

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det 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 rättsskydd 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 i fråga om besluten upphävs. Av detta följer att en sökande vid behov också vid asylsamtalet kan ha ett biträde som finansierats med offentliga medel. Besvärstiden för besluten blir densamma som i andra förvaltningsrättsliga ärenden, dvs. 30 dagar.

I rättshjälpslagen föreslås det en sådan ändring att bestämmelsen om fastställande av arvode särskilt för varje ärende upphävs, vilket innebär att privata biträden betalas ersättning per timme för behövliga åtgärder.

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

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	11
4 Förslagen och deras konsekvenser	12
4.1 De viktigaste förslagen	12
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	13
5 Alternativa handlingsvägar	18
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	18
6 Remissvar	19
7 Bestämmelser på lägre nivå än lag	23
8 Ikraftträdande	24
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	24
LAGFÖRSLAG	25
1. Lag om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen	25
2. Lag om upphävande av 17 a § i rättshjällagen	26
BILAGA	27
PARALLELLEXT	27
1. Lag om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen	27
2. Lag om upphävande av 17 a § i rättshjälpslagen	28

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Under statsminister Juha Sipiläs regeringsperiod gjordes det i utlänningslagen (301/2004) och rättshjälpslagen (257/2002) ändringar i fråga om rättshjälp och besvärstider för asylsökande. För biträdena infördes arvoden särskilt för varje ärende och det föreskrevs att arvode för närvaro vid asylsamtal betalas endast om det finns särskilt vägande skäl för det eller om den som biträds är ett minderårigt barn. Besvärstiderna förkortades till 21 och 14 dagar. Ändringarna trädde i kraft den 1 september 2016. Konsekvenserna av dem har bedömts i flera utredningar, och ändringar har föreslagits på flera håll.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering, ”Ett inkluderande och kunnigt Finland” (s. 90), ska asylsökandes rättssäkerhet stärkas. Detta sker enligt skrivningen i regeringsprogrammet bl.a. genom att det blir möjligt att använda sig av ett biträde vid asylsamtalen och att timarvoden för biträdena och allmänna förvaltningsrättsliga besvärstider tas i bruk.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid justitieministeriet i samarbete med inrikesministeriet.

Rättshjälpen för asylsökande har granskats i flera oberoende utredningar efter lagändringarna 2016. Utredningarna har funnits att tillgå vid beredningen av den nu aktuella ändringen. I alla utredningar har det lagts fram förslag på sådant som behöver utvecklas i fråga om rättshjälpen och behandlingsprocesserna för personer som söker internationellt skydd.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Bestämmelser om utlänningsars rätt till rättshjälp finns, enligt hänvisningsbestämmelsen i 9 § 1 mom. i utlänningslagen, i rättshjälpslagen. 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, så som föreskrivs 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.

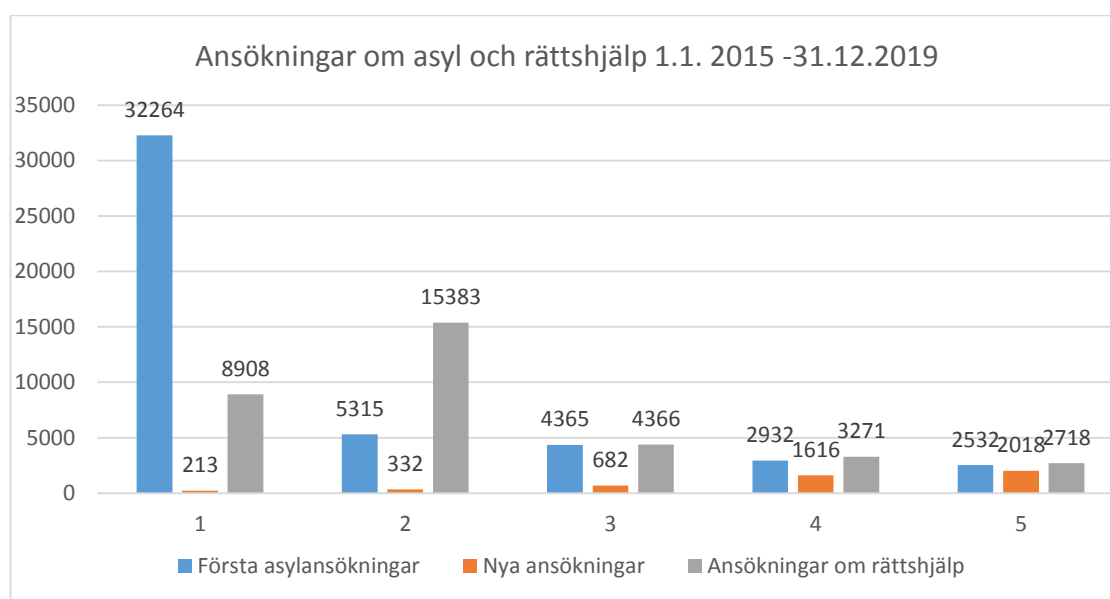
Rättshjälpen lämnas enligt 8 § i rättshjälpslagen i regel av ett offentligt rättsbiträde när det gäller förvaltningsfasen, dvs. när asylansökan lämnas och när den handläggs vid Migrationsverket. En rättshjälpsökande kan hänvisas till ett privat biträde redan i förvaltningsfasen om det finns en lagstadgad grund för det. I domstolsärenden kan till biträde alltid också förordnas ett privat biträde som har gett sitt samtycke till uppdraget.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning) anges en miniminivå för rättsligt bistånd med offentliga medel till personer som ansöker om internationellt skydd. När det gäller förfaranden i första instans ska medlemsstaterna enligt artikel 19 i direktivet se till att sökande på begäran får kostnadsfri rättslig information och information om förfarandet mot bakgrund av sökandens särskilda förhållanden. Enligt artikel 20 ska artikel 19 inte tillämpas, om en sökande

får kostnadsfritt rättsligt bistånd i ett förfarande i första instans. I Finland har de som söker internationellt skydd rätt till rättshjälp med offentliga medel både i förfaranden i första instans, dvs. vid behandlingen av ett förvaltningsärende, och i domstolsfasen.

Rättshjälpen omfattar biträdes närvaro vid asylsamtal endast om det finns särskilt vägande skäl till det eller om sökanden är ett minderårigt barn. Ett biträdes närvaro vid asylsamtal ersätts med offentliga medel när dessa förutsättningar uppfylls. Enligt rättshjälplagen kan en asylsökande beviljas rättshjälp genast efter att han eller hon lämnat in sin asylansökan. Sökanden får alltid anlita ett biträde också vid samtalet, men betalningen av biträdets arvode med offentliga medel är begränsad på det sätt som beskrivs ovan.

Diagram 1 Asylansökningar och ansökningar om rättshjälp (källa justitieministeriets statistikdatabas och Migrationsverkets statistik)¹



Åren 2015–2019 gjordes det 52 269 asylansökningar och fattades under samma tid 34 646 rättshjälpsbeslut, vilket utgör 66 procent av antalet ansökningar. Nästan alla rättshjälpsbeslut i ärendegruppen för internationellt skydd är positiva. Under hela referensperioden fattades sammanlagt 307 negativa beslut, vilket är ca 0,89 procent av det totala antalet beslut.

Arvodet och kostnadsersättningen till ett privat biträde bestäms enligt 17 a § i rättshjälplagen särskilt för varje ärende i stället för på timbasis. Bestämmelser om det aktuella beloppet på arvodet enligt ärende i olika situationer finns i en förordning av statsrådet. I förvaltningsfasen varierar arvoden mellan 300 och 900 euro, i förvaltningsdomstolen mellan 400 och 1 300 euro och i högsta förvaltningsdomstolen mellan 200 och 1 000 euro. Av särskilda skäl kan avvikelse göras från dessa belopp.

¹ <https://migri.fi/sv/statistik>

Privata biträden har under perioden 1.1.2015–31.12.2019 betalats arvoden på sammanlagt 29,19 miljoner euro.

Tabell 1 Arvoden som betalats till privata biträden

	2015	2016	2017	2018	2019
Arvoden som betalats till privata biträden, mn €	3,7	9,67	8,3	5,0	2,45

Av de ärenden som gäller asylsökande fattades rättshjälpsbeslut gällande privat biträde i fråga om ca 98,5 procent av ansökningarna år 2015 och i fråga om ca 50 procent av ansökningarna år 2019.

I lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), som ersätter förvaltningsprocesslagen (586/1996), anges en allmän besvärstid på 30 dagar. I utlänningslagen finns det ett undantag från detta; i ärenden som gäller internationellt skydd är besvärstiden 21 dagar när besvär över ett beslut av Migrationsverket anförs hos förvaltningsdomstolen och 14 dagar när besvärstillstånd söks hos högsta förvaltningsdomstolen.

I lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), som ersätter förvaltningsprocesslagen (586/1996), anges en allmän besvärstid på 30 dagar. I utlänningslagen finns det ett undantag från detta; i ärenden som gäller internationellt skydd är besvärstiden 21 dagar när besvär över ett beslut av Migrationsverket anförs hos förvaltningsdomstolen och 14 dagar när besvärstillstånd söks hos högsta förvaltningsdomstolen.

Utredningar

I fråga om rättshjälpen i asylärenden, besvärstiderna för beslut och arvoden till biträdena har det gjorts ändringar som trädde i kraft den 1 september 2016. Ändringarna har gett upphov till en omfattande och delvis mycket kritisk debatt. Rättshjälpen och asylprocessen för asylsökande har bedömts i åtminstone tre separata projekt.

I ett projekt som finansierats inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet publicerades den 28 oktober 2019 slutrapporten ”Mot högklassiga rättshjälps tjänster”.² Asylsökande som rättshjälpsklienter utgjorde en del av utredningen. Inom projektet har intervjuer gjorts med asylsökande, andra som deltar i processen och centrala experter. Under projektets gång gjordes en enkät bland medlemmarna i Finlands Advokatförbund och rättshjälpsbyråerna. I utredningen gör man bedömningen att rättshjälpen i den inledande fasen är förenad med okunskap om att biträdet kan bidra till ett lyckat asylsamtal, och att de förkortade besvärstiderna äventyrar rättssäkerheten. Dessutom anser enligt utredningen de privata biträdena att arvoden är oskäligt låga. Som slutsatser av utredningen föreslås det att besvärstiderna ska återställas till normal längd och att tröskeln för ett biträde att delta i samtalet inte får vara för hög. I övrigt betonar man i åtgärdsförslagen behovet av rättshjälp så tidigt som möjligt, tillräckliga resurser

² Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:60 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161859>

och säkerställande av biträdenas kompetens och noggrannhet samt skäligare ersättning än nu för privata biträdens arbetstid och kostnader.

En av inrikesministeriet beställd oberoende utredning om asylprocessen som helhet publicerades den 27 juni 2019.³ För utredningen intervjuades myndigheter, anställda vid förläggningar, tjänstemän vid ministerier, anställda vid förvaltningsdomstolar, anställda vid Migrationsverket, företrädare för organisationer och andra aktörer som är kopplade till asylprocessen. Dessutom intervjuades asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

När det gäller att förbättra de sökandes rättsskydd rekommenderas det i utredningen att man skapar regionala verksamhetsmodeller för personlig rättshjälp och att ett rättsbiträde ska kunna delta i samtalet efter prövning. Rättshjälpsbyråerna bör ha större möjligheter än för närvarande att anlita privata aktörer också i förvaltningsfasen, och kvaliteten och kvalitetskontrollen bör förbättras när det gäller rättsbiträdena. I utredningen föreslås det att grunden för de privata aktörernas arvoden ska ändras och besvärstiderna i anslutning till asylprocessen återställas.

Teamet för säkerhet i vardagen inom Glase-projektet, som finansieras av rådet för strategisk forskning, har undersökt rättshjälpen för asylsökande. Utredningen Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa (Rättshjälp i vardagen inom asylprocessen) publicerades i december 2018.⁴ Utredningen har klarlagt konsekvenserna av de lagstiftningsändringar som trädde i kraft den 1 september 2016. Man har funnit såväl god praxis som utmaningar. Arvoden som bestäms enligt ärende har gjort behandlingen av ersättningsärenden lättare och billigare, men samtidigt bedöms låga arvoden leda till att man går miste om kompetenta advokater och försvåra verksamhetsförutsättningarna för den privata och tredje sektorn. Enligt utredningen är biträde vid asylsamtal ett sådant specialbehov hos asylsökande som behöver tillgodoses. Som policyrekommendation föreslår utredningen att de ekonomiska kostnaderna för arvodessystemet och systemets inverkan på verksamhetens kvalitet måste utredas. Om besparingarna inte är väsentliga eller om kvaliteten har blivit lidande, anses det i utredningen att det inte finns grunder för ett differentierat arvodessystem.

Besvärstider

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 besvaren har varit bristfälliga. Det har också bedömts att förkortningen av besvärstiderna inte har haft någon stor inverkan på processens totala längd. Rättsprocessens längd vid högsta förvaltningsdomstolen och Helsingfors förvaltningsdomstol har mellan åren 2015 och 2019 utvecklats enligt följande:

³ <https://intermin.fi/sv/utredning-om-asylprocessen>

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

Tabell 2 Behandlingstider vid förvaltningsdomstolarna

Genomsnittlig behandlingstid (mån.)	2015	2016	2017	2018	2019/9
HFD					
Asylärenden/ normalt förfarande	6,8	4,0	2,8	3,5	5,8
Asylärenden/ påskyndat förfarande	3,8	3,5	2,8	3,1	3,1
Alla asylärenden sammanlagt	5,6	3,8	2,8	3,4	5,0
Helsingfors förvaltningsdomstol					
Asylärenden/ normalt förfarande	8,1	5,3	8,9	13,0	10,4
Asylärenden/påskyndat förfarande	5,5	3,9	3,6	4,1	3,7
Alla asylärenden sammanlagt	6,5	4,6	8,0	10,5	6,5

Vid Åbo, Östra Finlands och Norra Finlands förvaltningsdomstolar har asylärenden avgjorts sedan 2017. Behandlingstiderna vid dem är längre än vid Helsingfors förvaltningsdomstol i ett normalt förfarande, medan behandlingstiderna i ett påskyndat förfarande ligger på samma nivå vid alla.

Enligt 98 a § i utlänningslagen ska beslut om en ansökan om internationellt skydd i regel fattas inom sex månader från det att ansökan har lämnats in. Beslutet ska fattas inom 15 eller 18 månader, om det av orsaker som nämns i lagen inte har kunnat fattas tidigare. I besvärärenden förlängs den totala behandlingstiden på grund av besvärstiden och behandlingstiden vid domstol. Utredningarna och den information som fås från justitieministeriets databas ger vid handen att förkortningen av besvärstiderna inte har förkortat processen. För processen som helhet handlar det om 9 dagar, när besvärstiden är 21 dagar i stället för 30 dagar. Däremot verkar behandlingstiderna i domstolen inte ha blivit längre t.ex. på grund av ytterligare utredningar, trots att besvärstiden har förkortats.

De förkortade besvärstiderna har enligt bedömningarna inte gjort behandlingen av besvärärenden effektivare eller snabbare. Däremot bedöms de ha försvårat processen och medfört extra arbete i synnerhet för förvaltningsdomstolarna. De kortare besvärstiderna har lett till att besvären i vissa fall är av sämre kvalitet och måste kompletteras oftare än tidigare. För biträdena är de korta besvärstiderna en utmaning. Enhetliga besvärstider och rättsskyddsaspekter i fråga om

dem som söker internationellt skydd ser ut att vara de tyngst vägande argumenten för att återställa besvärstiden till 30 dagar. Med tanke på likabehandling och enhetlighet behöver besvärstiderna ändras så att de är desamma som för andra grupper av ärenden.

Rättshjälp

Enligt lagstiftningen har de asylsökande möjlighet till rättshjälp under hela processen före och efter asylsamtalet och av särskilt vägande skäl också under samtalet. Under referensperioden 2015–31.12.2019 fattades det sammanlagt ca 34 600 rättshjälpsbeslut för asylsökande. Av de asylsökandes ansökningar om rättshjälp har mindre än 1 procent avslagits.

I förvaltningsfasen lämnas rättshjälp enligt 8 § i rättshjälpslagen i regel av ett offentligt rättsbiträde. Före ändringarna 2016 kunde rättshjälp i utlänningsärenden också lämnas av någon annan jurist än ett offentligt rättsbiträde. År 2015 var andelen privata biträden i ärenden som gällde internationellt skydd ca 98 procent och är för närvarande ca 50 procent. De privata biträdena sköter nu huvudsakligen ärenden i domstolsfasen, och de offentliga rättsbiträdena sköter ärenden både i förvaltningsfasen och i domstolsfasen.

Biträdet överväger tillsammans med sin huvudman om det finns särskilt vägande skäl för biträdets närvaro vid samtalet. Rättshjälpsbyråernas resurser har stärkts så att de har kunnat klara av det ökade antalet ärenden. Byråerna samarbetar med förläggningarna, och de asylsökande får behövlig och korrekt information om de rättshjälpsjänster som står till buds.

Migrationsverket för inte statistik över biträdenas närvaro, och inga exakta siffror finns att tillgå. Verket bedömer att ett biträde före de ändringar som gjordes 2016 deltog i asylsamtalet mycket ofta och efter ändringarna närmast vid samtal med en sökande som befinner sig i utsatt ställning eller annars i en särskild situation eller vid samtal med en minderårig.

Enligt Migrationsverkets bedömning deltar det nu fler sådana stödpersoner i samtalen som saknar juridisk sakkunskap. Även om det är möjligt att redan före asylsamtalet få rättshjälp för förvaltningsfasen, förekommer det fall där ingen rättshjälp alls har sökts för förvaltningsfasen. Vetskapen om att man inte får ett biträde för samtalet har kunnat leda till en missuppfattning i fråga om tillgången till rättshjälp. Migrationsverket bedömer att är det viktigt med personlig juridisk rådgivning för personer som söker internationellt skydd, även om biträdet inte deltar i asylsamtalet. En genomgång av ärendet med ett juridiskt biträde och förberedelser inför samtalet bidrar till ett smidigare samtal och minskar behovet av ytterligare utredningar.

För biträdet och sökanden är deltagandet i samtalet av större betydelse. Om besvär behöver anföras över beslutet sparar biträdet den tid som går åt till att sätta sig in i ärendet, om han eller hon har deltagit vid samtalet. För rättshjälpsbyråerna medför det extra arbete att när arvodet för ett privat biträde bestäms pröva om det finns ett särskilt vägande skäl. Ur biträdenas perspektiv verkar rättshjälpsbyråernas prövning i frågan inte alltid vara enhetlig. Ett privat biträde kan inte på förhand försäkra sig om huruvida han eller hon kommer att få ersättning av särskilt vägande skäl för att biträda vid samtalet.

Arvoden

Arvodena enligt ärende har 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 ovannämnda utredningarna har man sett både fördelar och nackdelar med arvoden som bestäms enligt ärende. Privata aktörer är missnöjda med dessa arvoden. Den part som bestämmer arvodet, dvs. domstolarna och rättshjälpsbyråerna, har också kommit med positiva bedömningar i fråga om arvode

RP 247/2020 rd

enligt ärende. På förhand bestämda arvoden har gjort behandlingen av ersättningsärenden lättare och snabbare. Samtidigt har det ansetts att arvodena, som bedöms som låga, leder till att man går miste om kompetenta advokater och att arvodena försvårar verksamhetsförutsättningarna för den privata och tredje sektorn.

De genomsnittliga arvodena har från ingången av 2015 till september 2019 förändrats enligt följande vid förvaltningsdomstolarna

Tabell 3 Betalningsbeslut vid förvaltningsdomstolarna

Betalningsår	Summa	Antal betalningsbeslut	Antal rättshjälpsärenden	Genomsnitt/betalningsbeslut	Genomsnitt/rättshjälpsärende
2015	661 924	898	853	737	776
2016	1 605 798	2 297	2 222	699	723
2017	3 752 421	5 223	4 969	718	755
2018	2 751 448	3 880	3 664	709	751
2019	1 272 399	1 898	1 815	670	701

Tabell 4 Betalningsbeslut vid högsta förvaltningsdomstolen

Betalningsår	Summa	Antal betalningsbeslut	Antal rättshjälpsärenden	Genomsnitt/betalningsbeslut	Genomsnitt/rättshjälpsärende
2015	125 295	235	227	533	552
2016	220 775	509	495	434	446
2017	846 657	2 239	2 201	378	385
2018	703 508	1 879	1 850	374	380
2019	381 432	1 143	1 124	334	339

Tabell 5 Betalningsbeslut vid rättshjälpsbyråerna

Betalningsår	Summa	Antal betalningsbeslut	Antal rättshjälpsärenden	Genomsnitt/betalningsbeslut	Genomsnitt/rättshjälpsärende
2015	2 833 843	3 464	3 031	818	935
2016	7 507 908	10 785	9 027	696	832
2017	2 986 387	4 778	4 322	625	691
2018	1 090 164	1 825	1 725	597	632
2019	337 651	586	576	576	586

De genomsnittliga arvoden är nu något lägre än 2015. De största förändringarna i euro har skett i de ersättningar som högsta förvaltningsdomstolen och rättshjälpsbyråerna betalar. Vid en bedömning av ett arvodes skälighet måste det beaktas att antalet muntliga förhandlingar vid förvaltningsdomstolarna har ökat, vilket har lett till en större arbetsmängd. Detta syns inte i arvoden enligt ärende.

Ett arvode som bestäms enligt ärende är till sin natur ett genomsnittligt arvode. I vissa fall kan det vara högre än ett timbaserat arvode, och i andra fall täcker det inte alla timmar som använts för arbetet. Den myndighet som bestämmer arvodet har emellertid en möjlighet att av särskilda skäl avvika från arvodesbeloppet för ett ärende, om arvodet inte är skäligt enligt rättshjälpslagen. Vid förvaltningsdomstolarna har det förekommit några avgöranden där ersättningen har bestämts till ett högre belopp än det tillämpliga arvodet enligt ärende.

Arvoden som bestäms enligt ärende har tillämpats i fråga om de rättshjälpsärenden som har inletts efter den 15 augusti 2016. Vid förvaltningsdomstolarna har sådana arvoden betalats i större utsträckning sedan 2017. Även då gällde över hälften av förvaltningsdomstolarnas betalningsbeslut timersättningar, med stöd av övergångsbestämmelsen.

Arvoden enligt ärende uppgår vid förvaltningsdomstolarna till 400, 800 och 1 300 euro beroende på hur krävande ärendet är. De arvoden som har betalats vid förvaltningsdomstolarna har fördelat sig på följande sätt antalsmässigt och procentuellt:

Tabell 6 Fördelningen av arvodena enligt ärende i olika kategorier vid förvaltningsdomstolarna

Betalningskategorier	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
0–399 €	94	10	205	9	327	6	214	6	122	6
400–799 €	514	57	1 422	62	2 106	40	1 178	30	756	40
800–1 299 €	241	27	624	27	2 688	51	2 275	59	869	46
1 300– €	49	5	46	2	102	2	213	5	151	8
Antal totalt	898		2 297		5 223		3 880		1 898	
Andelen arvodet enligt ärende	0		0,7 %		32 %		63 %		75 %	

Enligt de siffror som fås från databasen är skillnaden mellan timarvoden och arvoden som bestäms enligt ärende inte särskilt stor. Av förvaltningsdomstolens betalningsbeslut är arvoden på 1 300 euro eller mer procentuellt sett lika många under de senaste åren som 2015. Domstolen har en möjlighet att bedöma ett skäligt arvode på ett sätt som avvikelser från arvodet enligt ärende.

Vid rättshjälpsbyråerna och domstolarna har arvoden som bestäms enligt ärende minskat arbetsmängden och gjort arbetet klarare, eftersom den som hanterar fakturorna inte längre på samma sätt behöver bedöma om de vidtagna åtgärderna är ändamålsenliga och om den tid som använts för dem är skälig. Arbetsmängden i anslutning till betalningsbesluten har minskat. Samtidigt anses arvoden enligt ärende dels ha kunnat leda till att kvaliteten på vissa biträdens arbete har försämrats, och dels kan biträden som gjort sitt arbete väl ha varit tvungna att arbeta för ett relativt sett lägre arvode. Inom alla andra grupper av ärenden bedömer domstolen eller rättshjälpsbyrån om de åtgärder som fakturerats på timbasis varit behövliga.

Det är svårare att bedöma vilka faktorer som inverkar på de arvoden som privata biträden tjänar in. Situationen som helhet påverkas i hög grad av variationer i antalet sökande. Ersättningarna per enhet har minskat något. Eftersom antalet muntliga förhandlingar har ökat och även asylsamtalen är längre än 2015, täcker ett arvode som bestäms enligt ärende inte nödvändigtvis i alla situationer det antal timmar som har krävts för ärendet. I synnerhet i svåra och tidskrävande fall kan arvodet enligt ärende bli litet. Risken med arvoden som bestäms enligt ärende är att den privata och tredje sektorn i fortsättningen inte kan tillhandahålla tjänster eftersom det inte är ekonomiskt lönsamt. Det innebär att man kan gå miste om betydande sakkunskap

3 Målsättning

I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering betonas i avsnitt 3.3 (Den trygga rättsstaten Finland) att de grundläggande och mänskliga rättigheterna och rättskyddet ska tillgodoses på lika villkor och att goda relationer mellan olika befolkningsgrupper, delaktigheten

och rätten till inflytande ska stärkas. Enligt programmet ska det säkerställas att asylprocessen är smidig och att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses.

Det primära målet för denna proposition 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. De föreslagna ändringarna syftar till att göra hela processen effektivare för alla som deltar i den. Ett mål är också att även i fortsättningen trygga tillgången till sakkunniga privata biträden under föränderliga förhållanden.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Utlänningslagen

Enligt 9 § 2 mom. i utlänningslagen ingår i rättshjälpen för den som söker internationellt skydd inte biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a §, om inte ett biträdes närvaro är nödvändig av särskilt vägande skäl. 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 slopas. Biträdet ska efter behov kunna delta i asylsamtalet tillsammans med sin huvudman och i enlighet med rättshjälpslagen få arvode av statens medel för biträdandet. Om biträdena deltar i asylsamtalen oftare än för närvarande leder det till att alla relevanta omständigheter bättre kan framföras på ett tidigt stadium, vilket underlättar avgörandet av ärendet. Ett juridiskt biträde som är med från början av förvaltningsstadiet stärker sökandens rättsskydd.

Enligt 190 § 3 mom. i utlänningslagen 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. Enligt 196 § 3 mom. i utlänningslagen ska i ett ärende som avses i 190 § 3 mom. besvär anföras och ansökan om besvärstillstånd göras inom 14 dagar från delfäendet av beslutet. I denna proposition föreslås dessa avvikande besvärstider bli slopade. I fråga om asylbeslut föreslås besvärstiden vara den allmänna tiden på 30 dagar. En besvärstid som är längre än den nuvarande förbättrar möjligheterna att utforma besvärsskriften grundligare och så att kompletteringar inte behövs. Detta gör behandlingen av ärendena i domstolen smidigare och ger denna grupp av ärenden en jämlik ställning i förhållande till andra ärendegrupper.

Rättshjälpslagen

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. Närmare bestämmelser om beloppet på arvodet enligt ärende utfärdas genom förordning av statsrådet. Paragrafen föreslås bli upphävd. I stället för ett arvode som bestäms särskilt för varje ärende ska jurister som i enlighet med rättshjälpslagen biträder asylsökande enligt 17 § i den lagen betalas ett skäligt arvode för de behövliga åtgärderna enligt tidsåtgång. Syftet med ändringen är att trygga tillgången till sakkunniga biträden. Grunderna för biträdenas arvoden blir desamma som i fråga om andra grupper av ärenden. 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. Det innebär att arvoden enligt ärende efter lagens ikraftträdande endast betalas i de situationer där yrkandet på arvode har framställts före lagens ikraftträdande och där rättshjälpsbeslutet har meddelats den 15 september 2016 eller därefter.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

I planen för de offentliga finanserna 2020–2023 bedöms ändringarnas konsekvenser för behovet av anslag. Vid beräkningen av detta behov har antalet asylsökande uppskattats till 4 000. Uppskattningen 4 000 asylsökande under de kommande åren baserar sig både på utfall och på bedömningar av hur situationen när det gäller asylsökande kommer att utvecklas i framtiden i Europa och i världen och hur utvecklingen kommer att märkas av i Finland. Bedömningarna görs som en del av de antaganden i fråga om invandringen som under ledning av finansministeriet årligen utarbetas som grund för budget- och ramberedningen. Bedömningarna utarbetas vid Migrationsverket som en del av ett större myndighetssamarbete. Före 2015, som var ett exceptionellt år, kom det varje år 3 000–4 000 asylsökande till Finland. Antalet asylsökande återgick efter 2015 också snabbt nästan till det vanliga. Efter 2015 har det årligen lämnats in 4 500–5 600 asylansökningar, men de nya ansökningarna har utgjort en stor del av alla asylansökningar.

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

Rättshjälpsbyråerna behöver mer personal eftersom rättsbiträdena efter lagändringarna oftare än för närvarande kommer att delta i asylsamtal. Byråernas andel av tilläggsanslaget är 560 000 euro 2020. Anslaget ökar till 700 000 euro 2021 och till 920 000 euro från och med 2022.

Ersättningarna till privata biträden ökar på grund av timarvodena och deltagandet i samtal samt det ökade antalet muntliga förhandlingar. Denna andel av det ökade anslaget är 250 000 euro 2020. Anslaget ökar till 380 000 euro från och med 2021.

Rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens omkostnader ökar på grund av de nu föreslagna ändringarna eftersom antalet timmar i förvaltningsfasen, som sköts av offentliga rättsbiträden, ökar på grund av deltagandet i samtal. Enligt kalkylerna beräknas det varje år till Finland komma ca 4 000 asylsökande som om de så önskar kan ansöka om offentlig rättshjälp. I avsnitt 2 presenteras rapporter om antalet asylsökande och rättshjälpsbeslut mellan 2015 och 2019. Nästan alla asylsökande har rätt till offentlig rättshjälp, men alla ansöker inte om det. Kostnadsberäkningen utgår från att 80 procent, dvs. 3 200, kommer att ansöka om rättshjälp. Rättshjälpsbesluten är jämnt fördelade mellan privata och offentliga rättsbiträden. I förvaltningsfasen deltar ett privat biträde endast i särskilda fall, så i samtalen deltar i huvudsak ett offentligt rättsbiträde. Samtalet antas ta i genomsnitt en arbetsdag i anspråk. Om biträdena deltog i alla 3 200 samtal skulle det krävas en resurs på 16 biträden. Inte heller efter lagändringen kommer biträdena att delta i samtalen om det inte behövs. För 2020 års del kommer behovet av tilläggsresurser att realiseras först i slutet av året.

Tabell 7 Behovet av resurser för offentliga rättsbiträden till följd av ändringen:

År	Antal samtal minst	Antal samtal högst	Biträdesresurs	Merkostnad högst
2020	750	1 500	4–7,5	560 000
2021	1 500	1 900	7,5–9,5	700 000
2022	1 500	2 500	7,5–12,5	920 000

Att ersättningen till biträdena ändras till att basera sig på timarvoden i stället för på arvoden enligt ärende kommer sannolikt att öka de kostnader som betalas av statens medel. Det genomsnittliga arvode som i förvaltningsdomstolen betalades utifrån ett rättshjälpsbeslut uppgick 2015 i timersättningar till ca 776 euro, vilket motsvarar ca 7 timmars arbete. År 2019 var motsvarande genomsnittliga arvode 701 euro. I förvaltningsfasen var det genomsnittliga arvodet 935 euro (ca 8,5 timmar) 2015 och 586 euro 2019. Eftersom antalet muntliga förhandlingar har ökat vid förvaltningsdomstolarna, kommer detta att höja beloppet av de ersättningar som betalas enligt antalet timmar jämfört med nivån 2015. Muntliga förhandlingar fördes vid förvaltningsdomstolarna ca 370 gånger 2019. En förhandling kan uppskattas vara i 5–7 timmar. Utgifterna kommer också att öka i och med att biträdena allt oftare deltar i asylsamtalen och att ett timarvode betalas för deltagandet. Ett privat biträde kan beräknas sköta rättshjälpen i förvaltningsfasen med offentliga medel i ca 500–600 fall; uppskattningen baserar sig på statistik för 2019.

Tabell 8 Uppskattade kostnader för privata biträden

År	Utgångsnivå 1 400–2 000 klienter à 776 €	Tillägg för muntlig förhandling 200–400 st. à 6 h	Samtal 200– 400 st. à 6 h	Kostnad totalt mn €
2020	1–1,5 mn €	132 000	132 000	1,8
2021	1,5 mn €	264 000	264 000	2,02

Tabell 9 Uppskattade timbaserade kostnader (110 €/h)

Uppdrag	Uppskattad tidsanvändning, h	Uppskattat antal	Ersättning/uppdrag/€	Kostnad totalt
Förvaltningsfasen	8	200	880	176 000
Förvaltningsfasen, närvaro vid samtal	16	200	1760	352 000
Besvärshörsfasen, skriftliga besvär	7	1000	770	770 000
Besvärshörsfasen, muntlig förhandling	13	300	1430	429 000
HFD	5	700	550	385 000
				2 112 000

Tabell 10 Anslag anvisade för rättshjälp till asylsökande (miljoner €)

	2020	2021	2022
Rättshjälpsbyråer	1,0	1,1	1,4
Privata biträden	2,3	2,5	2,5
Sammanlagt	3,3	3,6	3,9

De föreslagna ändringarna kan på dessa grunder genomföras inom den redan fastslagna ramfinansieringen.

Om situationen förändras så att antalet asylsökande blir större än det nu uppskattade 4 000 ökar kostnaderna i samma proportion, om de övriga faktorerna hålls på den nu beräknade nivån. Hittills har antalet sökande inte ökat, tvärtom är antalet sökande som lämnat in sin första ansökan nu färre än 4 000. En eventuell ökning kan bedömas ske från och med i år. När det anslag som behövs för rättshjälp till asylsökande har beräknats uppgå till ca 3,6 miljoner euro från och med 2021, blir det anslag som behövs grovt taget dubbelt så stort om antalet sökande är 8 000. Efter det stora antalet sökande 2015 har det på årsnivå som mest använts ca 9,6 miljoner euro till rättshjälp. Det var 2016, och de ändringar som trädde i kraft den 1 september det året hade ännu inte fått några stora konsekvenser, dvs. situationen var densamma som efter de nu föreslagna ändringarna. Om förhållandena förändras kommer kostnadseffekterna i framtiden att

vara på samma nivå eller något högre. Dessa ekonomiska konsekvenser måste bemötas med tilläggsanslag.

Migrationsverket bedömer i sitt remissvar att propositionens viktigaste ekonomiska konsekvenser för dess verksamhet hänför sig till kostnaderna för mottagningstjänster. Från och med 2020 är målet att den genomsnittliga kostnaden för mottagande av asylsökande ska vara 50 euro per person och dygn. Om de förlängda besvärstiderna som sådana överförs till den totala behandlingstiden och därmed förlänger den tid som en person omfattas av mottagningstjänsterna, har detta betydande konsekvenser för kostnaderna för tjänsterna.

År 2019 anfördes besvär hos förvaltningsdomstolarna i ca 4 000 asylsökandes ärenden och hos högsta förvaltningsdomstolen i ca 2 700 asylsökandes ärenden. En förlängning av besvärstiden vid förvaltningsdomstolen med nio dygn kan således medföra en merkostnad på ca 1,8 miljoner euro för mottagningstjänsterna, och på motsvarande sätt kan en förlängning av besvärstiden vid högsta förvaltningsdomstolen med 16 dygn medföra en merkostnad på ca 2,2 miljoner euro. Om antalet besvär hålls på samma nivå förutsätter förlängningen av besvärstiderna alltså ett tillägg på ca 4 miljoner euro för mottagningstjänsterna, om man inte kan förkorta de totala behandlingstiderna på något annat sätt.

Det är svårt att förutsäga de övriga ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna ändringen. Om det blir vanligare att ett biträde är närvarande vid samtalet, blir asylprocessen effektivare och behovet av ytterligare utredningar mindre i vissa fall, men samtidigt kan resultatet bli att asylsamtalen förlängs och att fler samtal behöver ordnas för enskilda klienter, vilket ökar kostnaderna för bl.a. tolkning och mottagande. Det är alltså omöjligt att på förhand bedöma om de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna ändringen i slutändan blir positiva eller negativa och hur stora de blir. I vilket fall som helst kommer ändringen att synas mest i mottagningskostnaderna, för vars del effekten i extrema situationer blir +/- 12,5 miljoner euro beroende på om mottagningsbehovet ökar eller minskar.

Konsekvenser för myndigheterna

Att biträde anlitas vid asylsamtalen får konsekvenser för Migrationsverkets verksamhet. En positiv konsekvens kan anses vara att juridiska biträden är närvarande vid samtalen i stället för stödpersoner. I nuläget har en stödperson kunnat anmäla sig som biträde trots att personen kan ha bristande kompetens för denna roll. Ett lekmannabiträde har inte alltid kunskap om hur förfarandet framskrider, om syftet med samtalet eller om sin egen roll i det. Migrationsverket har sett många utmaningar när det gäller lekmannabitrådets deltagande i samtalen. Att lekmannabiträden ersätts av juridiska biträden utgör en garanti för att samtalet förlöper på behörigt sätt. Det stöder intervjuarens ledning av processen och fullgörandet av myndighetens utrednings-skyldighet.

Däremot har det faktum att ett biträde sällan har deltagit i samtalen minskat Migrationsverkets behov av stödtjänster. Mycket arbetstid har gått åt till att avtala om tidtabellerna för samtalen med biträdena, och verkets övriga arbete har blivit lidande. Skyldigheten att iaktta den föreskrivna behandlingstiden förutsätter att man inte återgår till en sådan situation. Om jämkningen av tidtabellerna tar lika lång tid som tidigare, kan det leda till att den målsatta behandlingstiden överskrids. Det leder enligt en bedömning av Migrationsverkets asylenhet också till att stödteamets arbetsmängd ökar och förutsätter mer personalresurser för bokning av samtal. Därför bestämmer Migrationsverket 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.

När det gäller rättshjälpsbyråernas verksamhet medför ändringen ett ökat behov av resurser. De offentliga rättsbiträdena, som huvudsakligen sköter förvaltningsfasen, kommer att delta i asylsamtalen betydligt oftare än för närvarande. För ett samtal ska det reserveras en arbetsdag. Detta innebär att ett ärende inte kan skötas med nuvarande resurser. Om resurserna kan ökas, kan det bidra till ökade möjligheter att specialisera sig i utlänningsfrågor. Vid rättshjälpsbyråerna kommer det att gå åt mer tid till att fatta betalningsbeslut, när ersättningarna till enskilda blir timbaserade.

Ett biträdes närvaro vid asylsamtalet kan påverka en eventuell senare behandling i förvaltningsdomstolen. Att biträden deltar vid samtalen kan innebära att bristerna i asylsamtalen minskar och att domstolen får färre uppgifter som omfattas av den egna utredningsskyldigheten när den har tillgång till ett mer heltäckande material. En förlängning av besvärstiden kan förbättra kvaliteten på besvaren, vilket kan påverka behandlingen och påskynda processen. Att bestämma ett timarvode i domstol tar antagligen längre tid än att bestämma ett arvode enligt ärende.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna

Att fastställa en tillräckligt lång besvärstid ingår i de garantier för en rättvis rättegång som enligt grundlagen ska tryggas genom lag. En tillräckligt lång tid för sökande av ändring är en förutsättning för att en sökande ska ha möjlighet att föra ett beslut som gäller honom eller henne till domstol. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 24/2016 rd–RP 32/2016 rd ansett att förkortad besvärstid och begränsad rättshjälp i sig försvagar de asylsökandes rättsskydd. De nu föreslagna ändringarna kan bedömas förbättra de sökandes rättsskydd och deras grundläggande och mänskliga rättigheter, när de har tillgång till ett juridiskt biträde i större utsträckning än tidigare och vid behov tillräckligt med tid för att anföra besvär. Genom grunderna för biträdenas arvoden bidrar man också till att de asylsökande kan välja sakkunniga privata biträden för domstolsbehandlingen och även för asylsamtalen, när rättshjälpen i förvaltningsfasen ges av ett privat biträde med statliga medel.

Enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska var och en ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas. Vidare ska rättshjälp ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol. De nu föreslagna ändringarna uppfyller detta krav, eftersom rättshjälpen för de asylsökande är mer omfattande och besvärstiden längre än för närvarande.

Övriga konsekvenser

Fastställandet av grunderna för arvoden har ekonomiska konsekvenser men inverkar också på tillgången till rättshjälp. Resurserna för offentlig rättshjälp påverkas genom besluten om statsbudgeten. Privata biträden och organisationer är en viktig del av rättshjälpen för asylsökande och av rättsskyddets innehåll. Eftersom antalet sökande kan variera avsevärt är det viktigt att ha tillgång till sakkunnigresurserna inom den privata sektorn. Arvodespolitiken inverkar på den privata sektorns vilja och möjligheter att sköta dessa ärenden. Genom ersättningar per timme medverkar man till att den privata sektorn finns tillgänglig för de asylsökande och att sakkunskapen kan bevaras när förhållandena eventuellt förändras i framtiden. De föreslagna ändringarna inverkar på kontinuiteten när det gäller sakkunnig rättshjälp och på trygghandet av tillgången till biträden.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Regeringsprogrammet innehåller detaljerade skrivningar om de önskade ändringarna, som förväntas träda i kraft så snart som möjligt. I detta sammanhang har det inte gjorts någon omfattande bedömning av alternativa metoder. Målet är att förbättra de asylsökandes rättsskydd. Avsikten är att vidta också sådana åtgärder som åtminstone inte genast förutsätter ny lagstiftning. I utredningarna har det konstaterats att sökandena inte har tillräcklig information om tillgången till rättshjälp. Informationen ska utvecklas inom Migrationsverkets projekt. Ett led i arbetet med att förbättra de asylsökandes rättsskydd är enligt regeringsprogrammet hur kompetensen och noggrannheten hos de jurister som biträder de asylsökande säkerställs. Detta är inte ett alternativ till de nu föreslagna ändringarna, utan ett komplement till denna helhet.

När det gäller grunderna för biträdenas arvoden är ett alternativ att omvärdera arvoden enligt ärende utan att ändra dem till timarvoden. Detta kunde göras genom en förordning. Kategorierna av ärenden behöver då utökas så att man i högre grad kan beakta olika situationer. En sådan ändring vore skulle vara ekonomiskt neutral eller öka utgifterna något. Med flera separata kategorier kan man hitta ett skäligare och mer individuellt arvode som bättre motsvarar arbetsinsatsen. Däremot går man miste om de fördelar som det nuvarande förfarandet har gett när det gäller att bestämma arvodet smidigt och snabbt.

Tabell 11 Betalningskategorier och antal i fråga om arvoden enligt ärende

Betalningskategorier 2019	Antal	Betalat belopp
0–399	122	
400–799	756	
800–1 299	869	
1 300–	151	
	1 898	1,8 mn euro

En del av de arvoden som betalades 2019 var fortfarande timbaserade med stöd av lagens ikraftträdandebestämmelse. Cirka 75 procent av arvoden bestämdes enligt ärende. Det som väckt mest kritik är att arvodet enligt ärende inte motsvarar arbetsinsatsen. För att detta ska kunna rättas till behövs det bestämmelser om kategorier med mer betalt, t.ex. för de fall i besvärshörsfasen i där det ordnas muntlig förhandling och för ärenden i förvaltningsfasen där intervjun tar längre tid än i genomsnitt. Men det har också påpekats att man för ett tämligen litet arbete får ett högre arvode enligt ärende än per timme.

De ändrade kategorierna av arvode enligt ärende kunde t.ex. se ut på följande sätt:

Tabell 12 Alternativa betalningskategorier i fråga om arvodena enligt ärende

Alternativa betalningskategorier	Uppskattat antal	Euro
200	60	12 000
400	62	24 800
600	300	180 000
800	456	364 800
1300	400	520 000
1600	469	750 400
2000	100	200 000
2500	51	127 500
	1898	2 179 500

Kostnadsökningen uppgår till ca 380 000 euro om antalet uppdrag för privata biträden ligger på 2019 års nivå, dvs. ca 1 900. Det genomsnittliga arvodet är i exempelfallet 1 148 euro. För arvodenas del är det möjligt med sådana alternativa lösningar att kostnaderna för arvodena enligt ärende ligger på samma nivå som i den föreslagna timbaserade modellen och att de kan genomföras inom rambeslutet för statsfinanserna och anslagen enligt budgetarna.

I utredningarna har det också föreslagits mer omfattande ändringar i fråga om ordnande av rätts hjälp för asylsökande på ett sätt som avviker från rättshjälpslagen. Det har föreslagits att rätts hjälptjänsterna för asylsökande ska konkurrensutsättas och köpas av en utomstående tjänste producerent. Utvecklandet av ett sådant nytt alternativ förutsätter en mer omfattande beredning och prövning, vilket inte har varit möjligt i detta sammanhang.

6 Remissvar

Sammanlagt 28 remissinstanser ombads yttra sig om utkastet till proposition: Amnesty International Finländska sektionen rf, Auktorisoidut Lakimiehet - Auktoriserade Jurister - Authorized Attorneys at Law ry, riksdagens justitieombudsman, Södra Finlands, Norra Finlands, Östra Finlands, Sydöstra Finlands, Sydvästra Finlands och Västra och Inre Finlands rättshjälps och intressebevakningsdistrikt, Helsingfors universitet, Östra Finlands, Norra Finlands, Åbo och Helsingfors förvaltningsdomstolar, högsta förvaltningsdomstolen, Östra Finlands universitet, Julkiset Oikeusavustajat ry, Migrationsverket, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Röda Kors, Migrationsinstitutet, inrikesministeriet, Finlands Advokatförbund, Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry, Finlands Flyktinghjälp rf, justitiekanslern i statsrådet, finansministeriet och FN:s flyktingkommissariat UNHCR.

Inga yttranden lämnades av Julkiset Oikeusavustajat ry, Auktorisoidut Lakimiehet - Auktoriserade Jurister - Authorized Attorneys at Law ry eller Östra Finlands universitet. Utöver de begärda yttrandena lämnades yttranden också av juris kandidat Marianne Kajander och Oikeuspoliittinen yhdistys - Rättspolitiska föreningen Demla ry.

Remissinstanserna förhöll sig så gott som enbart positiva till de föreslagna ändringarna. Ändringarna ansågs förbättra de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer som söker internationellt skydd. I flera yttranden ansågs det att de ändringar som gjordes 2016 var misslyckade och att det är behövt och motiverat att upphäva dem.

Rättshjälp vid asylsamtal

De föreslagna ändringarna fick stort stöd. Att ett biträde deltar i en sökandes asylprocess ända från början är enligt remissinstanserna viktigt med tanke på rättssäkerheten. Det ansågs också underlätta den fortsatta processen och göra behandlingen smidigare. Migrationsverket bedömde att det med tanke på processen är till större nytta om juridiska biträden deltar i samtalen i stället för så kallade stödpersoner. Även om ändringen välkomnades, ansåg vissa remissinstanser att det är viktigare att biträdet ger sökanden råd ända från början än att han eller hon deltar i samtalet. Statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt ansåg att biträdet ska delta i samtalet endast om det behövs för skötseln av ärendet och inte enbart i enlighet med huvudmannens subjektiva önskemål. Biträdet bör vid ansökan om arvode kunna motivera att det har varit en behövt åtgärd att biträda vid samtalet. Distrikten anser att behovskriteriet behöver tas upp närmare i propositionen.

I flera remissvar ansågs det att privata biträden i större utsträckning än för närvarande bör kunna lämna rättshjälp med offentliga medel också i förvaltningsfasen. Om privata biträden som specialiserat sig på flyktingrätt, såsom Flyktingrådgivningen, utsluts från att biträda i början leder det enligt Flyktingrådgivningen till onödiga byten av biträde i besvärshörsfasen och därigenom till ökade kostnader, eftersom det vore mest processekonomiskt att samma biträde sköter klientens uppdrag i alla olika faser. Flyktingrådgivningen anser att det också i fråga om förordnande av privata biträden finns skäl att återkalla den ändring som gjordes 2016 eller ändra lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (477/2016) i fråga om hänvisande till rättshjälp. Frågan bör åtminstone beaktas i förarbetena till lagen. Också Demla, Finlands Advokatförbund, UNHCR och Amnesty International anser att asylsökande bör ha möjlighet att välja biträde genast i förvaltningsfasen. Åsikten har motiverats bl.a. med att de offentliga rättsbiträdena i besvärshörsfasen ofta har fått lov att tacka nej till att biträda sina klienter med att anföra besvär på grund av bristfälliga resurser, varvid de asylsökande har varit tvungna att skyndsamt söka ett privat biträde som kan hjälpa dem att utforma besvärsskriften.

Remissvaren leder till denna del inte till några ändringar i lagförslagen. Enligt 8 § i rättshjälpslagen lämnas rättshjälp av ett offentligt rättsbiträde. I domstolsärenden kan till biträde dock också förordnas ett privat biträde som har gett sitt samtycke till uppdraget. Ett privat biträde kan dessutom förordnas i de situationer som avses i 10 § lagen om statliga rättshjälpsbyråer (258/2002). Den lagen har ersatts av lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Den sistnämnda lagens 12 § innehåller en bestämmelse om de situationer där en sökande kan hänvisas till ett privat biträde. Ett offentligt rättsbiträde som tar emot ett ärende i uppdragets förvaltningsfas bör enligt god advokatsed bedöma om han eller hon kan sköta alla faser av ärendet, inklusive eventuella besvär. Om biträdet bedömer att han eller hon inte kan ta hand om ärendet i en eventuell domstolsfas, ska den som söker rättshjälp av denna grundade anledning genast hänvisas till ett biträde som kan biträda sin huvudman under hela processen. Detta bör vara förfarandet i fråga om alla grupper av ärenden, även ärenden som gäller internationellt skydd.

Besvärstid

Ingen remissinstans motsatte sig ändringarna av besvärstiden. I remissvaren ansågs det att ett återställande av besvärstiderna till samma nivå som för andra förvaltningsärenden är en väsentlig förutsättning för att de asylsökandes rättsskydd ska kunna stärkas. Justitiekanslern påpekade i sitt yttrande att de kortare tidsfristerna i praktiken kan försvåra genomförandet av en effektiv rätt att söka ändring. Förvaltningsdomstolarna konstaterade att de kortare tidsfristerna inte har förkortat behandlingstiderna men att de sannolikt har inverkat negativt på kvaliteten på besvären och ökat behovet av att begära och lämna ytterligare utredningar.

Grunder för arvoden

Förslaget att göra grunderna för biträdenas arvoden timbaserade understöddes av så gott som alla remissinstanser. Alla andra remissinstanser än den som bestämmer arvodena understödde en övergång till timbaserade arvoden utan förbehåll. Amnesty International stöder också ändringen och anser att situationen för privata juridiska biträden redan länge har varit mycket svår. Ändringen av grunderna för arvodena från timbaserade till fasta arvoden har lett till att privata biträden som utför sitt arbete väl och är insatta i flyktingrätt inte har fått tillräcklig ersättning för sitt arbete. Enligt Amnesty är det därför viktigt att så snart som möjligt sätta i kraft den föreslagna övergången till timbaserade arvoden så att privata aktörer som har specialkunskaper i internationellt skydd, och som utför ett ytterst viktigt arbete, inte ska bli tvungna att upphöra med sin verksamhet. Även i andra remissvar anses det på det sätt som beskrivs ovan att den föreslagna ändringen av grunderna för arvoden är motiverad för att avhjälpa de problem som framkommit, i synnerhet om den styr de asylsökandes biträden att utföra sitt arbete på behörigt och omsorgsfullt sätt.

Enligt högsta förvaltningsdomstolens uppfattning bör man inte slopa systemet med arvoden som bestäms enligt ärende. Det skulle öka förvaltningsdomstolarnas arbete och fördröja behandlingen och avgörandet av ärenden som gäller internationellt skydd vid förvaltningsdomstolarna. På grund av det stora antalet ärenden blir multiplikatoreffekten betydande. Vid förvaltningsdomstolarna fattas beslut om rättshjälp i samband med avgörandet av ärendet i samma sammansättning som i huvudsaken. Systemet med arvode enligt ärende har avsevärt påskyndat och effektiviserat behandlingen av ärendena, eftersom arbetsinsatsen har kunnat inriktas på avgörandet av själva besvärärendet i stället för på en närmast teknisk kontroll av fakturor. Arvodet enligt ärende, som kan betalas även utan faktura, har enligt remissinstansen varit ett fungerande och effektivt system som också bidrar till att göra rättshjälpssystemet mer förutsägbart. Sakkunniga biträden spelar en viktig roll när det gäller att tillgodose rättsskyddet. Jämfört med motsvarande grupper av ärenden, såsom uppehållstillståndsärenden och medborgarskapsärenden, där timbaserad fakturering tillämpas, har arvodena enligt ärende i ärendegruppen för internationellt skydd enligt högsta förvaltningsdomstolens erfarenhet i regel varit proportionerliga. Högsta förvaltningsdomstolen föreslår att man överväger ett alternativ där grunderna för arvodena graderas mer än för närvarande, dock så att systemet med arvode enligt ärende bevaras, eller ett alternativ där arvoden enligt ärende tillämpas åtminstone i de fall där högsta förvaltningsdomstolen inte beviljar besvärstillstånd.

Statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt förhåller sig kritiska till propositionen. Enligt deras yttranden har arvodena enligt ärende gjort behandlingen av arvodena klarare, snabbare och mindre resurskrävande. Enligt dem kunde ett alternativ till timbaserade arvoden vara arvoden enligt ärende som föreskrivs för flera olika situationer och en ny bedömning av arvodesnivån.

Konsekvenser för verksamheten

Statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt anser att de offentliga rättsbiträdena i regel har hand om rättshjälpen i förvaltningsfasen och på grund av lagändringen kommer att delta i asylsamtalen i högre grad än tidigare. Hanteringen av timbaserade fakturor påverkar arbetet. Detta kommer sammantaget inte bara att påverka organiseringen av arbetet utan leder också till att de nuvarande resurserna inte räcker till för skötseln av uppdragen.

Migrationsverket bedömer att propositionens viktigaste ekonomiska konsekvenser för dess verksamhet hänför sig till kostnaderna för mottagningstjänster. Från och med 2020 är målet att den genomsnittliga kostnaden för mottagande av asylsökande ska vara 50 euro per person och dygn. Om de förlängda besvärstiderna som sådana överförs till den totala behandlingstiden och därmed förlänger den tid som en person omfattas av mottagningstjänsterna, har detta betydande konsekvenser för kostnaderna för tjänsterna. Om det blir vanligare att ett biträde är närvarande vid samtalet, blir asylprocessen effektivare och behovet av ytterligare utredningar mindre i vissa fall, men samtidigt kan resultatet bli att asylsamtalen förlängs och att fler samtal behöver ordnas för enskilda klienter, vilket ökar kostnaderna för bl.a. tolkning och mottagande. Enligt Migrationsverket är det alltså omöjligt att på förhand bedöma om de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna ändringen i slutändan blir positiva eller negativa och hur stora de blir. Som det konstaterats ovan får det också ekonomiska konsekvenser om ändringen leder till en betydande förlängning av den tid som går åt till att boka asylsamtal. Om den skrivning i propositionsutkastet enligt vilken Migrationsverket i regel bestämmer tidtabellen för samtalet utelämnas eller annars inte genomförs, inverkar detta på Migrationsverkets stödfunktioner med flera årsverken, och de längre behandlingstiderna ökar kostnaderna för mottagandet avsevärt.

Många remissinstanser anser att konsekvenserna för deras verksamhet är positiva eller att ändringen inte har några konsekvenser alls. Konsekvenserna för de asylsökandes ställning betraktas i remissvaren enbart som positiva.

Ikraftträdandebestämmelsen

Enligt Flyktingrådgivningen rf kan syftet med lagändringen tryggas genom en ikraftträdandebestämmelse enligt vilken lagändringen ska tillämpas i rättshjälpsärenden som har inletts när lagen träder i kraft. Ikraftträdandebestämmelsen bör åtminstone förtydligas så att tillämpningen av lagändringen kopplas till inledandet av huvudsaken hos respektive myndighet i stället för till datumet för rättshjälpsbeslutet. På så sätt bestäms arvodet i de ärenden som har inletts vid lagändringens ikraftträdande enligt den gällande lagen, men i de ärenden som efter lagens ikraftträdande överförs till följande behandlingsfas tillämpas den nya lagen, oavsett om det är fråga om behandling vid en förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen eller Migrationsverket, efter det att domstolen har sänt ärendet tillbaka.

Östra Finlands förvaltningsdomstol anser att det finns skäl att fästa vikt vid att propositionens ikraftträdandebestämmelser är tydliga, i synnerhet när det gäller ändringen av rättshjälpslagen. När bestämmelsen om arvode enligt ärende kom till krävde den oklara ikraftträdandebestämmelsen ett ställningstagande av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 20.10.2016/4390). Förvaltningsdomstolen konstaterar att det i asylärenden inleds flera ärenden som förvaltningsdomstolarna eller högsta förvaltningsdomstolen sänder tillbaka till Migrationsverket på grund av en ny utredning. Det är inte ovanligt att det i de nämnda ärendena fortfarande finns ett rättshjälpsbeslut som har meddelats flera år tidigare, eftersom beslutet aldrig har vunnit laga kraft. Enligt Demla vore det en tydligare lösning att även tillämpa de ändringar som gäller grunden för arvode vid rättshjälpsbeslut på beslut som fattas efter lagens ikraftträdande, oavsett när rättshjälpsbeslutet har meddelats. Av den åsikten är också Amnesty International och Migrationsinstitutet.

Till denna del har propositionen ändrats så att den ändring av rättshjälpslagen som gäller grunden för arvode vid rättshjälp ska gälla de yrkanden på arvode som framställs efter lagens ikraftträdande.

Övriga kommentarer

Finlands Röda Kors, Flyktingrådgivningen rf och Finlands Flyktinghjälp rf anser att tröskeln för besvärstillstånd är för hög. De föreslår en sådan ändring av 196 § 4 mom. i utlänningslagen att ordet ”särskilt” stryks, dvs. att besvärstillstånd inte ska kräva särskilt vägande skäl. Förslaget genomförbarhet och konsekvenser har inte alls bedömts. Det är inte heller möjligt att göra en bedömning utan att behandlingen av de ändringar som föreslås i propositionen avsevärt fördröjs. Därför kommer en noggrannare bedömning av det förslag som gäller tröskeln för besvärstillstånd att göras senare vid ett lämpligt tillfälle.

Migrationsverket och inrikesministeriet anser det vara viktigt att rättshjälpen för asylsökande i fortsättningen i större utsträckning granskas med beaktande av dess särdrag och att man i enlighet med regeringsprogrammet strävar efter att säkerställa att kompetenta och noggranna biträden sköter de asylsökandes ärenden. Helsingfors universitet önskar att justitieministeriet presenterar konkreta metoder för att säkerställa en högklassig rättshjälp, t.ex. så att det av de jurister som biträder i asylärenden krävs bevis på att de är sakkunniga i fråga om asyllagstiftning.

Finansministeriet anser i sitt yttrande att de föreslagna ändringarna utgör en del av det innehåll i regeringsprogrammet ”Ett inkluderande och kunnigt Finland” som gäller stärkandet av de asylsökandes rättsskydd. Ministeriet anser det motiverat att man i fråga om kostnadseffekterna utreder om de föreslagna ändringarna kan göras inom ramen för den redan fastslagna finansieringen och att också alternativens ekonomiska konsekvenser bör beskrivas. På dessa punkter har propositionen preciserats.

Utlåtande av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav sitt utlåtande om propositionen den 27 februari 2020. Det ansåg att propositionsutkastet uppfyller kraven i anvisningarna för konsekvensbedömning av lagförslag. Enligt rådet bör man i propositionen också uppskatta de kostnader som ändringen eventuellt medför för Migrationsverket. Rådet ansåg också att det i propositionen behöver uppges vad uppskattningen 4 000 asylsökande per år, som används i kalkylerna, grundar sig på samt analyseras vilka kostnaderna blir om läget oväntat förändras. Till övriga delar ansåg rådet att konsekvenserna har bedömts tillräckligt noggrant. Propositionen har korrigerats i enlighet med rådets förslag.

7 Bestämmelser på lägre nivå än lag

När lagen om upphävande av 17 a § i rättshjälpslagen träder i kraft upphävs de med stöd av paragrafen utfärdade bestämmelser om arvoden enligt ärende som ingår i statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp (290/2008). Förordningen kommer att ändras för att den ska vara tydlig och lätt att läsa.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft så snart som möjligt.

När ändringen av rättshjälpslagen har trätt i kraft betalas till privata biträden i ärenden som gäller internationellt skydd arvode enligt den tid som använts för uppgiften, om yrkandet på arvode framställs efter lagens ikraftträdande.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Grundlagens 21 § innehåller bestämmelser om rättsskydd. Enligt paragrafens 2 mom. ska rätten att söka ändring tryggas genom lag. Besvärstiderna utgör en del av en rättvis rättegång. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 24/2016 rd–RP 32/2016 rd ansett att förslagen om att förkorta besvärstiden och begränsa rättshjälpen är relevanta med avseende på regleringen om rättssäkerhet i 21 § i grundlagen. Utskottet ansåg att de begränsningar som nu föreslås bli upphävda kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § i grundlagen. I denna proposition föreslås begränsningarna bli upphävda. Förslagets konsekvenser för de grundläggande friheterna och mänskliga rättigheterna behandlas i avsnitt 4.2 ”De huvudsakliga konsekvenserna”.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs i utlänningslagen (301/2004) 9 § 2 mom., 190 § 3 mom. och 196 § 3 mom., sådana de lyder, 9 § 2 mom. i lag 646/2016, 190 § 3 mom. i lag 850/2019 och 196 § 3 mom. i lag 1022/2018.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om upphävande av 17 a § i rättshjällagen

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Genom denna lag upphävs i rättshjälpslagen (257/2002) 17 a §, sådan den lyder i lag 650/2016.

2 §

Denna lag träder i kraft den 20 .

På arvoden till privata biträden i ärenden som gäller internationellt skydd tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag, om yrkandet på arvoden framställts före ikraftträdandet.

Helsingfors den 17 december 2020

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

1.

Lag

om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

9 §

I rättshjälpen ingår inte biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a §, om inte ett biträdes närvaro är nödvändig av särskilt vägande skäl. I rättshjälpen ingår dock biträdes närvaro vid asylsamtal, om sökanden är under 18 år och vistas i landet utan vårdnadshavare. (12.8.2016/646)

(upphävs 2 mom.)

190 §

190 §

Med avvikelse från bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska besvär anföras inom 21 dagar från delfäende av beslutet, om det är fråga om ett beslut av Migrationsverket i ett ärende som gäller internationellt skydd i samband med ett asylförfarande. Besvär ska anföras inom denna tidsfrist också när det genom det överklagade beslutet samtidigt har avgjorts ett uppehållstillstånd som sökts på någon annan grund och beslutats om avlägsnande ur landet och om inreseförbud. (5.7.2019/850)

(upphävs 3 mom.)

196 §

196 §

I ett ärende som avses i 190 § 3 mom. ska besvär anföras och ansökan om besvärstillstånd göras inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

(upphävs 3 mom.)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2.

Lag

om upphävande av 17 a § i rättshjälpslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

Förslagen lydelse

17 a §

17 a §

Arvode till privata biträden i ärenden som gälljer internationellt skydd

(upphävs)

I ett ärende som gälljer internationellt skydd fastställs särskilt för varje ärende ett skäligt arvode till privata biträden för skötseln av uppdraget som biträde. Närmare bestämmelser om beloppet på arvodet enligt ärende utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .