asiakohmaiseen palkkioon on nähty liittyvän sekä etuja että haittoja. Palkkion määräävien tuomioistuinten ja oikeusaputoimistojen kannalta asiakohmainen palkkio on helppo ja nopea käsitellä. Tuntiperusteisen palkkion määräämisen katsotaan vievän enemmän aikaa kuin asiakohmaisen palkkion määräämisen. Toisaalta yksityisen avustajan kannalta asiakohmainen palkkio on johtanut siihen, että asioihin kunnolla perehtyneet avustajat eivät välttämättä ole saaneet työstään sitä vastaavaa korvausta. Useissa oikeusavusta tehdyissä tutkimuksissa ja selvityksissä asiakohmainen malli on katsottu ongelmalliseksi erityisesti siltä kannalta, että asiantuntevien avustajien mahdollisuus hoitaa kansainvälistä suojelua koskevia asioita vaarantuu, koska liian alhaisiksi koetut palkkiot voivat karsia päteviä avustajia.

Lakivaliokunta toteaa, että asiakohmaiset palkkiot ovat selkeitä ja ne voivat sujuvoittaa menettelyä, sillä ne ovat ennalta arvattavia ja palkkion määrääjän kannalta yksinkertaisia soveltaa. Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan valiokunta on kuitenkin päättänyt tukemaan sitä, että avustajan palkkioperuste muutetaan ehdotetuin tavoin takaisin ajankäyttöön sidotuksi. Muutoksen etuna on, että tuntiperusteisen palkkion määräämisessä voidaan ottaa huomioon kunkin asian vaatima todellinen työmäärä. Voidaan arvioida, että tämä edistää oikeusturvan toteutumista kunkin yksittäisen asian edellyttämällä tavalla. Muutosta puoltaa myös kansainvälisten asioiden yhdenvertainen kohtelu muihin asiaryhmiin verrattuna.

Tuntiperusteiseen palkkioon siirtyminen edistää myös asiantuntevan avustajakunnan saatavuutta. On olennaista, että Suomessa säilyy riittävä määrä pakolaisoikeudellista erityisosaamista, ja avustajien palkkioilla on tässä suhteessa merkitystä.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2020—2023 on arvioitu muutosten vaikutusta määrärahan tarpeeseen (s. 12). Määrärahan tarvetta laskettaessa on arvioitu turvapaikanhakijoiden määräksi 4 000 esityksessä tarkemmin kuvatuin perustein. Esityksestä ilmenee, että ennen poikkeuksellista vuotta 2015 Suomeen saapui vuosittain 3 000—4 000 turvapaikanhakijaa. Turvapaikanhakijamäärät tasoittuivat lähes ennalleen nopeasti vuoden 2015 jäl-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

keen. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikkahakemuksia on jätetty vuosittain 4 500—5 600, mutta uusintahakemukset ovat muodostaneet ison osan kaikista turvapaikkahakemuksista.

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusapuun on kohdennettu aiempaan kehyspäättökseen 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. Esityksen mukaan 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 vuorostaan 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.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetyt muutokset ovat toteutettavissa jo linjatun kehysrahoituksen puitteissa (ks. HE, s. 14).

Lakivaliokunta toteaa, että keväällä 2020 alkaneen koronavirustilanteen ja siihen liittyvien maahanantulorajoitusten vuoksi uusien turvapaikanhakijoiden määrä on merkittävästi vähentynyt. Turvapaikka-asioiden määrä voi kuitenkin koronavirusepidemian hellittäessä lähteä taas nousuun. Tähän on syytä varautua, minkä vuoksi resurssien riittävyyttä tulee seurata tarkoin.

Resurssien riittävyyden seuraaminen on tärkeää myös sen vuoksi, että lakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota julkisen oikeusavun määrärahatarpeisiin käsitellessään julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2022—2025 (ks. VNS 3/2021 vp — LaVL 11/2021 vp). Tuossa yhteydessä saadun selvityksen mukaan julkisessa oikeusavussa on jouduttu resurssien puutteen vuoksi vähentämään henkilöstöresursseja, vaikka kansalaisten oikeusavun ja oikeussuojan tarve ei ole vähentynyt. Lisäksi oikeusavun viroille on asetettu täyttökielto, ja vuoden 2021 alusta lukien virkoihin on ollut lupa nimittää vain määräajaisesti. Tällä hetkellä tehtävistä on täytettynä määräajaisesti joissakin virastoissa jopa 45 % oikeusavun henkilöstöstä. Saadun selvityksen mukaan tämä vaikeuttaa merkittävästi julkisen oikeusavun asiakkaiden hoitoa ja vaarantaa oikeusturvaa. Julkisen oikeusavun nykyisten henkilöstöresurssien turvaamiseksi ja tilanteen parantamiseksi oikeusaputoimistot tarvitsevat oikeusministeriön laskelmien mukaan 2,1 milj. euron pysyvän tasokorotuksen vuodesta 2022 lukien. Lakivaliokunta on mainitussa lausunnossaan ollut julkisen oikeusavun voimavaratilanteesta huolissaan ja edellyttänyt, että mainituista resurssitarpeista huolehditaan viipymättä.

Seuranta

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan. Perusteltua on muun muassa seurata, miten uudistus vahvistaa hakijoiden oikeusturvaa ja mahdollisuutta saada laadukasta oikeusapua sekä missä määrin avustajat ovat jatkossa läsnä turvapaikkapuhutteluissa ja millaisia vaikutuksia tällä on oikeusavun määrärahojen riittävyyteen. Niin ikään uudistuksen vaiku-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

tuksia tuomioistuimiin ja tuomioistuinten käsittelyaikoihin on syytä seurata. Myös hallintovaliokunnan lausunnossa kiinnitetään huomiota seikkoihin, joita pidetään perusteltuina seurata (ks. HaVL 19/2021 vp, s. 3).

Muita seikkoja

Valituslupakynnys

Osana viime vaalikauden lainmuutoksia ulkomaalaislain 196 §:n 4 momenttiin sisällytettiin säännös, jonka mukaan valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan myöntää vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on tuotu esiin, että kyseisen erityissäännöksen edellytys "erityisen painavasta syystä" asettaa valituslupakynnyksen liian korkealle ja siten heikentää turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa. Erityissäännöstä ei ole pidetty perusteltuna myöskään yhdenvertaisuusnäkökulmasta, koska se poikkeaa yleisistä säännöksistä.

Hallituksen esityksestä ilmenee, ettei valmistelussa ole arvioitu tällaisen muutoksen toteuttamiskelpoisuutta ja vaikutuksia ja että tällainen arviointi viivästyttäisi esityksessä ehdotettujen muutosten käsittelyä (s. 21). Myös lakivaliokunta pitää tärkeänä, että käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvät muutosehdotukset toteutetaan mahdollisimman pian. On kuitenkin aiheellista, että valituslupakynnukseen liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia tarkistustarpeita jatkossa arvioidaan.

Julkisin varoin kustannettu yksityinen avustaja hallintovaiheessa sekä avustajan pätevyyden ja huolellisuuden varmistaminen

Samassa yhteydessä, kun ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa viime vaalikaudella rajoitettiin, ulkomaalaislaista poistettiin erityissäännös, jonka perusteella hallinto-asiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana saattoi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Muutoksen taustalla oli tavoite puuttua lieveilmiöihin, joita liittyi siihen, että alalla oli myös toimijoita, jotka eivät kuuluneet valvonnan piiriin eivätkä noudattaneet yhteisiä lakimieseettisiä periaatteita tai hyvää asianajotapaa (ks. LaVM 7/2016 vp, s. 6). Lakivaliokunta oli kiinnittänyt turvapaikanhakijoille oikeusapua tarjoavien yksityisten avustajien palvelujen laadun vaihtelevuuteen huomiota myös muussa yhteydessä (ks. myös LaVM 5/2016 vp).

Ulkomaalaislakiin sisältyneen erityissäännöksen poistamisen jälkeen oikeusapua antavan avustajan kelpoisuus on määräytynyt oikeusapulain perusteella, mikä on merkinnyt sitä, että julkisin varoin kustannettavaksi yksityiseksi avustajaksi kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa on voitu määrätä vain asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Tavoitteena on ollut edistää hakijoiden oikeusturvaa ja parantaa avustamisen laatua sekä saattaa kaikki julkisin varoin oikeusapua antavat avustajat valvonnan piiriin (ks. LaVM 7/2016 vp, s. 9).

Oikeusapua julkisin varoin antaa oikeusapulain mukaan julkinen oikeusavustaja (8 §). Tuomioistuinvaiheessa avustajana voi kuitenkin toimia myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityi-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

nen avustaja. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirejä koskevan lain (477/2016) nojalla oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi myös ostaa oikeusapupalveluja, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen (4 §). Lisäksi kyseisen lain 12 §:ssä säädettyin perustein oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen. Tällaisia perusteita ovat muun muassa julkisen oikeusavustajan esteellisyys, oikeusaputoimiston työtilanne, julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuva keskinäinen luottamus sekä muu perusteltu syy.

Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä on tuotu esiin, että yksityisten avustajien tulisi voida antaa jo hallintovaiheessa oikeusapua julkisin varoin nykyistä laajemmin ja turvapaikanhakijalla tulisi olla mahdollisuus valita avustajansa jo prosessin alkuvaiheessa. Tärkeänä on pidetty sen arvioimista, tulisiko myös vuonna 2016 tehty muutos hallintovaiheen rajaamisesta julkisille oikeusaputoimistoille peruuttaa tai tulisiko lakia oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä oikeusapuhjausten osalta selkeyttää. Kuulemisissa on tuotu esiin, että oikeusaputoimistojen käytännöt juttujen siirtämisessä yksityisille avustajille vaihtelevat. Tältä osin valiokunta korostaa, että jo voimassa oleva sääntely edellä todetuin tavoin mahdollistaa ohjauksen yksityiselle avustajalle useastakin syystä.

Hallitusohjelmaan ei sisälly kirjausta siitä, että hallintovaiheeseen julkisin varoin kustannettua oikeusapua tulisi yleisesti tai ulkomaalaisten tai turvapaikanhakijoiden osalta erityisesti muuttaa niin, että yksityiset avustajat voisivat toimia määrättyinä avustajina hallintovaiheessa samalla tavalla kuin tuomioistuinvaiheessa. Saadun selvityksen mukaan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valmistelussa ei tämän vuoksi ole tarkasteltu tällaista muutosta tai sen vaikutuksia.

Lakivaliokunta toteaa, että oikeusministeriössä arvioidaan parhaillaan hallitusohjelmakirjausten mukaisesti turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamista. Kesän aikana on tarkoitus arvioida uusien toimenpiteiden tarvetta samoin kuin sitä, onko hallintovaiheessa avustamisella merkitystä pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisessa. Lakivaliokunta pitää avustavien lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisen arviointia aiheellisena, sillä on tärkeää varautua siihen, että kansainvälistä suojelua hakevien määrä voi tulevaisuudessa lähteä nousuun ja kerralla tai lyhyen ajan sisällä voi tulla runsaastikin hakijoita. Tällöin on tärkeää, että osaavia ja päteviä avustavia lakimiehiä on riittävästi saatavilla. Valiokunta katsoo, että samassa yhteydessä on perusteltua arvioida myös sitä, onko tarpeen ja tarkoituksenmukaista laajentaa yksityisten avustajien käytön mahdollisuuksia hallintovaiheessa yleisesti tai kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta ja siten parantaa hakijan mahdollisuutta valita avustajansa jo prosessin alkuvaiheessa tarvittaessa myös yksityisiä avustajia hyödyntäen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2. Laki oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta

Voimaantulosäännös. Ehdotetun lain 2 § sisältää voimaantulosäännöksen, jonka 2 momentin mukaan yksityisen avustajan palkkioon kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palkkiovaatimus on tehty ennen tämän lain voimaantuloa. Tämä merkitsee sitä, että asiakasmainen palkkio maksetaan, jos palkkio-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

vaatimus on tehty ennen tämän lain voimaantuloa. Jos taas palkkiovaatimus tehdään lain voimaantulon jälkeen, sovelletaan oikeusapulain yleisiä säännöksiä tuntiperusteisesta palkkiosta. Tuntiperusteinen palkkio maksetaan siten myös niissä oikeusapuasioissa, jotka ovat vireillä lain voimaan tullessa, jos palkkiovaatimus esitetään lain voimaantulon jälkeen. Säännös koskee yhtä lailla sekä hallintovaiheen että tuomioistuinvaiheen oikeusavusta maksettavaa palkkiota.

Esityksen valiokuntakäsittelyssä voimaantulosäännöstä on kannatettu, mutta esiin on tuotu myös muita vaihtoehtoja, kuten sitä, että palkkioperuste määräytyisi oikeusapuasian vireille tulon mukaan tai että lainmuutosta sovellettaisiin myös kaikissa lain voimaan tullessa vireillä olevissa oikeusapuasioissa. Lakivaliokunta on kuitenkin päättänyt tukemaan hallituksen esitykseen sisältyvää ratkaisua, jonka mukaan palkkioperuste määräytyy palkkiovaatimuksen esittämisen ajankohdan mukaan. Oikeusapulain 17 ja 18 §:ssä säädetään palkkiolaskun esittämisestä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa oikeusavun palkkioperusteista säädetään, että oikeusapulain 17 §:n mukainen selvitys asiassa suoritetuista toimenpiteistä ja kuluista toimitetaan oikeushallinnon sähköisen asiointipalvelun kautta. Viime kädessä palkkiovaatimuksen päivämäärä voidaan siten tarkastaa sähköisestä asiointipalvelusta tai valituskirjelmästä, jos vaatimus on siinä esitetty.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 247/2020 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp

Helsingissä 10.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitettussa 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. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että näistä avustajan läsnäoloa turvapaikkapuhuttelussa koskevista rajoituksista luovutaan.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä vastustaa ehdotettua lakimuutosta ja katsoo, että avustajan tulee jatkossakin osallistua turvapaikkapuhutteluun vain, jos se on ehdottoman tarpeellista hakijan oikeusturvan ja asian selvittämisen kannalta.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, ettei ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa säädetä henkilön oikeudesta käyttää avustajaa, vaan ainoastaan siitä, miltä osin valtion varoista voidaan korvata avustajan käyttö oikeusapuna. Lainkohdassa ei myöskään ole rajattu hallintovaiheen käsittelyä kokonaan oikeusavun ulkopuolelle, ja turvapaikanhakijoilla onkin muun muassa oikeus neuvotella avustajan kanssa ennen puhuttelua. Puhuttelun jälkeen avustaja voi myös käydä turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpi asiakkaansa kanssa ja tarvittaessa esittää siihen täydennystä.

Turvapaikkapuhuttelussa viranomaisella on korostettu selvittämisvelvollisuus, mikä vähentää tarvetta käyttää avustajaa. Turvapaikkapuhuttelussa hakijaa ohjataan kertomaan kaikista niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee kansainvälistä suojelua, ja viranomainen esittää tarvittavat tarkentavat kysymykset. Avustajan läsnäololla puhuttelussa ei näin ollen lähtökohtaisesti ole merkittävää vaikutusta asian selvittämiseen, vaikka hallituksen esityksessä niin väitetäänkin. Tämän lisäksi valiokunnan saamassa selvityksessä huomautetaan, että tärkeämpää kuin avustajan läsnäolo puhuttelussa on se, että asiakas saa neuvontaa asiassaan ennen puhuttelua. Selvityksen mukaan avustajan läsnäolo puhuttelussa ei myöskään vähentäisi hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten määrää, hallinto-oikeuden selvittämisvelvollisuutta tai suullisten käsittelyjen määrää.

Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on voimassa olevassa laissa rajattu erityisen painaviin syihin. Avustajan läsnäololle voisi olla erityisen painavat syyt esimerkiksi silloin, kun viranomaisten selvittämisvelvollisuuskkin huomioon ottaen hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseensa liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja oikeusavun antaminen hakijalle olisi siten aidosti tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa ei turvapaikkapuhuttelussa tosiasiallisesti vaarantuisi. Tällaisina syinä mainitaan lainkohdan esitoissa esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys (HE 32/2016 vp, s. 17).

Edellä todetun perusteella ulkomaalaislain voimassa oleva 9 §:n 2 momentti mahdollistaa oikeusavun myöntämisen turvapaikkapuhuttelun yhteydessä sellaisissa tilanteissa, joissa se on välttä-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp
Vastalause

mätöntä hakijan oikeusturvan kannalta. Säännös tukee avustajaresurssien kohdentumista niihin tapauksiin, joissa avustajalle on olemassa todellinen tarve.

Valitusaikojen pidentäminen

Ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin mukaan valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Valitus ja valituslupahakemus korkeimmalle hallinto-oikeudelle tulee ulkomaalaislain 196 §:n 3 momentin mukaan puolestaan tehdä 14 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaannista. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että nämä poikkeavat valitusajat kumotaan, jolloin turvapaikkapäätöksestä valittamista koskisi yleinen 30 päivän valitusaika. Hallituksen esityksen mukaan tavallista lyhyemmät valitusajat ovat johtaneet laadultaan huonompiin ja puutteellisiin hakemuksiin, joita on pitänyt täydentää aikaisempaa useammin.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa, että lainsäädännössä on eräitä yleisestä valitusajasta poikkeavia erityisiä valitusaikoja, joita on käytetty erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen on valittajan kannalta kiireellistä ja valituksen tekemisen voidaan olettaa olevan suhteellisen yksinkertaista. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on tärkeää, että hakijat saavat lainvoimaisen päätöksen mahdollisimman nopeasti. Maahanmuuttovirasto selvittää viran puolesta turvapaikkapuhuttelussa perusteet turvapaikkahakemuksen ratkaisemiselle sekä hankkii maatiedon ja muun tarvittavan taustatiedon. Jokainen turvapaikkahakemus käsitellään ja ratkaistaan yksilöllisesti ja hakemukseen annetaan perusteltu päätös. Näin ollen esimerkiksi valitusperusteet ovat esitettävissä pääsääntöisesti jo valitusta jätettäessä, minkä vuoksi tavallista lyhyempien valitusaikojen ei pitäisi lisätä tuomioistuimille tehtävien puutteellisten valitusten määrää. Tähän liittyen on myös huomattava, että hallinto-oikeudessa on paljon vireillä olevia turvapaikkavalituksia, jotka koskevat jo vuonna 2015 Suomeen saapuneiden henkilöiden uusilla perusteilla tekemiä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Hallituksen esitys ei mitenkään puutu tällaiseen hakemusten ketjuttamiseen ja suojeluperusteiden muuttamiseen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä muistuttaa, että valitusaikoja koskevilla muutoksilla on myös valtiontaloudellista merkitystä. Jos valitusaikoja pidennetään hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla, siirtyvät pidennetyt valitusajat todennäköisesti sellaisinaan käsittelyn kokonaiskeston ja siten pidentävät muun muassa sitä aikaa, jonka henkilö viettää vastaanottopalvelujen piirissä. Hallituksen esityksessä myönnetäänkin, että hallinto-oikeuden valitusajan pidentäminen yhdeksällä vuorokaudella voisi aiheuttaa noin 1,8 miljoonan euron lisäkustannuksen vastaanottopalveluissa ja korkeimman hallinto-oikeuden valitusajan pidentäminen 16 vuorokaudella noin 2,2 miljoonan euron lisäkustannuksen. Valitusten määrän pysyessä samalla tasolla valitusaikojen pidentyminen edellyttää siis, että vastaanottopalveluihin lisätään noin 4 miljoonaa euroa. Vastaanottotarpeen mahdollisesti kasvaessa tulevaisuudessa voivat aiheutuvat lisäkustannukset olla moninkertaiset.

Edellä todetun vuoksi perussuomalaisten valiokuntaryhmä vastustaa ehdotusta valitusaikojen pidentämisestä.

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp Vastalause

Avustajien palkkioperusteet

Oikeusapulain 17 a §:ssä säädetään, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohmainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Hallituksen esityksessä mainittu lainkohta ehdotetaan kumottavaksi, jolloin asiakohmaisen palkkion sijaan turvapaikanhakijaa oikeusapulain mukaan avustavalle lakimiehelle maksettaisiin oikeusapulain 17 §:n mukaisesti kohtuullinen palkkio tarpeellisista toimituksista niihin käytetyn ajan perusteella. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutoksella pyritään turvaamaan asiantuntevan avustajakunnan saatavuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiakohmainen palkkiojärjestelmä on tehnyt palkkioiden käsittelystä oikeusaputoimistoissa ja tuomioistuimissa selkeämpää, nopeampaa ja vähemmän resursseja vaativaa. Asiakohmainen palkkio, joka on voitu maksaa pelkän vaatimuksen perusteella ilman laskua, on ollut toimiva ja tehokas järjestelmä sekä oikeusaputoimistojen että tuomioistuinten kannalta.

Asiakohmaisesta palkkiosta luopuminen lisäisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallintotuomioistuinten työmäärää, koska palkkion määrääminen yksilöidyn ajankäyttöön perustuvan laskuerittelyn perusteella on työläämpää ja vie enemmän aikaa kuin asiakohmaisen palkkion vahvistaminen. Huomattava on, että turvapaikka-asiat muodostavat hallintotuomioistuimissa lukumääräisesti hyvin merkittävän asiaryhmän. Kertautuessaan tuntiperusteisten laskuihin sisältyvien tarpeellisten toimenpiteiden tarkistaminen tuleekin lisäämään hallintotuomioistuinten työmäärää merkittävästi, minkä seurauksena myös turvapaikka-asioiden käsittelyajat tulevat pitenevän. Käsittelyaikojen pitkittyessä pitkittyy myös hakijoiden oleskeluaika Suomessa, mikä lisää valtiontaloudellisia kustannuksia ja muita ongelmia. Tätä ei ole huomioitu arvioitaessa esityksen vaikutuksia.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa, että ammattitaitoiset avustajat hoitavat työnsä hyvin ja vähemmän taitavat huonosti riippumatta siitä, maksetaanko palkkio asiakohmaisena vai ajankäytön perusteella.

Oikeusavun henkilöstöresurssit ja turvapaikkapuhuttelut

Ehdotetun lakimuutoksen jälkeen oikeusavustajat osallistuvat nykyistä enemmän turvapaikkapuhutteluihin, minkä vuoksi oikeusaputoimistoon tarvitaan lisähenkilökuntaa. Esityksen mukaan osuus lisämäärärahasta on 560 000 euroa vuonna 2020 ja määräraha kasvaa 700 000 euroon vuonna 2021 ja vuodesta 2022 lukien 920 000 euroon. Lisäksi yksityisille avustajille maksettavat korvaukset kasvavat tuntiperusteisen palkkion ja puhutteluihin osallistumisen sekä suullisten käsittelyjen lisääntymisen vuoksi. Osuus määrärahojen lisäyksestä on 250 000 euroa vuonna 2020, ja määräraha kasvaa 380 000 euroa vuodesta 2021 lukien. Lisäkustannukset ovat siis huomattavat.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää tähän liittyen huomiota myös siihen, että esimerkiksi Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin selvityksen mukaan ulkomaalaisasioihin käytetään jo tällä hetkellä noin 10–15 prosenttia oikeusaputoimistojen työajasta. Mikäli oikeusavustajat jatkossa osallistuvat nykyistä useammin myös turvapaikkapuhutteluihin, tulee ulko-

Valiokunnan mietintö LaVM 11/2021 vp
Vastalause

maalaisasioiden hoitamiseen käytettävä työmäärä entisestään kasvamaan tilanteessa, jossa avustajan saaminen ruuhkautuneista oikeusaputoimistoista on suomalaiselle jo nyt hankalaa. Huomattava on, että yhden hakijan puhuttelu voi kestää jopa kolme päivää, joten henkilöstöresurssien tarve on mittava. Mikäli avustajat työllistetään jatkuvilla turvapaikkapuhutteluilla, on siten olemassa vakava riski siitä, ettei heidän työaikansa riitä esimerkiksi ositus- ja perintöriitoja, lasten huoltoa ja elatusta, rikosasioita ja työriitoja koskeviin asioihin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 10.6.2021

Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps