



Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

1/3

Viite:

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 17.3.2011, SM002:00/2011

Asia:

Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Hallintolain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa saa käyttää avustajaa.

Maahanmuuttajien kotouttamisesta annetun lain 19 f §:n mukaan turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle annetaan tiedot vastaanotto-olosuhteisiin liittyvistä etuuksista, velvollisuuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Turvapaikanhakijoille annetaan tietoa vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä. Maahanmuuttajien kotouttamisesta annetun lain tulevat korvaamaan 1.9.2011 voimaan tuleva kotoutumisen edistämisestä annettu laki ja eduskunnan hyväksymä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 15 §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle annetaan tietoja vastaanottopalveluista, vastaanottoon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanottoon liittyvissä kysymyksissä avustavista järjestöistä. Säännöksillä on pantu kansallisesti täytäntöön vastaanottodirektiivin (2003/9/EY) 5 artikla. Ulkomaalaislain 95 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Säännöksellä on pantu kansallisesti täytäntöön turvapaikkamenettelydirektiivin (2005/85/EY) 15 artikla.

Ulkomaalaislain 8 §:n mukaan asianosainen saa käyttää avustajaa hallintoasian ja muutoksenhakuasian vireillepanossa ja käsittelyssä. Avustajan kelpoisuudesta ja salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Ulkomaalaislain 9 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa. Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avus-

tajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimien voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Analyyysiä

Hankkeen loppuraportissa on erotettu kansainvälistä suojelua hakevan oikeusapupalveluiden osalta oikeus saada tietoa, yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu.

Sekä oikeus saada tietoja että yleinen oikeudellinen neuvonta voidaan katsoa kuuluviksi hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen ja maahanmuuttolainsäädännössä säädetyn tehostetun viranomaisen neuvontavelvollisuuden piiriin. Viranomainen voi hyödyntää neuvontatoiminnassaan myös ostopalveluja, mutta kokonaisuudessaan neuvontavastuuta ei voi luonnollisesti ulkoistaa.

Yksilöllisen oikeusavun osalta olisi oikeusturvasyistä perustellumpaa, että oikeusapupalveluja ei järjestäisi maahanmuuttohallintoon kuuluva viranomainen, vaan avustajan valinta tapahtuisi kaikilta osin kansainvälistä suojelua hakevan itsensä toimesta. Oikeus valita itse oikeudenkäyntiavustajansa on mainittu muun muassa nimenomaisesti rikoksesta syytetyn oikeuksia koskevissa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohdan c alakohdassa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 3 kohdassa.

Edellä mainituissa sopimuskohdissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan 3 kohdassa mainitaan myös mahdollisuus maksuttomaan oikeusapuun. Turvapaikkamenettelydirektiivin 15 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa maksuttomalle oikeusavulle rajoituksia.

Kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu olisi tarkoituksenmukaista rakentaa osin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulla määrärahalla järjestettyjen erityisten oikeusapupalvelujen sijasta kaikilta osin yleisen oikeusapujärjestelmän varaan. 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 hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Oikeusapulain 2 §:n 2 momentin mukaan oikeusapua annetaan lähtökohtaisista koti- ja asuinpaikkaedellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimissa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Erityisten syiden voidaan katsoa olevan olemassa esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen henkilö, joka ei täytä koti- tai asuinpaikkaedellytyksiä mutta joka kuitenkin oleskelee Suomessa, tarvitsee Suomessa oleskeluunsa liittyvässä asiassa oikeudellisia neuvoja tai muuta oikeudellista apua (HE 82/2001 vp). Eduskunnan hyväksymän oikeusapulain 8 §:n muutoksen myötä oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksen antanut yksityinen avustaja. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä muun muassa, jos oikeusaputoimiston julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa, tai muusta perustellusta syystä. Yksityiseksi avustajaksi on määrättävä asianajaja tai eduskunnan hyväksymässä oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrätynä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Jos kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu rakennetaan jatkossa kaikilta osin yleisen oikeusapujärjestelmän varaan, tulee suorittaa vertailu nykyisin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulla määrärahalla järjestettyjen oikeusapupalvelujen ja yleisen oikeusapujärjestelmän tarjoamien palvelujen välillä. Jos ja kun eroja löytyy (esimerkiksi taloudellisen aseman huomioon ottaminen), on arvioitava, tulisiko ne säilyttää kansainvälistä suojelua hakevien osalta myös yleisessä oikeusapujärjestelmässä ja onko niille perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Varmistaa tulisi myös se, että yleistä oikeusapua ulkomaalaisasioissa antavilla olisi riittävä ulkomaalaisasioiden tuntemus ja että he täyttäsivät ammattieettiset vaatimukset. Eduskunnan hyväksymän lastensuojelulain muutoksen myötä käsiteltäessä lastensuojelulaissa tarkoitettua asiaa hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksityisen asianosaisten asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai eduskunnan hyväksymässä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Muutosta perusteltiin sillä, että lasten huostaanottoa ja muuta lastensuojelua koskevissa asioissa oikeusturvavaatimukset ovat korostuneita. Asioiden laatu edellyttää myös asianosaisten asiamiehiltä ja avustajilta oikeudellista ammattitaitoa ja ammattieettistä toimintaa (HE 318/2010 vp). Olen muutosesityksestä eduskunnan lakivaliokunnalle 27.1.2011 antamassani lausunnossa (OKV/2/21/2011) todennut, että korostuneita oikeusturvavaatimuksia liittyy lastensuojeluasioiden lisäksi moniin muihinkin hallintoasioihin, esimerkiksi ulkomaalaisasioihin ja mielenterveyteen liittyviin asioihin. Katsoin, että tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi käynnissä olevan hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä (oikeusministeriön asettama hallintolainkäyttötoimikunta).

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
