Mietintöjä ja lausuntoja
Betänkanden och utlåtanden

67/2012

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut

oikeusministeriö
justitieministeriet

Mietintöjä ja lausuntoja
Betänkanden och utlåtanden

67/2012

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut

Oikeusministeriö, Helsinki 2012

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

29.10.2012

Julkaisun nimi	Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut
Tekijä	Kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalveluiden siirtoa valmisteleva työryhmä Merja Muilu, puheenjohtaja, Päivi Tiainen-Hyrkäs, sihteeri
Oikeusministeriön julkaisu	67/2012 Mietintöjä ja lausuntoja
OSKARI numero	OM 7/33/2012
ISSN-L ISSN (PDF) ISBN (PDF)	1798-7105 1798-7105 978-952-259-252-1
URN Pysyvä osoite	URN:ISBN:978-952-259-252-1 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-252-1
Asia- ja avainsanat	Oikeusaputoimistot, oikeusapu, kansainvälistä suojelua hakevat

Tiivistelmä

Kansainvälistä suojelua hakevat ovat saaneet sekä oikeusapulain mukaisia että vastaanottokeskusten järjestämiä ja sisäasiainministeriön rahoittamia yksilöllisiä oikeusapupalveluja. Sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat toiminta- ja taloussuunnitelmissaan asettaneet vuoden 2013 tavoitteeksi näiden palvelujen päällekkäisyyksien poistamisen ja oikeusapupalveluiden siirtämisen yksinomaan oikeusapulain piiriin. Sisäasiainministeriön hanke ajalla 5.1.2011–15.3.2011 selvitti laajasti oikeusapupalveluiden nykytilan ja hankkeen ohjausryhmä suositti muun ohella, että jatkotyönä arvioidaan lainsäädäntötarpeet. Oikeusministeriö asetti tämän työryhmän valmistelemaan kansainvälistä suojelua hakevalle annettavan yksilöllisen oikeusavun siirtämisen yksinomaan oikeusapulain piiriin.

Työryhmä katsoo, että oikeusapupalvelut voidaan jatkossa antaa kansainvälistä suojelua hakeville voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Oikeusapulain ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain säännökset ja ulkomaalaislain 9 §:n oikeusohje turvaavat sen, että turvapaikan hakija saa oikeusapua ja hänen on mahdollista valita avustajakseen joko julkinen oikeusavustaja tai yksityinen lakimies. Oikeusavun saamisen edellytyksenä on jatkossa myös kansainvälistä suojelua hakevien osalta taloudellisen aseman huomioiminen. Työryhmä on nähnyt tämän yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttäväksi periaatteeksi.

Työryhmä suosittaa, että oikeusaputoimistoja ja vastaanottokeskuksia ohjeistetaan siirtoon liittyvissä asioissa ja oikeusapupalveluiden antamisessa yhdenmukaiseen käytäntöön ja tulkintaan. Tavoitteena on, että kansainvälistä suojelua hakeva saa yksilölliset oikeusapupalvelut vähintäänkin samantasoisina kuin nyt ja että muutoksella on vain vähäisiä vaikutuksia hänen asemaansa palvelun käyttäjänä. Siirron jälkeen oikeusapupalvelun käyttöä ja saatavuutta tulisi seurata ja tarvittaessa arvioida tilannetta uudelleen.

PRESENTATIONS-
BLAD

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

29.10.2012

Publikationens titel	Individuell rättshjälpsservice för personer som söker internationellt skydd
Författare	Arbetsgruppen för beredning av överföringen av individuell rättshjälpsservice för personer som söker internationellt skydd Merja Muilu, ordförande, Päivi Tiainen-Hyrkäs, sekreterare
Justitieministeriets publikation	67/2012 Betänkanden och utlåtanden
OSKARI nummer	OM 7/33/2012
ISSN-L ISSN (PDF) ISBN (PDF)	1798-7105 1798-7105 978-952-259-252-1
URN Permanent adress	URN:ISBN:978-952-259-252-1 http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-252-1
Sak- och nyckelord	Rättshjälpsbyråer, rättshjälp, personer som söker internationellt skydd

Referat

Personer som söker internationellt skydd har fått både rättshjälpstjänster i enlighet med rättshjälpslagen och sådana individuella rättshjälpstjänster som ordnas av förläggningar och finansieras av inrikesministeriet. Inrikesministeriet och justitieministeriet har i sina verksamhets- och ekonomiplaner för år 2013 satt som mål att eliminera överlappningar i dessa tjänster och överföra rättshjälpsservicen till att enbart omfattas av rättshjälpslagen. En omfattande utredning om nuläget för rättshjälpsservicen utarbetades inom ett projekt som inrikesministeriet tillsatte för perioden 5.1.2011–15.3.2011. Som fortsatta åtgärder rekommenderade projektets styrningsgrupp bl.a. att man bedömer om det finns behov att se över lagstiftningen. Justitieministeriet tillsatte denna arbetsgrupp för att bereda överföringen av individuell rättshjälp för personer som söker internationellt skydd i sin helhet till att omfattas av rättshjälpslagen.

Enligt arbetsgruppen kan personer som söker internationellt skydd i fortsättningen beviljas rättshjälp enligt den gällande lagstiftningen. Bestämmelserna i rättshjälpslagen och i lagen om statliga rättshjälpsbyråer samt 9 § i utlänningslagen garanterar att asylsökande får rättshjälp och kan välja antingen ett offentligt rättsbiträde eller en privat jurist som sitt biträde. I fortsättningen kommer en utredning om sökandes ekonomiska ställning vara en förutsättning för att få rättshjälp även för de personer som söker internationellt skydd. Arbetsgruppen anser att denna princip är berättigad med tanke på likabehandling.

Arbetsgruppen rekommenderar att rättshjälpsbyråer och förläggningar ges anvisningar om enhetliga förfaranden och tolkningar i frågor som gäller överföringen och tillhandahållandet av rättshjälpsservice. Syftet är att nivån på den individuella servicen som ges en person som söker internationellt skydd blir inte lägre och att ändringen så lite som möjligt påverkar personens ställning som användare av tjänsten. Efter överföringen ska användningen och tillgängligheten av rättshjälpstjänsterna uppföljas och vid behov omvärderas.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 10. toukokuuta 2012 työryhmän valmistelemaan kansainvälistä suojelua hakevalle valtion varoin annettavan yksilöllisen oikeusavun siirtämistä yksinomaan oikeusapulain piiriin. Työryhmän toimikausi oli 10.5.2012 – 31.10.2012

Työryhmän tehtävänä oli arvioida ja tehdä esitys mahdollisista muutoksista oikeusapulakiin ja ulkomaalaislakiin ja valmistella oikeusapupalveluiden siirtäminen oikeusaputoimistoihin.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos Merja Muilu oikeusministeriöstä ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen sisäasiainministeriöstä, ylitarkastaja Tiina Pesonen (nykyinen Snellman) sisäasiainministeriöstä ja hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs oikeusministeriöstä. Sinkkaselle ja Pesoselle määrättiin varajäseniksi lainsäädäntöneuvos Jutta Gras ja ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo molemmat sisäasiainministeriöstä. Tiainen-Hyrkäs määrättiin toimimaan työryhmän sihteerinä. Työryhmä on kokoontunut 6 kertaa.

Työryhmä on käyttänyt työnsä lähtökohtana sisäasiainministeriön "Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu" – hankkeen loppuraportista (Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2011) saatuja tietoja ja suosituksia. Työryhmä kuuli työnsä kannalta keskeisistä kysymyksistä asiantuntijoina Suomen Asianajajaliiton edustajana asianajaja Ville Puntoa, Maahanmuuttoviraston edustajana johtaja Jaana Vuoriota, Pakolaisneuvonta ry:n edustajana johtavaa lakimiestä Marjaana Lainetta ja oikeusaputoimistojen edustajana johtavaa julkista oikeusavustajaa Kari Hietalaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittaen mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2012

Merja Muilu

Tiina Sinkkanen

Tiina Snellman

Päivi Tiainen-Hyrkäs

SISÄLLYS

1 Johdanto 10

2 Tausta 11

2.1 Nykytila 11

2.2 Sisäasiainministeriön hanke 12

2.2.1 Ohjausryhmän esitykset 12

2.2.2 Lausuntopalaute 13

3 Johtopäätökset säädöstarpeesta 14

3.1 Lähtökohta 14

3.2 Asiantuntijoiden kuulemiset 14

3.2.1 Maahanmuuttovirasto 15

3.2.2 Oulunseudun oikeusaputoimisto 15

3.2.3 Pakolaisneuvonta 16

3.2.4 Suomen asianajajaliitto 17

3.3 Työryhmän johtopäätökset säädöstarpeesta 18

3.3.1 Oikeusapulaki ja laki valtion oikeusaputoimistoista 19

3.3.2 Ulkomaalaislaki 19

4 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut 2013 21

4.1 Oikeusapu valtion oikeusaputoimistoissa 21

4.1.1 Oikeusapuhakemus 21

4.1.2 Avustajan määrääminen ja avustajan kelpoisuus 22

4.1.3 Tuntimäärä ja toimenpiteet 23

4.1.4 Palkkion maksaminen 23

4.1.5 Tulkkaus- ja käännöskulut 23

4.2 Vastaanottokeskusten asema oikeudellisten palveluiden hakemisessa 24

4.3 Suosituksia menettelytavoista, ohjeistuksesta ja toiminnan seurannasta ja jatkotoimista 25

1 Johdanto

Sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2013–2016 maahanmuuttohallinnon yhdeksi keskeiseksi vuoden 2012 toimenpiteeksi on määritelty kansainvälistä suojelua hakevien[1] yksilöllisten oikeudellisten palveluiden siirtäminen yksinomaan oikeusapulain piiriin. Vastaavasti oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2013–2016 oikeusavun yhtenä tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalveluiden järjestämisen päällekkäisyyksien poistaminen.

Koska palveluiden antaminen yksinomaan oikeusapulain perusteella tarkoittaisi kustannusten vähenemistä sisäasianministeriössä ja vastaavasti niiden kasvua oikeusministeriössä, katsottiin, että siirto edellyttää myös määrärahamuutoksia. Näistä määrärahasiirroista sovittiin vuoden 2013 talousarviosuunnittelussa sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön välillä.

Oikeusministeriö asetti 10.5.2012 tämän työryhmän valmistelemaan kansainvälistä suojelua hakevalle valtion toimesta annettavan yksilöllisen oikeusavun siirtämisen yksinomaan oikeusapulain piiriin. Työryhmän tehtävänä oli arvioida ja tehdä esitys mahdollisista muutoksista oikeusapulakiin ja ulkomaalaislakiin.

Työryhmä on käyttänyt työnsä pohjana sisäasiainministeriön ”Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu” -hankkeen loppuraporttia[2] ja siitä saatuja lausuntoja.

[1] Laki *kansainvälistä suojelua hakevan* vastaanotosta (746/2011), aikaisemmin laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja *turvapaikanhakijoiden* vastaanotosta (493/1999). Molemmilla termeillä yksilöidään samaa ryhmää.
[2] Sisäasiainministeriön julkaisuja 12/2011, www.intermin.fi/julkaisut

2 Tausta

2.1 Nykytila

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapua annetaan niille, joilla on kotikunta Suomessa, koti- tai asuinpaikka Euroopan unionin jäsenvaltioissa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtioissa. Oikeusapua annetaan koti- tai asuinpaikasta riippumatta myös niille, joiden asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityisiä syitä. Näillä perusteilla kansainvälistä suojelua hakevan on mahdollista saada oikeusapulain mukaista oikeusapua, kun hänen asiaansa käsitellään tuomioistuimessa ja muutoinkin, jos siihen on erityisiä perusteita. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään lisäksi ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:ssä, jonka mukaan oikeus saada oikeusapua määritellään oikeusapulaissa.

Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) säädetään vastaanottopalveluista. Lain mukaan palvelut järjestää vastaanottokeskus. Palveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Lain 15 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle annetaan tietoja vastaanottopalveluista, oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanottoon liittyvissä kysymyksissä avustavista järjestöistä. Tietoja antavat poliisi tai rajatarkastusviranomainen ja vastaanottokeskus.

Lainsäädäntö ei velvoita tietojen antamisen lisäksi vastaanottokeskuksia järjestämään yksilöllistä oikeusapua turvapaikanhakijalle. Vastaanottokeskukset ovat vakiintuneen käytännön mukaan järjestäneet sekä yleistä oikeudellista neuvontaa että yksilöllisiä oikeusapupalveluja asiakkailleen. Käytäntö on perustunut siihen, että sisäasiainministeriön maahanmuuttoon varattua määrärahaa on saanut käyttää näiden palvelujen järjestämiseen. Sisäasiainministeriö antoi 19.2.2008 lähettämässään tiedotteessa vastaanottokeskuksille ja työ- ja elinkeinokeskuksille ohjeita ja näkökohtia turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden järjestämisestä.[3] Maahanmuuttovirasto ohjeisti 24.1.2011 vastaanottokeskuksia ja ryhmäkoteja turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelusta maksettavista palkkioista ja matkakustannuksista.[4] Määrärahasta on kustannettu oikeusapu, joka

[3] SM-2008–00845/Ka-25
[4] Mig Dno /2011/60

kattaa asian käsittelyä koskevat vaiheet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä Maahanmuuttoviraston asiassa tekemään ensimmäiseen hallintopäätökseen. Kyseessä on niin sanottu ulkoprosessuaalinen vaihe. Kun asian käsittely siirtyy tuomioistuimeen, oikeusapua annetaan oikeusapulain ja ulkomaalaislain perusteella ja sen kustannukset maksetaan oikeusministeriön oikeusavun määrärahoista.

2.2 Sisäasiainministeriön hanke

Sisäasiainministeriön asettaman hankkeen tehtävänä oli laatia selvitys kansainvälistä suojelua hakevalle annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta ja arvioida alustavasti mahdolliset muutostarpeet. Hankkeen toimikausi oli 5.1.2011–15.3.2011. Sille asetettiin ohjausryhmä, jossa oli edustus sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rajavartio-osastolta ja poliisiosastolta, Maahanmuuttovirastosta sekä oikeusministeriöstä, Helsingin hallinto-oikeudesta ja vastaanottokeskuksista. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta. Ohjausryhmä laati työstään 17.3.2011 julkaistun edellä mainitun loppuraportin.

Ohjausryhmä kuuli laajasti asiantuntijoita muiden ohella Pakolaisneuvonta ry:tä, Suomen asianajajaliittoa, Helsingin oikeusaputoimistoa, Lakimiesliittoa, vastaanottokeskuksen edustajaa ja Hansel Oy:tä. Lisäksi lausunnon antoivat Demla ry ja ETU - Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry. Hanke oli yhteydessä myös YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun Tukholman aluetoimistoon. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto kartoitti nykytilannetta tekemällä kyselyn vastaanottokeskuksille. Hanke teki myös kansainvälistä vertailua turvapaikanhakijoiden oikeudesta saada oikeusapua.

2.2.1 Ohjausryhmän esitykset

Hankkeen ohjausryhmä antoi loppuraportissaan suositukset yleisen oikeudellisen neuvonnan ja yksilöllisen oikeusavun järjestämisestä tulevaisuudessa. Se katsoi, että yleisen oikeudellisen neuvonnan osalta ei ole tullut esiin tarvetta muuttaa nykyistä järjestelmää, vaan se voitaisiin edelleen järjestää vastaanottokeskuksissa. Ohjausryhmä suositti kuitenkin, että jatkotyönä tulisi selvittää mahdolliset lainsäädäntötarpeet. Se kiinnitti myös huomioita siihen, että palvelujen hankinnassa huomioidaan julkisia hankintoja koskevat säädökset ja ohjeet.

Yksilöllisen oikeusavun järjestämisessä edelleen vastaanottokeskuksissa ohjausryhmä näki monia haasteita. Se katsoi, että nykyisen tilanteen jatkuminen edellyttäisi sitä, että oikeusavusta, sen perusteista ja palkkioista säädettäisiin laissa ja alemmanasteisissa säännöksissä. Harkittavaksi tulisi myös hankintaprosessin luonne ja hankintalain soveltaminen oikeusapupalveluiden hankintaan vastaanottokeskuksissa. Ohjausryhmä katsoi, että palvelujen siirtäminen kokonaan oikeusapulain piiriin tarjoaisi vastauksen moniin nykyjärjestelmän haasteisiin.

Hankkeen ohjausryhmä suositti, että yksilöllisen oikeusavun antaminen siirretään kokonaan oikeusapulain piiriin. Se suositti myös jatkotyötä lainsäädäntötarpeen arvioimiseksi ja laajaa ohjeistusta menettelyn muuttamisesta. Lisäselvitystä ohjausryhmän mielestä vaati ainakin se, huomioidaanko hakijan taloudellinen asema oikeusapulain mukaisesti ja rajaako oikeusapulaki jotenkin oikeutta saada oikeusapua nykyiseen verrattuna.

2.2.2 Lausuntopalaute

Hankkeen loppuraportista pyydettiin lausuntoja laajasti ja vastauksia saatiin 33 eri taholta. Ohjausryhmän suositukseen yksilöllisen oikeusavun siirtämisestä oikeusapulain piiriin suhtauduttiin lausunnoissa myönteisesti. Lausunnoissa siirron hyvinä puolina nähtiin päällekkäisyyksien poistuminen, yhdenmukaisuus oikeusavun saamisessa ja mahdollisuus paremmin valvoa palvelujen laatua ja kustannuksia. Muiden ohella Asianajajaliitto katsoi yleiseltäkin kannalta perustelluksi sen, ettei oikeusavussa ole päällekkäisiä järjestelmiä. Oikeusapulaki on kaikkiin Suomessa asuviin ja oleskeleviin yhtäläisesti sovellettava järjestelmä. Siirto ei sen mielestä sulje pois nykyisiä alalla toimijoita ja siten ei ole vaaraa palvelujen laadun heikentymisestä.

Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että yksilöllisen oikeusavun osalta olisi oikeusturvasyistä perustellumpaa, että oikeusapupalveluja ei järjestäisi maahanmuuttohallintoon kuuluva viranomainen, vaan avustajan valinta tapahtuisi kaikilta osin kansainvälistä suojelua hakevan itsensä toimesta. Myös Ihmisoikeusliitto ja UNHCR pitivät tärkeänä, että oikeusapu erotetaan hallinnollisesta toiminnasta. Suomen Punainen risti ei kannattanut oikeusavun siirtoa oikeusaputoimistoihin, koska sen mielestä asiaan liittyy liian monia avoimia kysymyksiä.

Monissa lausunnoissa painotettiin sitä, että jatkotyössä on varmistettava kansainvälistä suojelua hakeville annettavan oikeusavun laatu ja tarvittava erityisasiantuntemus. Tämä edellyttää, että jatkossakin tällaista asiantuntemusta omaavat tahot voivat edelleen antaa oikeusapua. Myös se, että oikeusapua antavat tahot ovat ammattieettiset korkeatasoisia ja että heidän toimintaansa voidaan valvoa, nähtiin tärkeänä. Jatkotyössä tulisi myös selvittää se, ovatko oikeusapupalvelut jatkossa hakijalle samantasoisia kuin nyt ja onko varallisuusharkinta hyväksyttävissä jatkossa myös kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavussa.[5]

[5] Tiedot perustuvat lausunnoista laadittuun yhteenvetoon: Sisäasiainministeriö, maahanmuutto-osasto, 9.6.2011 SM002:00/2011.

3 Johtopäätökset säädöstarpeesta

3.1 Lähtökohta

Kansainvälistä suojelua hakeville annetaan yksilöllistä oikeusapua vuoden 2013 alusta alkaen vain oikeusapulain nojalla. Talousarviosuunnittelussa on tehty tämä linjaus, eikä vastaanottokeskuksilla ole määrärahaa palveluiden järjestämiseen vuonna 2013. Työryhmä on käyttänyt hyväkseen edellä kuvatussa sisäasiainministeriön hankkeessa saatuja selvityksiä ja tietoja kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun nykytilasta ja siihen kohdistuvista muutostarpeista ja odotuksista.

Järjestelmän vaihtuessa selvin muutos hakijan kannalta on se, että oikeusapulain mukaan palveluja annetaan hakijan taloudellisten edellytysten perusteella. Tähän asti varallisuusharkintaa ei ole tehty ensivaiheen oikeusapupalveluja tarjottaessa. Harkittavana on, hyväksytäänkö tämä muutos ja mitä seurauksia siitä on. Toisena suurempana kokonaisuutena on avustajan valintaan liittyvät kysymykset.

Vaikka työryhmän käytössä oli yllä kerrottu lausuntopalaute, se päätti kuulla vielä oikeusapupalveluiden antamisen kannalta keskeisiä tahoja järjestelmän muuttamisen keskeisistä kysymyksistä.

3.2 Asiantuntijoiden kuulemiset

Työryhmä kutsui kuultavaksi Maahanmuuttoviraston, Pakolaisneuvonta ry:n, Oulunseudun oikeusaputoimiston ja Suomen Asianajajaliiton edustajat. Heidän näkemyksensä haluttiin erityisesti seuraaviin asioihin

- voidaanko oikeusapulain mukaiset taloudelliset edellytykset hyväksyä myös kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun perusteeksi
- voiko edellä mainittu varallisuusharkinta johtaa erityisiin vaikeuksiin tämän erityisryhmän osalta
- rajoittaako oikeusapulaki hakijan oikeutta valita avustaja nykytilannetta enemmän
- ovatko oikeusapulain säännökset ylipäänsä riittävät turvaamaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun
- mikä vaikutus ulkomaalaislain 9 §:llä on tilannetta arvioitaessa
- mitä muutostarpeita lainsäädäntöön esitetään
- muut kuin lainsäädäntöön liittyvät näkökohdat.

3.2.1 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttoviraston edustaja katsoi, että hallinnollisen prosessin etupainotteisuus on viraston kannalta tärkeää, sillä viraston tavoitteena on käsittelyaikojen lyhentäminen. Oikeusavulla ja sen saamisella mahdollisen varhaisessa vaiheessa on suuri merkitys tässä ketjussa ja oikeusapua tulee panostaa juuri varhaiseen vaiheeseen. Avustajan mukanaolo puhuttelussa auttaa asian selvittämistä, koska usein vasta puhuttelussa selviää, miksi henkilö hakee turvapaikkaa. Hakijalla tulee olla oikeus avustajan valintaan, mutta avustajan aikataulu ei saisi pitkittää prosessin kestoa. Turvapaikkaa hakevilla on korostettu oikeusturvan tarve ja avustajan asiantuntemuksella ja luotettavuudella on suuri merkitys. Maahanmuuttovirastossa katsotaan, että oikeusapupalveluiden siirto oikeusaputoimistoihin on tervetullut muutos; se turvaa nykyistä paremmin laillisuusvalvonnan ja laskutuksen oikeellisuuden tarkastamisen. Oikeusavun hakemisen ja järjestämisen kannalta erityisen tärkeitä ovat turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen vastaanottokeskusten paikkakunnat, tällä hetkellä Helsinki, Turku, Oulu ja Lappeenranta.[6] Kuultava ei ottanut kantaa siihen, tarvitaanko lainsäädäntöön muutoksia näiden tai muiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

3.2.2 Oulunseudun oikeusaputoimisto

Oulunseudun oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja korosti myös, että painopisteen tulee olla alun ulkoprosessuaalisessa vaiheessa myös avustajan käyttömahdollisuuden ja avustajan valinnan sekä avustajan suorittamien toimien osalta. Näin turvataan asian selvittäminen ja tarpeellinen avun saaminen alusta lähtien.

Kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä on korostettu oikeusturvan tarve. Se edellyttää, että heille oikeusapua antavat pätevät avustajat, joilla mahdollisesti olisi vielä hyvä maatuntemus. Tämän vuoksi olemassa olevat resurssit tulee jatkossakin hyödyntää täysimääräisesti.

Asiakkaan mahdollisuus valita avustaja korostuu tavallista enemmän suojelua hakevilla henkilöillä. Luottamuksellinen suhde avustajan ja avustettavan välillä on perusedellytys. Näillä henkilöillä voi olla traumaattisia kokemuksia, eikä viranomaiseen uskalleta luottaa. Avustajan asema korostuu. Kuultava painotti, että järjestelmä ei saa asettaa esteitä asiakkaan mahdollisuudelle valita avustajansa. Tämä on turvattavissa oikeusapulain säännöksillä.

Oikeusaputoimiston edustaja arvioi oikeusapulain säännösten riittävyyttä siihen, että hakija voi vapaasti valita avustajan myös niin sanotuissa ulkoprosessuaalisissa asioissa. Tuomioistuinasioiden osalta tilanne jatkuu ennallaan.

[6] Ajanjakso hakemuksen jättämisestä siihen saakka kun Maahanmuuttovirasto on suorittanut turvapaikkapuhuttelun eli ns. transitvaihe.

Oikeusavun saamista arvioidaan oikeusapulain 1 ja 2 §:ien perusteella. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on aina lain tarkoittamia erityisiä perusteita oikeusavun antamiseen jo hallinnollisessa vaiheessa. Pääsäännön mukaan oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja mutta valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 10 §:n mukaan myös yksityinen avustaja voidaan määrätä tehtävään, jos siihen on perusteltu syy. Kuultava katsoi, että kansainvälistä suojelua hakevien asioissa on aina kyseessä muu perusteltu syy: nopea aikataulu, tarvitaan alan erityisosaajaa.

Hakijan taloudellisen aseman selvittäminen tapahtuisi samalla tavalla kuin muidenkin oikeusapua hakevien henkilöiden. Valtioneuvoston oikeusavusta antaman asetuksen 1 §:n mukaan oikeusavun myöntämisen lähtökohtana on hakijan ilmoitus ja hänen esittämänsä selvitys tuloista ja menoista. Tulojen selvittäminen ei ole ongelmallista, koska lähes aina suojelua hakevalla on tuloja vain Suomesta ja ne ovat sosiaalisia etuuksia, joista saadaan suhteellisen helposti tietoja, jos satunnaisotoksen pistokoe sattuisi hakijan kohdalle. Sosiaalisten etuuksien tarkastaminen on yksinkertaista, koska niiden perusteet ja osittain määrät ovat myös yleisesti tiedossa.

Kuultavan käsityksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu myös ulkoprosessuaalisissa asioissa voidaan hoitaa oikeusapujärjestelmän kautta ilman että tarvittaisiin uutta lainsäädäntöä. Hakijat tulevat saamaan ainakin samantasoista oikeusapua kuin tähänkin asti.

Oikeusaputoimiston edustaja katsoi vielä, että oikeusapupäätösten teko ja laskujen maksatus näissä asioissa tulisi keskittää muutamaan oikeusaputoimistoon. Sillä turvataan yhdenmukainen ratkaisukäytäntö.

3.2.3 Pakolaisneuvonta

Pakolaisneuvonnan johtava lakimies korosti, että muutoksessa on huomioitava erityisesti hakijan korostunut oikeusturvan tarve, asioiden erityispiirteet, hakijan ja avustajan luottamuksellisen suhteen merkitys, haavoittuvassa asemassa olevat hakijat sekä frontloading-periaate eli perusteiden selvittäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Varhainen pääsy asiantuntevan oikeusavun piiriin tehokkaan ja oikeusvarman turvapaikkamenettelyn edellytyksenä korostuu erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, esimerkiksi traumatisoituneiden kidutuksen uhrien kohdalla.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden asioita käsiteltäessä on ymmärrettävä heidän taustastaan tulevat erityispiirteet. Ne vaikuttavat myös oikeusavun tarpeeseen. Oikeusturvan tarve on suurempi jo sellaisissa asioissa, jotka tavallisissa olosuhteissa ja omassa kulttuurissa voisi hoitaa ilman avustajaa. Suojelua hakevat eivät aina tunne voivansa luottaa viranomaisiin ja senkin vuoksi on tärkeää, että he voivat valita sellaisen avustajan, johon luottavat. Viranomaisen osoittama tai määräämä avustaja ei välttämättä

saavuttaisi tätä luottamusta. Oikeus valita avustaja ja luottamuksellisuus korostuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Lisäksi on huomattava, että turvapaikanhakijan erityistilanne ja haavoittuva asema huomioon ottaen ei voida edellyttää, että he voisivat ilman apua valita asiantuntevan avustajan. Tämä olisi huomioitava jollain tapaa myös siinä, että avustajiksi valikoituu luottamuksen arvoisia, päteviä lakimiehiä. Kuultava katsoi, että oikeusapulain pykälät sinänsä ovat riittävät, mutta esimerkiksi edellä mainittuun asiaan tulee kiinnittää huomiota.

Pakolaisneuvonta pitää erityisen tärkeänä arvioida tulossa olevan ns. lupalakimiesmenettelyn soveltuvuus keinona valvoa kansainvälistä suojelua hakeville oikeusapupalveluja antavien avustajien pätevyyttä ja toimintaa. Olisi arvioitava tarve ulkomaalaislain 9 pykälän muuttamiseen lupalakimieslainsäädäntöön liittyen.

Pakolaisneuvonnan mielestä yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ei riitä kirjallinen ja sähköinen informaatio, vaan sitä pitää jatkossakin antaa myös lakimiestapaamisissa.

3.2.4 Suomen asianajajaliitto

Asianajajaliitto painotti sitä, että jatkossakin tulee turvata yksityisten avustajien mahdollisuus toimia ulkomaalasiasioissa ja että heitä voidaan määrätä avustajiksi jo hallintomenettelyvaiheessa. Tässä suhteessa oikeusapulain 8 §:n ja ulkomaalaislain 9 §:n suhde ja tulkinta tulisi olla yhdenmukainen ja selkeä. Ulkomaalaislain pykälää ei ole tarvinnut soveltaa kovin usein, koska avustajat ovat saaneet palkkionsa hallintomenettelyvaiheesta vastaanottokeskuksen kautta. Jatkossa yksityisen avustajan käyttö ei saisi olla poikkeustapaus oikeusapulain 8 §:n perusteella, vaan pääsääntö ulkomaalaislain 9 §:n mukaisesti. Oikeusapua kansainvälistä suojelua hakeville antavat nykytilanteessa pääsääntöisesti yksityiset lakimiehet. Kuultava katsoi, että ulkomaalaislain 9 § voisi riittävästi turvata yksityisen avustajan käytön myös siirryttäessä oikeusapulain mukaiseen järjestelmään. Hän esitti kuitenkin harkittavaksi, pitäisikö oikeusapulakia muuttaa niin, että yksityisen avustajan käyttö hallintomenettelyssä olisi yhdenvertainen vaihtoehto julkisen oikeusavustajan antaman oikeusavun kanssa.

Asianajajaliitto piti varallisuusharkintaa oikeusavun perusteena hyväksyttävänä. Vastaanottokeskusten maksaessa oikeusavun varallisuusharkintaa ei käytetä. Kuultava katsoi, että yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista on, että oikeusapua myönnetään yhdenmukaisin perustein riippumatta siitä, mistä asiasta on kyse.

Oikeusavun maksuliikenteeseen liittyy myös avustajan kannalta kysymys palkkion maksatuksen ajankohdasta. Vastaanottokeskus on maksanut palkkion hallintomenettelyosuudesta sen päättyessä ja tuomioistuinosuus tulee maksettavaksi oikeusavun perusteella myöhemmin. Oikeusapupäätös ja avustajan määräys asiaan annetaan jatkossa jo alkuvaiheessa ja asian käsittely voi kestää kauan ja päättyä vasta hallintotuomioistuimessa. Avustajan kannalta tilanne tulee kohtuuttomasti muuttumaan, jos palkkio maksettaisiin vasta asian päätyttyä ehkä useamman vuoden kuluttua. Oikeusapulain 18 §:ssä säädetään palkkion maksamisesta ja sen perusteella avustaja voisi saada palkkion

tuomioistuimessa käsiteltävästä asiasta asian päätyttyä. Jos tehtävä jatkuu pitkähkön ajan, voidaan palkkio ja korvaus määrätä puolivuosittain tai erityisistä syistä lyhyemmältäkin ajalta. Kuultava ehdotti tulevaksi käytännöksi sen, että avustaja voi laskuttaa puhutteluvaiheen jälkeen ensimmäisen osan ja toisen kerran tuomioistuin osuuden. Vielä kuultava kiinnitti huomioita tulkkaus- ja käännöskuluihin niiden päämiesten osalta, jotka saavat oikeusapua osakorvauksella tai kustantavat oikeusavun itse. Hän ehdotti, että nämä kulut maksettaisiin aina vastaanottokeskusten määrärahoista asian käsittelyvaiheesta riippumatta. Tulkkaus- ja käännöskulujen maksatus käytännössä tulisi ohjeistaa selvästi.

Asianajajaliitto katsoi, että turvapaikanhakijoiden oikeusapu on ehkä järjestettävissä tyydyttävästi myös nykyisen lainsäädännön perusteella. Mikäli lakimuutoksia ei katsota tarpeelliseksi, tulisi siirto toteuttaa selkeällä ohjeistuksella, niin että tulkinnat olisivat yhdenmukaisia kaikissa oikeusaputoimistoissa. Oikeusapupäätösten teon keskittäminen muutamaan toimistoon voisi edesauttaa yhdenmukaisen käytännön syntymistä. Oikeusapupalveluiden laadun turvaamisen tärkeimmäksi tekijäksi Asianajajaliitto näkee sen, että jatkossakin turvataan vahvasti yksityisten avustajien mahdollisuus hoitaa näitä asioita entiseen tapaan ja että oikeusapua ei rajoiteta alle 80 tuntiin.

3.3 Työryhmän johtopäätökset säädöstarpeesta

Työryhmä on katsonut kuultuaan asiantuntijoita ja perehdyttyään asiassa aikaisemmin tehtyihin selvityksiin, että kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu voidaan järjestää nykyisen lainsäädännön perusteella. Sen käsityksen mukaan hakijoiden asema palvelujen käyttäjinä pysyy ennallaan ja heidän oikeutensa oikeusapuun turvataan oikeusapulain ja ulkomaalaislain nykyisillä säännöksillä. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että oikeusapuhakemuksia käsitellään ja ratkaistaan yhdenmukaisilla perusteilla ja asiaan soveltuvia lainsäännöksiä tulkitaan samalla tavalla riippumatta päätöksentekijästä.

Oikeusavun saamisen edellytyksenä on jatkossa myös kansainvälistä suojelua hakevien osalta taloudellinen harkinta. Työryhmä on katsonut, että tämä on hyväksyttävä periaate, eikä suojelua hakevien oikeusturva vaadi säännöksen muuttamista. Kansainvälistä suojelua hakevat ovat tähän asti olleet erityisasemassa muihin oikeusavun hakijoihin nähden ja myös muihin ulkomaalaisasioihin nähden. Heillä on ollut osin lakiin perustumaton erityisasema oikeudellisten palvelujen saajina. Työryhmän käsityksen mukaan heidän tilanteensa ei kuitenkaan olennaisesti muutu käytännössä, vaan valtaosa kansainvälistä suojelua hakevista saa oikeusavun korvauksetta myös oikeusapulain mukaisessa järjestelmässä.

3.3.1 Oikeusapulaki ja laki valtion oikeusaputoimistoista

Oikeusapulain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen vaatimia menoja. Kansainvälisen suojelun hakeminen on selkeästi sellainen oikeudellinen asia, johon hakija tarvitsee asiantuntevaa apua. Häneltä ei voida vaatia vieraan maan lainsäädännön ja menettelytapojen tuntemista, eikä yleinen oikeudellinen neuvonta ole riittävää hänen oikeusturvansa kannalta.

Oikeusapulain 2 §:ssä säädetään siitä henkilöpiiristä, jolle oikeusapua annetaan. Kun kysymys on hallinnollisesta prosessista eikä vielä tuomioistuinasiasta, tulkinta oikeusavun saamisen edellytyksistä tehdään pykälän toisessa momentissa mainitulla erityisellä syyllä. Työryhmä katsoo, että kansainvälistä suojelua koskeva asia on sinänsä erityinen syy oikeusavun saamisille, eikä pääsääntöisesti olisi tarvetta yksilökohtaiseen harkintaan jokaisen erillisen oikeusapuhakemuksen osalta.

Oikeusapulain 8 §:n mukaan muissa kuin tuomioistuinasioissa oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Työryhmän käsityksen mukaan hakijan vapaus valita avustajansa on erityisen korostunut kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Koska hallintomenettely- eli alkuvaihe on kaikkien osapuolten kannalta näissä asioissa yhtä tärkeä kuin tuomioistuinprosessi, tulee hakijan voida valita avustajakseen muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja samalla tavalla kuin tuomioistuinasioissa.

Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 10 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa hakijan avustajaksi voidaan määrätä yksityinen avustaja myös muuhun kuin tuomioistuinasiaan. Hakijan valitsema yksityinen avustaja voidaan määrätä muun ohella silloin, kun siihen on perusteltu syy. Työryhmän mielestä kansainvälistä suojelua hakevien osalta voidaan katsoa jo yleisesti aina olevan käsillä perusteltu syy hakijan valitseman lakimiehen käyttöön. Turvapaikanhakijan poikkeukselliset olosuhteet puoltavat sitä, että hän voi valita vapaasti avustajakseen lakimiehen, jolla on erityisasiantuntemusta ja johon hän luottaa. Tämän tulisi olla jatkossa pääsääntöinen tulkinta.

3.3.2 Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain 9 §:ssä säädetään ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua. Säännös koskee kaikkia ulkomaalaisia ulkomaalaislain tarkoittamissa asioissa. Kansainvälistä suojelua hakevia ei ole erikseen mainittu, vaikka pykälää todennäköisimmin sovelletaan pääosin kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin ja niin sanottuihin säilöönottoasioihin. Pääsäännön mukaan oikeusapua annetaan oikeusapulain mukaan eli edellä kerrotut edellytykset oikeusavun osalta tulevat sitä kautta sovellettaviksi. Pykälässä on kuitenkin kaksi poikkeusta. Hallinnollisessa menettelyssä avustajana voi toimia muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Tätä kauttakin on olemassa valtion oikeusaputoimistoista

annetun lain 10 §:n mukainen perusteltu syy määrätä yksityinen avustaja. Toisena poikkeuksena on se, että kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa, oikeusapua voidaan myöntää edellyttämättä taloudellista selvitystä. Lain perusteluista käy ilmi, että tässä on ajateltu niin sanottuja säilöönottoasioita, joita käsitellään niin nopeassa aikataulussa, ettei selvitysten hankkimiseen ole aikaa. Säilöönottoasioita ei kuitenkaan ole pykälässä erikseen mainittu.

Työryhmä ei ole nähnyt nyt tarvetta esittää tämän pykälän uudelleen arviointia. Nykyisellään se tukee sitä, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus valita avustajakseen muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Tässä siirtotilanteessa se voi edesauttaa yhdenmukaista tulkintaa, kun oikeusaputoimistoihin tulee entistä enemmän ratkaistaviksi oikeusapuhakemuksia turvapaikka-asioissa.

4 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut 2013

4.1 Oikeusapu valtion oikeusaputoimistoissa

Valtiolla on nyt neljäkymmentäyksi oikeusaputoimistoa. Oikeusaputoimistoissa annetaan oikeusapua ja järjestetään ja tuotetaan yleisen edunvalvonnan palveluita. Oikeusaputoimistoilla on yhteensä 173 toimipaikkaa, joissa otetaan vastaan oikeusavun ja edunvalvonnan asiakkaita. Oikeusaputoimistoja suunnitellaan yhdistettäväksi vuoden 2013 alusta niin, että hallinnollisesti toimistoja olisi sen jälkeen 33. Toimipaikkoja ei ole tarkoitus vähentää. Oikeusaputoimistot ovat itsenäisiä virastoja ja ne ovat jakaantuneet kuuteen oikeusapupiiriin (Helsinki, Turku, Kouvola, Vaasa, Rovaniemi ja Itä-Suomi). Kansainvälistä suojelua hakevien on mahdollista asioida itse valitsemassaan oikeusaputoimistossa.

4.1.1 Oikeusapuhakemus

Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolle tehtävällä hakemuksella. Hakemuksen voi tehdä sähköisesti asiointiportaalin[7] kautta. Sähköisen hakemuksen tekemistä varten hakija tarvitsee verkkopankkitunnukset. Näitä ei kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä ole. Jos hakija on jo valinnut yksityisen avustajan, tämä yleensä tekee oikeusapuhakemuksen päämiehensä puolesta. Avustaja voi tehdä hakemuksen asiointiportaalin kautta. Avustajien tulee ilmoittaa nimensä, henkilötunnuksensa ja tittelinsä avustajarekisteriin, jotta he voivat kirjautua asiointipalveluun avustajina.

Ratkaisu oikeusapuhakemukseen tehdään oikeusaputoimistossa yleensä 1–2 päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä. Päätös tulostetaan asiakkaalle, mutta se voidaan myös lähettää e-kirjeenä. Jos oikeusapupäätös ei ole hakemuksen mukainen, sen voi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Käytännössä turvapaikanhakija valitsee ensin haluamansa avustajan. Jos avustaja on yksityinen lakimies, tämä yleensä tekee sähköisen oikeusapuhakemuksen tai ohjaa ja neuvoo päämiehensä tekemään hakemuksen oikeusaputoimistossa. Jos taas turvapaikanhakija haluaa käyttää julkista oikeusavustajaa, hän asioi suoraan haluamassaan oikeusaputoimistossa, jossa häntä avustetaan hakemuksenkin tekemisessä. Ajan oikeusaputoimistoon julkisen oikeusavustajan vastaanotolle saa keskimäärin noin 12 päivän kuluessa yhteydenotosta.

[7] www.oikeus.fi kohdasta sähköinen asiointipalvelu

Oikeusapua voi hakea sähköisen järjestelmän ohella aina myös suullisesti tai kirjallisesti. Jos hakija asioi suoraan oikeusaputoimistossa, henkilökunta tallettaa tiedot sähköiseen järjestelmään ja tekee mahdollisuuksien mukaan päätöksen samassa tilaisuudessa.

Hakemuksessaan oikeusapua hakeva ilmoittaa taloudelliset olosuhteensa. Erikseen pyydettäessä hakija voi joutua esittämään tositteita tuloistaan ja menoistaan, mutta lähtökohtana on hakijan ilmoitus. Jos hakijalla on jo tulojensa puolesta oikeus korvauksettomaan oikeusapuun, ei menoja ole tarpeen selvittää. Hakijalla on oikeus korvauksettomaan oikeusapuun, jos hänen käyttövaransa ovat alle 600 euroa kuukaudessa (yksinäinen henkilö). Jos tuloina on esimerkiksi vain toimeentulotuki, hakija saa oikeusavun korvauksetta.

4.1.2 Avustajan määrääminen ja avustajan kelpoisuus

Tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa hakija voi aina valita julkisen oikeusavustajan ja yksityisen avustajan välillä. Mikäli hakija on ehdottanut avustajakseen kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöä, tämä on määrättävä tehtävään.

Muissa oikeudellisissa asioissa (esimerkiksi hallintomenettely) pääsäännön mukaan oikeusapua antavat vain julkiset oikeusavustajat. Kuten aikaisemmin on kuvattu, kansainvälistä suojelua hakevien asioissa on aina olemassa perusteltu syy sille, että avustajaksi voidaan määrätä myös muu lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Avustajan määräystä haetaan oikeusapuhakemuksessa ja oikeusaputoimisto tekee siitä ratkaisun.

Yksityiseksi avustajaksi voidaan oikeusapulain 8 §:n mukaan määrätä asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista tulee voimaan 1.1.2013 (715/2011). Tänä vuonna ja vuoden 2013 ajan avustajaksi voidaan vielä määrätä asianajaja tai muu oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut ja rehellinen ja muutoin tehtävään sopiva ja kykenevä henkilö, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Kansainvälistä suojelua hakevien osalta avustajan kelpoisuudesta on erityismaininta ulkomaalaislain 9 §:ssä. Säännöksen mukaan heille voidaan avustajaksi määrätä muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Kun tällaisen muun avustajan kelpoisuus on määritelty lakimieheksi, avustajan ei tarvitse olla asianajaja tai jatkossa niin sanottu lupalakimies. Kun laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista säädettiin, muutettiin joitakin muita lakeja siltä osin, kun niissä säädetään oikeudenkäyntiavustajien pätevyydestä. Muun ohella lastensuojelulakiin lisättiin 86a §, jossa avustajan kelpoisuudesta lastensuojeluasioita hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä säädetään samalla tavalla kuin oikeusapulaissa. Ulkomaalaislain avustajan kelpoisuutta koskevaa säädöstä ei muutettu tässä yhteydessä.

4.1.3 Tuntimäärä ja toimenpiteet

Oikeusapu kattaa avustajan toimenpiteet enintään 80 tunnilta. Tuomioistuin voi päättää oikeusavun jatkamisesta tuon tuntimäärän jälkeen. Oikeusaputoimisto voi oikeusapupäätöksessä rajata, mitkä toimenpiteet kuuluvat oikeusapuun eli ovat yksittäisen asian hoitamisen kannalta tarpeellisia toimia.

4.1.4 Palkkion maksaminen

Palkkioista säädetään valtioneuvoston asetuksessa oikeusavun palkkioperusteista (290/2008). Palkkio avustajalle maksetaan tehtävään käytetyn ajan perusteella. Yksityiselle avustajalle maksettava palkkio on 100 euroa tunnilta (ilman arvonlisäveroa). Matka-ajalta maksetaan yhdessä asiassa korvausta enintään kahdeksalta tunnilta, ellei erityisiä syitä ole.

Oikeusaputoimisto määrää avustajalle maksettavan korvauksen niissä asioissa, joita ei käsitellä tuomioistuimessa. Palkkio maksetaan pääsääntöisesti asian päättyessä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa oikeusaputoimisto maksaa avustajalle palkkion ulkoprosessuaalisen vaiheen päättyessä eli sen jälkeen kun Maahanmuuttovirasto on antanut päätöksen asiassa, vaikka asian käsittely jatkuisi tuomioistuimessa. Mikäli hakija on saanut oikeusapua osakorvauksella, oikeusavustaja perii päämiehen osuuden laskusta suoraan asiakkaaltaan. Oikeusaputoimisto tarkastaa laskun oikeellisuuden ja siinä laskutettujen toimenpiteiden tarpeellisuuden. Palkkion määräämistä varten avustaja toimittaa oikeusaputoimistolle yksityiskohtaisen selvityksen suorittamistaan toimenpiteistä ja kuluista.

Kun asiaa käsitellään tuomioistuimessa, se määrää palkkion avustajalle, todistajalle ja tulkille sekä mahdolliset oikeusapua saaneelle maksettavat korvaukset. Avustajan palkkio määrätään, kun avustajan tehtävä päättyy tuomioistuimessa.

Avustajan tulee toimittaa laskunsa oikeushallinnon sähköisen asiointipalvelun kautta. Ulkomaalaislain 9 §:n mukaisissa lähinnä säilöönottoasioissa sähköistä asiointipalvelua ei tarvitse käyttää.

4.1.5 Tulkkaus- ja käännöskulut

Myönnetty oikeusapu vapauttaa edunsaajan velvollisuudesta suorittaa palkkiota ja korvausta muun ohella asian käsittelyssä tarvitsemastaan tulkkaus- ja käännösavusta. Oikeusavun asianhallintaohjelmaan suunnitellaan sellaista muutosta, että tulkkikin voisi lähettää laskunsa sähköisesti. Sähköinen asiointi nopeuttaa laskun käsittelyä ja palkkion maksamista.

Hallintomenettelyssä tulkki lähettää oikeusapuasiasta syntyneen laskun siihen oikeusaputoimistoon, jossa oikeusapupäätös on tehty. Tulkin tulee merkitä laskuun sen oikeusapuasian numero, johon tulkkaus liittyy. Tulkki voi lähettää laskun tulkkauksen päätyttyä, hänen ei tarvitse odottaa asian jatkokäsittelyä.

Oikeudenkäyntiin liittyvästä tulkkauksesta ja käännöskuluista päätetään tuomioistuimessa kuten nykyisin.

4.2 Vastaanottokeskusten asema oikeudellisten palveluiden hakemisessa

Nykytilanteessa vastaanottokeskuksen virkailija avustaa asukasta oikeudellisen palvelun saamisessa ja yksityisen avustajan hankkimisessa. Jos hakija haluaa käyttää oikeusaputoimiston julkista oikeusavustajaa, avustajan valinta on yksinkertaista. Hakijalle varataan aika todennäköisesti lähimmästä oikeusaputoimistosta, vaikka oikeusaputoimiston valinta ei ole sidottu alueeseen tai asuinpaikkaan.

Kun yksilöllinen oikeusapu hankitaan yksityiseltä lakimieheltä, vastaanottokeskukset ovat joutuneet avustamaan hakijaa myös avustajan valitsemisessa. Työntekijät eivät voi suosia ketään palveluntarjoajaa ja käytännössä on voinut olla hankalaa löytää sellaista toimintatapaa, jossa avustajan valinta olisi aidosti hakijan valinta. Turvapaikan hakijalla on harvoin käytännössä mahdollisuutta arvioida eri palveluntuottajia ja heidän ammattitaitoaan ja he kääntyvät vastaanottokeskuksen työntekijän tai tuttavansa puoleen voidakseen löytää hyvän avustajan. Vastaanottokeskuksissa on esimerkiksi voitu pitää yhteystietoluetteloita, joihin on kerätty niitä lakimiehiä, jotka tarjoavat kansainvälistä suojelua hakeville oikeuspalveluja. Vastaanottokeskuksista on esitetty toiveita siitä, että siirron jälkeen heillä ei olisi enää roolia avustajan hankkimisessa, vaan asia siirtyisi tältäkin osin oikeusaputoimistolle.

Turvapaikan hakija ei ole oikeusaputoimiston tiedossa ennen kuin hän hakee oikeusapua. Häntä lähinnä on vastaanottokeskuksen henkilökunta, joka joutuu todennäköisesti avustamaan ajan varaamisessa oikeusaputoimistoon. Jos hakija ei halua asioida oikeusaputoimistossa, joutuu vastaanottokeskus edelleen ainakin neuvomaan asiakasta avustajan hankkimisessa. Tilanne ei tältä osin muutu suoraan sen vuoksi, että oikeusapupalvelu siirtyy oikeusaputoimistoihin. Kuultavat ja lausunnonantajat ovat nähneet tärkeäksi huolehtimisen siitä, että hakijan oikeus valita avustajansa toteutuisi aidosti. Tämä tulee vaatimaan yhteisten menettelytapojen sopimista oikeusaputoimistojen ja vastaanottokeskusten välillä.

Muilta osin vastaanottokeskuksilla ei ole enää vuoden 2013 alusta velvollisuuksia yksilöllisten oikeusapupalveluiden järjestämisessä. Niiltä poistuu oikeusavusta päättäminen, laskujen tarkastaminen, toimenpiteiden tarpeellisuuden tarkastaminen ja laskujen maksatus.

Yleinen oikeudellinen neuvonta jää edelleen vastaanottokeskusten annettavaksi. Rajanveto yleisen ja yksilöllisen oikeusavun välillä tulee entistä tärkeämmäksi, kun kustannuksista vastaavat eri tahot. Oikeusapupäätös määrittää yksilöllisen oikeusavun toimenpiteet, eikä yleistä oikeudellista neuvontaa korvata sen mukaan. Oikeusavussa on aina asiakkaana päätöksessä mainittu henkilö ja oikeusapua annetaan hänen oikeudelliseen asiaansa.

Yleistä oikeudellista neuvontaa on se, jota vastaanottokeskus mahdollisesti järjestää itse asukkaille tai tilaa joltain ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Tällöin toimeksiantosuhde on vastaanottokeskuksen ja palveluntuottajan välillä. Yksilöllisessä oikeusavussa suhde on avustajan ja päämiehen välinen.

4.3 Suosituksia menettelytavoista, ohjeistuksesta ja toiminnan seurannasta ja jatkotoimista

Työryhmä suosittaa, että siirrosta laaditaan yhdenmukaiset tiedotteet ja ohjeet vastaanottokeskuksille, hakijoille, yksityistä palvelua tarjoaville lakimiehille, tulkeille ja oikeusaputoimistoille. Ohjeistuksen laatimisesta vastaavat Maahanmuuttovirasto ja oikeusministeriö. Ensi vaiheessa on tärkeää tiedottaa yleisesti tulevasta muutoksesta, niin että osapuolet voivat varautua siihen.

Vastaanottokeskus maksaa avustajien ja tulkkien yksilölliseen oikeusapuun kuuluvia laskuja vuoden 2012 ajan ja näille tahoille on tiedotettava siitä, milloin laskut on viimeistään toimitettava vastaanottokeskukselle.

Oikeusaputoimisto maksaa näitä laskuja vain siltä osin, kun asiaan on haettu oikeusapupäätös. Mikäli avustaja tai tulkki haluaa laskuttaa oikeusaputoimistoa, on huolehdittava siitä, että oikeusapuhakemus on tehtynä ja ratkaistuna oikeusaputoimistossa. Vastaanottokeskuksen myöntämän oikeusavun laskuja ei voi siirtää oikeusaputoimistolle maksettavaksi.

Siirron edellytykseksi on asetettu, että kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut pysyvät vähintään samantasoisina ja että heidän oikeusturvansa ei heikkene siirron vuoksi. Työryhmä suosittaa, että kansainvälistä suojelua hakevien saamaa oikeusapua seurataan tarkasti siirron jälkeen. Seurattavia asioita olisivat ainakin

- asioiden määrä
- miten oikeusavun antaminen jakaantuu julkisten oikeusavustajien ja yksityisten avustajien välillä
- kuinka paljon hakemuksia hylätään avustajan määräämisen osalta
- mitä tuntimääriä avustamiseen on käytetty

- mikä on yksityisten avustajien ammatillinen asema (asianajaja, lupalakimies, muu lakimies)
- kuinka moni turvapaikanhakija saa oikeusavun korvauksetta ja kuinka moni osakorvauksella
- vastaanottokeskusten ja oikeusaputoimistojen kokemukset siirron jälkeisestä tilanteesta.

Seurantatietoja on mahdollisuus ainakin osittain saada oikeusavun asianhallintaohjelmasta. Työryhmää esittää harkittavaksi, onko tarpeen tehdä muutoksia asianhallintaohjelmaan tarkempien tietojen saamiseksi.

Mikäli jatkossa havaitaan, että palvelujen siirto oikeusaputoimistoille olisi aiheuttanut kansainvälistä suojelua hakevien oikeusavun saamisen huonontumista, on asiaa arvioitava uudelleen.

Asian aikaisemmassa valmistelussa ja tämän työryhmän työskentelyssä lähes kaikki tahot ovat korostaneet sitä, että avustajilta vaaditaan ammattitaitoa, perehtyneisyyttä ja korkeaa ammattieettistä tasoa. On myös esitetty arvioita siitä, että noihin vaatimuksiin voidaan vastata ja niitä voidaan valvoa paremmin oikeusaputoimistoissa kuin vastaanottokeskuksissa. Toisaalta henkilön oikeus valita avustajansa on nähty yhtä tärkeäksi arvoksi. Oikeusaputoimistolla ei ole nykytilanteessa kovin suurta mahdollisuutta vastata esitettyihin vaatimuksiin. Se pystyy valvomaan avustajien toimintaa laskutuksen kautta, mutta oikeusaputoimisto ei valvo määräyksen saaneiden lakimiesten toimintaa yleisesti. Hakijan ehdottama lakimies on määrättävä avustajaksi, jolleivät erityiset syyt toisin vaadi. Lienee varsin poikkeuksellista, että avustajan määräys olisi evätty hakijan valitsemalta avustajalta.

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista tulee voimaan 1.1.2013. Siinä on vuoden siirtymäaika ja sen jälkeen yksityisiksi avustajiksi voidaan määrätä vain asianajaja ja edellä mainitun lain tarkoittama luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Luvan vaatimista on perusteltu lain esitöissä[8] seuraavasti:

> ”Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja olisi velvollinen noudattamaan näissä tehtävissään ammattieettisiä velvollisuuksia ja hän olisi oikeuskanslerin, valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan valvonnan alainen. Ehdotettava lupajärjestelmä ei estäisi eikä rajoittaisi asianmukaista oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävien hoitamista, mutta toteutettava oikeudenkäyntiasiamiehiä koskeva valvonta tekisi mahdolliseksi puuttua epäasianmukaiseen toimintaan.”

[8] HE 318/2010 vp s. 24

Lupalakimieslainsäädännön yhteydessä lastensuojelulakia muutettiin niin, että lastensuojeluasioissa avustajana toimiminen on luvanvaraista yllä kuvatulla tavalla. Tätä perusteltiin sillä, että niissä asioissa oikeusturvavaatimukset ovat korostuneita ja avustajilta edellytetään ammattitaitoa ja ammattieettistä toimintaa. Oikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan eduskunnan lakivaliokunnalle 27.1.2011 huomiota siihen, että korostuneita oikeusturvavaatimuksia liittyy lastensuojeluasioiden ohella moniin muihinkin hallintoasioihin esimerkiksi ulkomaalaisasioihin ja mielenterveyteen liittyviin asioihin.

Ulkomaalaislain 9 §:n mukaan jatkossakin ulkomaalaisasioissa voivat avustajina toimia kaikki lakimiehet, eikä heiltä vaadita edellä mainittua lupaa. Työryhmä on edellä ehdottanut, että jatkossa seurataan sitä, toimiiko avustajina paljon muita kuin oikeusapulaissa asetetut kelpoisuusedellytykset täyttäviä lakimiehiä. Jos avustajan kelpoisuuteen liittyviä ongelmia havaitaan, tulisi harkita ulkomaalaislain 9 §:n muuttamista tältä osalta. Mikäli ulkomaalaisasioissa avustajalta vaadittaisiin sama kelpoisuus kuin muilta avustajilta, voitaisiin ehkä paremmin vastata niihin vaatimuksiin, joita siirron yhteydessä on asetettu avustajien ammattitaitoon, ammattieettiseen toimintaan ja valvontaan.

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-252-1 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi