



Sisäministeriön maahanmuutto-osastolle

**Pakolaisneuvonnan
lausunto 29.4.2011**

**Aihe: Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu
Aluksi**

Pakolaisneuvonta ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto turvapaikanhakijoiden oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta.

Hankkeen selvityksessä ja tässä lausunnossa keskitytään neuvonnan ja avustamisen kannalta keskeisiin peruseriaatteisiin. Avustamiseen, tulkkaukseen ja laskuttamiseen liittyvy useita käytännön seikkoja ja kysymyksiä, joiden osalta Pakolaisneuvonta näkee myös suosituksissa esille nostetun jatkovalmistelun erittäin tärkeänä.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien ja palautuskiellon arvioinnista. Turvapaikanhakijoiden kohdalla oikeussuojavaatimukset korostuvat. Yhdenmukaisen ja asiantuntevan oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun perusta olisi selkeintä turvata lain tasolla.

Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu mahdollisimman varhaisesta vaiheesta alkaen luovat vahvan perustan asianmukaiselle ja oikeusturvatakeet täyttävälle päätöksenteolle.

Asiantunteva neuvonta ja oikeusapu edesauttavat myös kustannussäästöjä. Kun turvapaikkapäätökseen saadaan mahdollisimman nopeasti oikeusvarma päätös, voidaan välttää turhia valituksia. Lisäksi asiantunteva avustaja edesauttaa hakijan haavoittuvan aseman tunnistamista varhaisessa vaiheessa ja päätöksen kannalta olennaiset tiedot – esimerkiksi tarvittavat lääkärintlausunnot – voidaan hankkia nopeammin. Lakimiehen antama yksilöllinen neuvonta säästää myös varsinaisen avustamisen kustannuksia, koska asiantunteva lakimies tunnistaa kunkin hakijan todellisen avun tarpeen ja tarpeettomat toimenpiteet vältetään.

Yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestäminen

Ohjausryhmä suositaa, että yleistä oikeudellista neuvontaa annettaisiin jatkossakin vastaanottokeskusten kautta järjestettynä. Pakolaisneuvonta ry kannattaa yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämistä ohjausryhmän suosituksen mukaisesti. Neuvonnan tulee kuitenkin olla laadukasta ja mahdollisimman yhdenmukaista kaikille hakijoille. Käytäntö on osoittanut, että oikeudellista neuvontaa ja avustamista tarjoavien palveluntuottajien laatua on vastaanottokeskuksissa ollut vaikea ennalta arvioida.



Mahdollisimman yhdenmukaisen ja asiantuntevan oikeudellisen neuvonnan tarjoaminen kaikissa vastaanottokeskuksissa tulisi toteuttaa yhden palveluntarjoajan tuottamana. Mikäli hankintalaki edellyttää kilpailutusta, tulisi se tehdä valtakunnallisesti neuvontapalveluita tarjoavien järjestöjen kesken. Kilpailutuksessa tulisi tarjottavien palvelujen laatu asettaa ehdottomaksi edellytykseksi.

Työryhmä on myös katsonut, että jatkossa tulee pohtia vaihtoehtoisia tapoja alkuvaiheen neuvonnan järjestämiseksi. Pakolaisneuvonta pitää ensiarvoisen tärkeänä, että alkuvaiheen neuvonta, eli ns. alkuinfo tullaan jatkossakin pitämään lakimiehen antamana joko puhelimitse tai paikanpäällä. Info voidaan antaa nykykäytännön mukaan ryhmäinfona. Työryhmän selvityksessä on mainittu Oulun vastaanottokeskuksen *Turvapaikanhakijan oikeusinfo* –hanke, jossa on tarkoitus tuottaa mm. turvapaikkamenettelystä tietoa sisältävä DVD. On tärkeä muistaa, että pelkkä DVD ei voi korvata lakimiehen antamaa yleistä oikeudellista neuvontaa. Alkuinfot sisältävät, silloinkin kun ne pidetään ryhmäinfona, tietoa infoon osallistuvien turvapaikanhakijoiden yksilöllisten tarpeiden mukaan. Alkuinfoissa turvapaikanhakijoihin saadaan henkilökohtainen kontakti ja voidaan varmistaa annetun tiedon perille meno. Alkuinfojen yhteydessä hakijat voivat esittää lakimiehelle tarkentavia yleisiä kysymyksiä menettelystä ja väärinymmärrykset voidaan korjata saman tien. Lakimiehet voivat reagoida myös vastaanottokeskuksissa pyöriiviin ”vääriin huhuihin” ja uskomuksiin nopeasti. Turvapaikanhakijoiden puhumien kielialueiden murteet poikkeavat toisistaan, ja usein alkuinfoissa joudutaan tulkin avulla tarkentamaan myös kielestä johtuvia epäselvyyksiä tai esittämään asia toisin. Laadukkaan turvapaikkamenettelystä kertovan DVD:n käyttö sen sijaan toimisi oleskelukeskuksissa alkuinfoa tukevana (uusintana) erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien hakijoiden asemaa parantaen.

Yleisen oikeudellisen neuvonnan antaminen voitaisiin pääsääntöisesti keskittää kauttakulkuvastaanottokeskuksiin, mutta sen antamista ei tulisi sulkea pois varsinaisista vastaanottokeskuksista, sillä osa kauttakulkukeskuksissa olevista hakijoista jää väistämättä ilman alkuinfoa, esimerkiksi johtuen päällekkäisyyksistä poliisikuulustelujen, lääkärin vastaanottoaikojen tms. syyn vuoksi. Tällöin yksilöllisessä alkuinfoissa voidaan samalla käydä läpi hakijan perusteet ja arvioida kyseisen hakijan oikeusavun tarve.

Kaikilla hakijoilla tulisi olla yksi henkilökohtainen neuvontatapaaminen. Yksilöllisessä neuvontatapaamisessa olisi aina mahdollisuus käydä läpi myös hakijan yksilölliset perusteet ja tilanne sekä arvioida oikeusavun tarve. Henkilökohtaisen neuvontatapaamisen varaaminen jokaiselle heti alkuvaiheessa edesauttaisi haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista varhaisessa vaiheessa. Tällöin on myös mahdollista tunnistaa tapaukset, joissa hakija ei tarvitse yksilöllistä oikeusapua lainkaan tai oikeusavun tarve on vähäinen. Yksilöllinen asiantunteva oikeudellinen neuvonta vähentää myös henkilökohtaiseen avustamiseen käytettyjä resursseja



niiden hakijoiden osalta, jotka eivät välttämättä tarvitse avustajaa. Jatkotoimenpiteet ja tapaamiset ensimmäisen yksilöllisen tapaamisen jälkeen olisivat avustamista.

Lisäksi on muistettava, että neuvonta-aikoja voidaan tarvita myös ennen turvapaikkahakemuksen tekemistä sekä myöhemmässäkin vaiheessa esimerkiksi valitusvaiheen jälkeen.

Alkuvaiheen oikeudellinen neuvonta tulisi jatkuvuuden ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi toteuttaa asiantuntijajärjestön eli tällä hetkellä Pakolaisneuvonta ry:n järjestämänä. Myös tehdyn selvityksen aikana saatu palaute tukee sitä, että yli kaksi vuosikymmentä jatkunut hyvä käytäntö olisi tärkeä vakiinnuttaa.

Yksilöllinen oikeusapu

Pakolaisneuvonta kannattaa yksilöllisen oikeusavun siirtämistä yleisen oikeusavun piiriin. Siirron myötä myös laskutuskäytännöistä johtuvat eriäväisyydet eri toimijoiden välillä ja hallintomenettelyvaiheen ja valitusvaiheen vaihtumiseen mahdollisesti liittyvät epäselvyydet palkkioiden ja kustannusten korvaamisessa saataisiin minimoitua.

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä, että myös yksilöllinen oikeusapu on asiantuntevaa ja mahdollisimman yhdenvertaista kaikille hakijoille. Turvapaikanhakijalla on oikeus valita avustajansa itse. Toimeksiantosuhde on luottamussuhde. Luottamuksellisuuden merkitys korostuu erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden kohdalla. Turvapaikanhakijoilla ei kuitenkaan ole vasta maahan saavuttuaan ja Suomen oikeusjärjestelmää tuntemattomina kykyä arvioida avustajan asiantuntevuutta itse. Asiantuntevuus turvapaikkamenettelyssä tarkoittaa nimenomaan ulkomaalaislain ja kansainvälisten sopimusten tuntemista sekä perehtyneisyyttä maatiedon käyttöön. Lisäksi sujuva yhteistyö kansallisten viranomaisten ja toimijoiden kanssa ja yhteydenpito kansainvälisiin toimijoihin on osa asiantuntevuutta.

Pakolaisneuvonnan mielestä yksilöllisen oikeusavun siirtäminen yleisen oikeusavun piiriin edellyttää, että paikalliset oikeusaputoimistot huolehtisivat avustajan määräämisen yhteydessä siitä että turvapaikanhakijoiden avustajana toimivalla lakimiehellä on riittävästi kokemusta tai koulutusta kansainväliseen suojeluun liittyvissä asioissa. Vastaavia vaatimuksia on käytössä myös muissa Euroopan maissa. Toisaalta tulee ottaa huomioon se, miten sähköinen oikeusapujärjestelmä vaikuttaa mahdollisuuteen valvoa paikallisia oikeusavun tarjoajia. Sähköinen oikeusapujärjestelmä kattaa koko maan, mutta paikallisen avustajan valvonta toisella puolella maata sijaitsevan oikeusaputoimiston toimesta saattaa olla huomattavan vaikeaa tai mahdotonta. Yleisesti ottaen Pakolaisneuvonta katsoo, että jonkun tahon Suomessa tulisi kuitenkin valvoa turvapaikanhakijoille annettavan oikeusavun laatua.

Turvapaikanhakijoilla ei pääsääntöisesti ole varoja oikeusavun maksamiseen. Selvitysten tekemiseen hakijan taloudellisesta asemasta kuluisi todennäköisesti niin paljon aikaa, että tulisi edullisemmaksi luopua siitä. Lisäksi on otettava huomioon se, että osa oikeusapua tarvitsevien



hakijoiden hakemuksista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä, jolloin on tärkeää saada avustajan määräys mahdollisimman nopeasti.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse perustavanlaatuisten ihmisoikeuksien ja palautuskiellon arvioinnista. Kuten työryhmän selvityksessä asiantuntijat toivat esiin käytettävän ajan tarve saattaa vaihdella hyvinkin paljon eri hakijoiden välillä eikä yleensä ole mahdollista etukäteen arvioida avustamiselle tarvittavaa aikaa. Myös turvapaikanhakijan kotimaan ihmisoikeustilanne saattaa muuttua menettelyn aikana, jolloin avustamisessa tarvitaan enemmän aikaa maatiedon päivittämiselle. Turvapaikanhakijoiden mahdollinen traumatisoituminen sekä muut menettelyn aikana esille tulevat asiat vaikuttavat avustamisen määrän tarpeeseen. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista asettaa oikeusavulle tiettyä tuntimäärää muutoin kuin oikeusapulain vaatimissa rajoissa.

Mikäli yksilöllinen oikeudellinen avustaminen siirretään yleisen oikeusavun piiriin, tulisi vastaanottokeskusten kuitenkin jatkossakin avustaa turvapaikanhakijoita ajan varaamisessa lakimiehelle. Toimeksiantosuhteen luottamuksellisuudesta johtuen turvapaikanhakijan mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen lakimiehen kanssa paikanpäällä tulee myös jatkossa olla turvattu, tämän vuoksi on tarpeen selvittää mm. se, mikä taho korvaa matkakustannukset lakimiehen tapaamisiin.

Pakolaisneuvonta ry turvapaikanhakijoiden oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun asiantuntijana

Pakolaisneuvonnalla on yli 20 vuoden kokemus turvapaikanhakijoiden oikeudellisessa neuvonnassa ja avustamisessa. Pakolaisneuvonta on YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n virallinen yhteistyökumppani sekä eurooppalaisen pakolaisjärjestöjen kattojärjestön ECRE:n jäsen. Pakolaisneuvonta kuuluu myös ELENA (European Legal Network on Asylum) -verkostoon ja toimii verkoston Suomen koordinaattorina välittäen tietoa Suomen tilanteesta muiden maiden koordinaattoreille sekä tietoa kansainvälisestä kehityksestä ELENA-verkostoon kuuluville lakimiehille Suomessa. Pakolaisneuvontaa kuullaan asiantuntijajärjestönä lainvalmistelussa. Yhteistyö on kiinteää ja jatkuvaa mm. vastaanottokeskusten, alaikäisten edustajien, Kidutettujen kuntoutuskeskusten ja muiden terveydenhuollon ammattilaisten, kansalais- ja ihmisoikeusjärjestöjen sekä tulkkien kanssa. Myös yhteydenpito Maahanmuuttovirastoon ja poliisiviranomaisten kanssa on tiivistä.

Vastaanottodirektiivin 5 artiklan tarkassa sanamuodossa puhutaan oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä. Järjestöistä puhutaan myös turvapaikkamenettelydirektiivin 10 artiklassa, jonka mukaan turvapaikanhakijoita ei saa estää ottamasta yhteyttä YK:n pakolaisasiain päävaltuutettuun tai muihin järjestöihin, jotka toimivat tämän puolesta kyseisen jäsenvaltion alueella jäsenvaltion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.



Pakolaisneuvonta on ollut ja on edelleen ainoa taho, joka pystyy valtakunnallisesti takaamaan asiantuntevan oikeudellisen neuvonnan kaikille Suomeen saapuville turvapaikanhakijoille. Hakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja palvelujen jatkuvuus ja palaute systeemin toimivuudesta puoltavat sitä, että alkuvaiheen oikeudellisen neuvonnan antaa Pakolaisneuvonta. Pakolaisneuvonnalla on Suomessa viidellä paikkakunnalla toimipisteet, joissa toimii tällä hetkellä yhteensä 18 lakimiestä. Pakolaisneuvonnassa tehdään myös paljon ei laskutettavaa työtä esimerkiksi neuvontaa, joka hyödyttää myös avustamista ja ylläpitää asiantuntemusta. Useat eri tahot mm. kuntien sosiaalityöntekijät ja yleiset oikeusavustajat ottavat yhteyttä Pakolaisneuvonnan lakimiehiin turvapaikkamenettelyyn ja yleensä ulkomaalaisen oikeusasemaan liittyvissä kysymyksissä.

Marjaana Laine
johtava lakimies

