

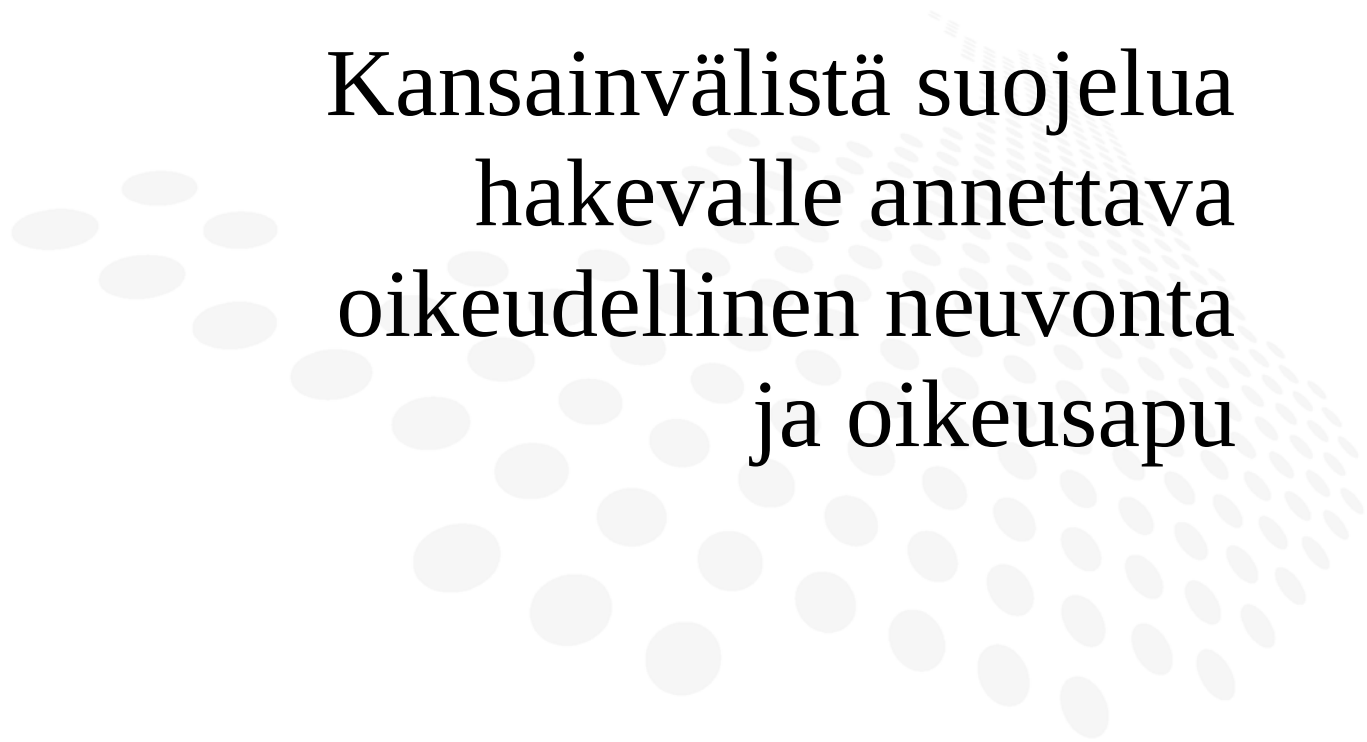
Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Maahanmuutto



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 12/2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto



Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Helsinki 2011



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2011

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-653-0 (nid.)
ISBN 978-952-491-654-7 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu -hanke Lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, puheenjohtaja Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, sihteeri		Julkaisun laji Hankkeen loppuraportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 5.1.2011, SM002:00/2011	
Julkaisun nimi Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu			
Julkaisun osat Muistio			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti ajalle 5.1.2011 - 15.3.2011 hankkeen, jonka tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen nykytilanne, ottaen erityisesti huomioon tällä hetkellä vallitseva päällekkäisyys oikeusapulaille (257/2002) säännellyn oikeusavun ja lailla sääntelemättömän, valtion talousarvion määrärahaan perustuvan vastaanottokeskusten järjestämän oikeusavun välillä. Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida alustavasti mahdolliset muutostarpeet, jotka liittyvät palvelujen järjestämiseen, niiden sääntelyyn ja rahoitukseen. Hankkeen tarkastelun kohteena oli ajanjakso, joka kattaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan alkaen hakemuksen jättämisestä Maahanmuuttoviraston asiassa tekemään ensimmäiseen hallintopäätökseen asti. Ohjausryhmä päätyi tehdyn selvityksen pohjalta seuraaviin suosituksiin:			
- Ohjausryhmä suosittelee, että yleistä oikeudellista neuvontaa annettaisiin jatkossakin vastaanottokeskusten kautta järjestettynä. Neuvonnan rahoitus järjestetään edelleenkin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon tarkoitettua arviomäärärahasta. Jatkotyönä selvitetään, onko yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta tarpeen säätää ja missä laissa. Tarpeen on myös selvittää vaihtoehtoisia tapoja neuvonnan järjestämisessä. Palvelujen hankintaprosessia tulee selkiyttää ja neuvontapalvelut tulee järjestää hankintalain edellyttämällä tavalla. Neuvonta voitaisiin järjestää pääsääntöisesti keskitetysti kauttakulkukeskuksina toimivissa vastaanottokeskuksissa. - Ohjausryhmä suosittelee, että yksilöllisen oikeusavun järjestäminen siirretään kokonaisuudessaan oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän piiriin. Siirto ei sinänsä sulje pois oikeusavun antajien piiristä niitä, jotka antavat yksilöllistä oikeusapua tällä hetkellä vastaanottokeskusten maksaman järjestelmän kautta. - Ennen siirtoa on varmistettava, että oikeusapulain säännökset ovat riittävät. Siirto edellyttää ilman lainmuutoksiakin laajaa ohjeistusta menettelyn muuttumisesta. Siirto edellyttää myös, että sisäasiainministeriön hallinnonalalta siirretään yksilölliseen oikeusapupalveluun ja siihen liittyvään tulkkaukseen käytetty arviomääräraha oikeusministeriön hallinnonalalle ja huomioidaan oikeusaputoimistojen lisääntyvän työmäärän aiheuttama resurssitarve ja muut siirron aiheuttamat taloudelliset seuraamukset. Mikäli oikeusapulain säännöksiä tulee tarkistaa, lainmuutoksen valmistelu tulee kytkeä talousarvion käsittelyaikatauluun. - Jos siirtoon yksilöllisen oikeusavun järjestämisen osalta päädytään, asian valmistelua tulisi jatkaa sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön kesken. Lisäselvitystä vaativia kysymyksiä ovat ainakin se, huomioidaanko hakijan taloudellinen tilanne oikeusapulain mukaisesti oikeusapua annettaessa ja rajaako oikeusapulaki mahdollisesti jotenkin oikeutta saada oikeusapua verrattuna nykyiseen käytäntöön.			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto; turvapaikanhakijat			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-654-7 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 12/2011		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-653-0
Kokonaissivumäärä 39	Kieli suomi	Hinta 20,00 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projektet Juridisk rådgivning och rättshjälp till personer som söker internationellt skydd		Typ av publikation Projektets slutrapport	
Lagstiftningsrådet Tiina Sinkkanen, ordförande Lagstiftningsrådet Jutta Gras, sekreterare		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 5.1.2011, SM002:00/2011	
Publikation (även den finska titeln) Juridisk rådgivning och rättshjälp till personer som söker internationellt skydd			
Publikationens delar Promemoria			
Referat Inrikesministeriet tillsatte ett projekt med syfte att utreda nuläget i fråga om rättshjälpsservice för personer som söker internationellt skydd, med särskild hänsyn till rådande situation där det finns överlappningar mellan den rättshjälp som föreskrivs i rättshjälpslagen (257/2002) och den rättshjälp som inte regleras i lag utan ordnas av förläggningar på basis av statens budgetanslag. Projektets mandat var den 5 januari till den 15 mars 2011. För projektet tillsattes en styrgrupp med uppgift att preliminärt bedöma eventuella ändringsbehov som anknyter till ordnande av service och dess reglering och finansiering. Utredningen inom projektet omfattade tidsperioden för behandlingen av ansökan om internationellt skydd från det att ansökan lämnades in till dess att Migrationsverket fattade det första förvaltningsbeslutet i ärendet. På basis av den utredning som gjorts kom styrgruppen till följande slutsatser:			
- Styrgruppen rekommenderar att personer som söker internationellt skydd även i fortsättningen ska ha tillgång till allmän juridisk rådgivning som ordnas av förläggningar. Rådgivningen ska fortfarande finansieras genom förslagsanslag för mottagande av personer som söker internationellt skydd. Som fortsatt arbete ska det utredas om det finns behov av att i lag reglera allmän juridisk rådgivning, och i vilken lag i så fall. Det är också nödvändigt att undersöka alternativa sätt att ordna rådgivning. Processen för upphandlingen av tjänster ska klargöras och rådgivningsservice ska ordnas enligt lagen om offentlig upphandling. Rådgivning kan i regel ordnas centralt vid förläggningar som används som transitförläggningar. - Styrgruppen rekommenderar att ordnandet av individuell rättshjälp i sin helhet ska överföras till att omfattas av rättshjälpssystemet enligt rättshjälpslagen. Överföringen i sig utesluter inte att de personer som i dag ger individuell rättshjälp via det system som finansieras av förläggningarna fortsätter att ge rättshjälp. - Före överföringen ska man försäkra sig om att bestämmelserna i rättshjälpslagen är tillräckliga. Även utan lagändringar förutsätter överföringen omfattande anvisningar om att förfarandet har ändrats. Överföringen förutsätter också att det förslagsanslag som använts för individuell rättshjälpsservice och därtill anknytande tolkning överförs från inrikesministeriets förvaltningsområde till justitieministeriets förvaltningsområde och att man beaktar det behov av resurser som förorsakas av rättshjälpsbyråernas ökande arbetsmängd och andra ekonomiska konsekvenser som överföringen medför. Om bestämmelserna i rättshjälpslagen behöver ses över ska beredningen av lagändringen kopplas samman med tidtabellen för budgetbehandlingen. - Ifall beslut fattas om att ordnandet av den individuella rättshjälpen ska överföras, ska beredningen av ärendet fortsättningsvis skötas av inrikesministeriet och justitieministeriet tillsammans. Det finns också frågor som kräver ytterligare utredning, t.ex. om den sökandes ekonomiska situation ska beaktas i enlighet med rättshjälpslagen när rättshjälp ges och om rättshjälpslagen eventuellt på något vis begränsar rätten att få rättshjälp jämfört med nuvarande praxis.			
Nyckelord Invandring, asylsökande			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-654-7 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 12/2011		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-653-0
Sidoantal 39	Språk finska	Pris 20,00 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Hankkeen asettaminen ja tehtävät

Sisäasiainministeriö asetti toimikaudelle 5.1.2011 - 15.3.2011 hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia selvitys kansainvälistä suojelua hakevalle annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta. Hankkeen tavoitteena oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen nykytilanne ja arvioida alustavasti mahdolliset muutos- tarpeet, jotka liittyvät palvelujen järjestämiseen, niiden sääntelyyn ja rahoitukseen.

Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta. Ohjausryhmän jäseninä (varajäsen sulkeissa) olivat oikeusministeriöstä hallitusneuvos Merja Muilu (hallitussihteeri Päivi Tiainen-Hyrkäs), Helsingin hallinto-oikeudesta hallinto-oikeustuomari Leena Karhu, Maahanmuuttovirastosta johtaja Jaana Vuorio (ylitarkastaja Pekka Martin), Oravaisten vastaanottokeskuksesta apulaisjohtaja Micaela Nykvist (johtaja Mats Hägg-lund), sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta ylitarkastaja Martti Ant-Wuorinen (lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen), sisäasiainministeriön poliisiosastolta neuvotteleva virkamies Johanna Kari (poliisitarkastaja Joni Länsivuori) ja sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo. Ohjausryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta. Ohjausryhmä kokoontui 6 kertaa.

Ohjausryhmä kuuli asiantuntijoina ylitarkastaja Päivi Keskitaloa vähemmistövaltuutetun toimistosta, johtava lakimies Marjaana Lainetta Pakolaisneuvonta ry:stä, johtava julkinen oikeusavustaja Liisa Vehmasta Helsingin oikeusaputoimistosta, asianajaja Pekka Jänttiä Suomen Lakimiesliitosta, asianajaja Ville Punttoa Suomen Asianajajaliitosta, johtaja Pekka Nuutista Metsälän vastaanottokeskuksesta sekä lakimies Liisa Lehtomäkeä Hansel Oy:stä. Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry ja ETU - Edustajat turva- paikanhakijalapsille ry toimittivat omasta aloitteestaan lausuntonsa ohjausryhmälle. Hankkeessa oltiin yhteydessä myös YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) Tukholman aluetoimistoon.

Kansainvälistä suojelua hakeville annettavien oikeusapupalvelujen nykytilanteen kartoittamiseksi sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto lähetti kyselyn vastaanotto- keskuksille. Hankkeessa tehtiin kansainvälistä vertailua kansainvälistä suojelua hakevi- en mahdollisuudesta saada oikeusapua, mihin liittyen lähetettiin kysely Alankomaiden, Belgian, Norjan, Ruotsin ja Tanskan ministeriöihin. Hankkeessa tutustuttiin seuraaviin kansainvälisiin tutkimuksiin ja kyselyihin: European Council on Refugees and Exiles (ECRE): *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe* (lokakuu 2010), Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) *The duty to inform applicants about asylum proce- dures: The asylum-seeker perspective* (syyskuu 2010) ja Euroopan muuttoliikeverkos- ton (EMV) *Ad-Hoc Query on the Legal Aid in International Protection Procedures* (lo- kakuu 2009). Lähteenä käytettiin myös työhallinnon julkaisua *Ulkomaalaisille annetta-*

va oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu; työryhmän ehdotus turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten oikeudellisten palveluiden järjestämiseksi (377/2007).

Ohjausryhmä on pyrkinyt selvittämään oikeusapupalvelujen nykytilannetta mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja monipuolisesti eri näkökulmista, mitä hankkeen lyhyt toimikausi on kuitenkin rajoittanut. Ohjausryhmän selvitys on tarkoitus lähettää laajalle lausuntokierrokselle.

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Taustaa	5
2.1 Kansainvälisen suojelun hakeminen	5
2.2 Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottojärjestelmä.....	7
2.3 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen kehittyminen osaksi vastaanottopalveluja	8
2.4 Vastaanottokeskusten järjestämiin oikeusapupalveluihin käytetyt resurssit	11
3 Oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevat kansainväliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu.....	14
3.1 Kansainvälistä suojelua hakevalle annettavaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevat kansainväliset velvoitteet.....	14
3.2 Oikeusapupalvelujen järjestäminen eräissä Euroopan maissa.....	16
4 Kansainvälistä suojelua hakevan oikeusapupalvelut: oikeus saada tietoa, yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu	23
4.1 Oikeus saada tietoa.....	23
4.2 Yleinen oikeudellinen neuvonta	24
4.3 Yksilöllinen oikeusapu	25
4.3.1 Vastaanottokeskusten järjestämä yksilöllinen oikeusapu.....	25
4.3.2 Oikeusapulain mukainen yksilöllinen oikeusapu.....	29
5 Nykyisen järjestelmän arviointia	31
6 Kehittämismahdollisuuksia.....	33
6.1 Vastaanottokeskukset vastaavat oikeusapupalvelujen järjestämisestä myös tulevaisuudessa.....	33
6.2 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut siirretään oikeusapulain mukaiseen oikeusapujärjestelmään	34
7 Ohjausryhmän suositukset.....	37

Liite

Liite 1: Vastaanottokeskukset 15.2.2011	39
---	----

1 Johdanto

Hankkeen tarkoituksena oli selvittää kansainvälistä suojelua hakevalle annettavien oikeusapupalvelujen nykytilanne ottaen erityisesti huomioon tällä hetkellä vallitseva päälekkäisyys oikeusapulailla (257/2002) säännellyn oikeusavun ja lailla sääntelemättömän, valtion talousarvion määrärahaan perustuvan vastaanottokeskusten järjestämien oikeusapupalvelujen välillä.

Ohjausryhmän tarkastelun kohteena on ollut ajanjakso, joka kattaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan alkaen hakemuksen jättämisestä Maahanmuuttoviraston asiassa tekemään ensimmäiseen hallintopäätökseen asti. Maahanmuuttoviraston päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Ohjausryhmä on rajannut tarkastelunsa ulkopuolelle valitusvaiheeseen liittyvän oikeusavun, mikä rahoitetaan valitusvaiheessa yksinomaan oikeusapulain perusteella. Ohjausryhmä on kuitenkin pannut merkille, että tällä hetkellä on joiltain osin epäselvyyttä siitä, mistä valitusvaiheen katsotaan alkavan ja miten käytännössä joustavasti siirrytään vastaanottokeskusten rahoittamasta oikeusavusta oikeusapulain mukaisen oikeusavun piiriin.

Kansainvälistä suojelua hakevalle annettavan oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun käsitteet eivät ole yksiselitteiset. Eri tahot saattavat ymmärtää ja määritellä ne eri tavoin. Esimerkiksi oikeudellisesta neuvonnasta puhuttaessa ei aina ole selvää, tarkoitetaanko yksilöllistä oikeudellista neuvontaa vai yleisempää ei-yksilöllistä neuvontaa. Käsitteisiin liittyviin erilaisiin määritelmiin on kiinnitetty huomiota myös ECRE:n tutkimuksessa *Survey on legal aid for asylum seekers in Europe*. Tutkimuksen mukaan EU:n jäsenmaissa ymmärretään käsite oikeusapu (*legal aid*) eri tavoin. Tämä asettaa haasteen käsitteiden selvityksen kansainvälistä vertailua koskevalle osuudelle.

Ohjausryhmä on pyrkinyt käsittelemään oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua erillään toisistaan. Tätä ratkaisua on selvityksessä pyritty vahvistamaan käsitteillä yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu. Edellä mainittuihin käsitteisiin liittyy läheisesti Euroopan unionin lainsäädännön edellyttämä tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakeville.

Selvityksessä selostetaan aluksi luvussa 2 lyhyesti kansainvälisen suojelun hakemisprosessia, kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottojärjestelmää ja hakijoiden oikeusapujärjestelmän kehittymistä sekä siihen käytettyjä resursseja. Luvussa 3 tarkastellaan oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevia kansainvälisiä velvoitteita ja oikeusavun järjestämistä muutamissa Euroopan maissa. Luvussa 4 käydään läpi tietojen antamisen, oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun nykytilaa. Luvussa 5 arvioidaan nykyisen järjestelmän toimivuutta ja luvussa 6 käsitellään ohjausryhmän tarkastelemissa kehittämisvaihtoehtoja. Lopuksi luvussa 7 esitetään ohjausryhmän suositukset. Suositukset ovat luonteeltaan alustavia. Ohjausryhmän käytössä ei ole ollut arviomäärärahan suuruuden lisäksi tarkempia selvityksiä vaihtoehtojen taloudellisista vaikutuksista. Selvi-

tyksestä saatujen lausuntojen jälkeen voidaan tehdä ratkaisut tarkemmista jatkotoimenpiteistä.

Sisäasiainministeriössä toimii parhaillaan ohjausryhmä, joka arvioi ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja antaa toimenpidesuosituksia ihmiskauppaa koskevan lainsäädännön ja toimenpiteiden kehittämiseksi. Ohjausryhmän määräaika päättyy maaliskuun lopussa. Ohjausryhmä tulee mahdollisesti suosittamaan, että ihmiskaupasta säädetään laki, jonka yhtenä osana on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän sääntely. Laissa tulisi mahdollisesti säätämään myös ihmiskaupan uhreille annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta.

2 Taustaa

2.1 Kansainvälisen suojelun hakeminen

Ulkomaalaislaki (301/2004) sisältää säännökset kansainvälisen suojelun hakemisesta, hakemuksen käsittelystä ja sen ratkaisemisesta, muutoksenhausta ja maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Ulkomaalaislain 8 §:n 2 momentin ja hallintolain (434/2003) 12 §:n 2 momentin perusteella kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus käyttää asiansa vi-
reillepanossa ja käsittelyssä avustajaa. Ulkomaalaislain 8 §:n 4 momentin mukaan avus-
tajan kelpoisuudesta ja salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Hallintolain
(586/1996) 20 §:n mukaan avustajana saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja muuten
siihen toimeen sopiva ja kykenevä täysi-ikäinen henkilö, joka ei ole konkurssissa ja
jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan
hallintoasiasia käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi toimia myös muu
lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Avustajan salassapi-
tovelvollisuudesta on hallintolain 21 §:n mukaan voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren
15 luvun 17 §:ssä säädetään.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomai-
selle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemus voidaan poik-
keuksellisesti tehdä myöhemminkin. Hakijalla ei yleensä ole mahdollisuutta turvautua
avustajaan hakemusta jättäessään. Suomessa ei kuitenkaan ole käytössä rajamenettelyä,
mikä tarkoittaa sitä, että jokainen hakija pääsee maahan ja turvapaikkamenettelyyn.

Turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai sen alueella viranomaiselle esi-
tetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Turvapaikka-
menettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan myös mahdolliset muut perusteet oleske-
luluvan myöntämiselle. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden, matkareitin
ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Poliisihallituksen 15.12.2010 aset-
tamassa poliisin turvapaikkaprosessin kehittämistä koskevassa työryhmässä selvitetään
muun muassa poliisin turvapaikkatutkinnan keskittämistä tietyille maantieteellisille alu-
eille.

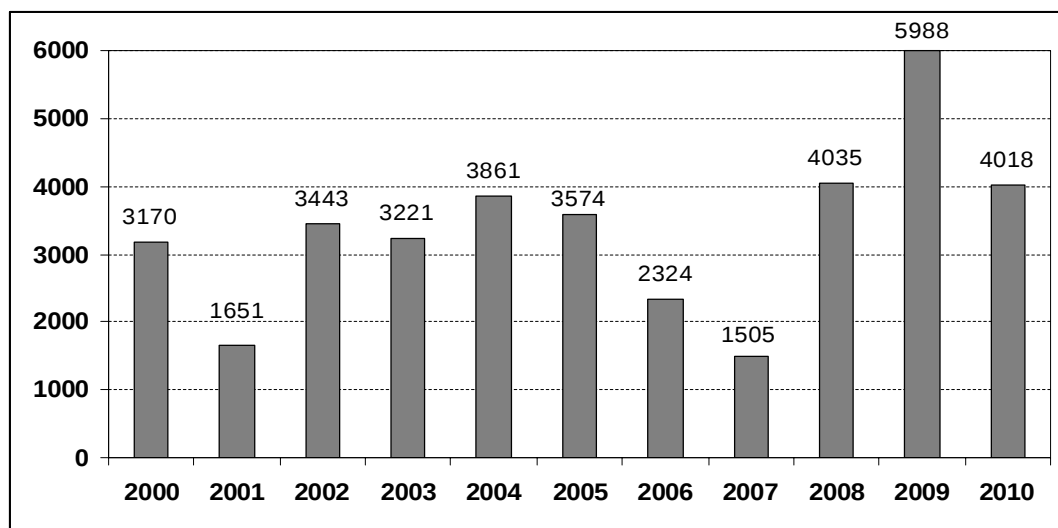
Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään haki-
jan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta
tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Vuonna 2010 Maahanmuuttovirasto
järjesti noin 2 500 turvapaikkapuhuttelua, joista hieman vajaa puolet pääkaupunkiseu-
dulla. Virasto ei pääsääntöisesti puhuttele hakijoita, joiden hakemus käsitellään niin
sanotussa Dublin-menettelyssä¹, eikä EU-kansalaisia. Viimeksi mainitut puhuttelee
Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentin nojalla.

¹ Niin sanotulla Dublin-menettelyllä tarkoitetaan vastuunmäärittämisasetukseen perustuvaa menettelyä. Vastuunmäärittämisasetuksella (nk. Dublin II -asetus) puolestaan tarkoitetaan neuvoston asetusta perus-

Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ratkaistaan joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Hakemus voidaan jättää myös tutkimatta. Jos hakijalle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa, hän saa kielteisen päätöksen lisäksi päätöksen maasta poistamisesta. Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Nopeutetussa menettelyssä ratkaistuun hakemukseen ja tutkimatta jätettyyn hakemukseen liittyvä maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Hakijalla on kuitenkin mahdollisuus hakea maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä Helsingin hallinto-oikeudelta.

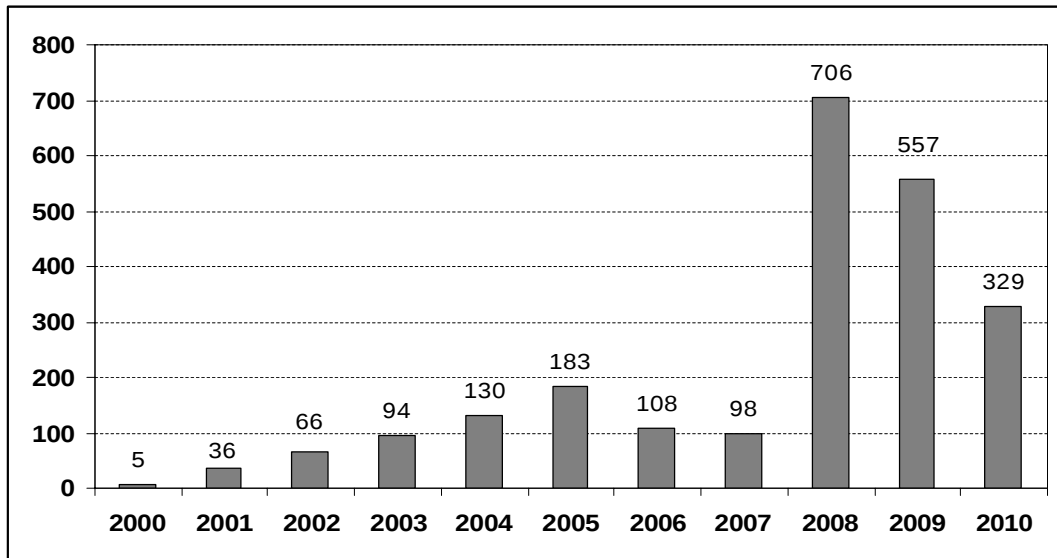
Kansainvälistä suojelua hakevalla on korostunut oikeussuojatarve. Kyse on usein perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista ja palautuskiellosta, jonka rikkomisella saattaa olla asianomaiselle peruuttamattomia vaikutuksia. Suomen lainsäädäntö ja oikeusjärjestelmä ovat vieraita kansainvälistä suojelua hakeville. Myös vieras kieli vaikeuttaa oman asian hoitamista. Kansainvälisen suojelun hakijat eivät kuitenkaan ole yhtenäinen ryhmä ja heidän kykynsä asian hoitamiseen vaihtelee esimerkiksi iän, koulutustaustan ja mahdollisen traumatisoitumisen johdosta.

Kuva 1. Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat 2000-2010



teiden ja menettelyiden vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi (18.2.2003, N:o 343/2003). Järjestelmän perusperiaate on, että Euroopan unionin tai Norjan tai Islannin alueella jätetyn turvapaikkahakemuksen tutkii vain yksi valtio. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määrättyy asetuksessa lueteltujen perusteiden nojalla.

Kuva 2. Suomeen ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset turvapaikanhakijat 2000-2010



2.2 Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottojärjestelmä

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999, *kotouttamislaki*) ja hallituksen esitys laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (HE 266/2010 vp, *vastaanottolaki*) sisältävät säännökset kansainvälistä suojelua hakevan vastaanoton järjestämisestä. Vastaanoton piiriin kuuluu kansainvälistä suojelua hakeva siihen asti kun hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hän on poistunut maasta. Vastaanoton piiriin ei kuitenkaan kuulu EU:n kansalainen tai häneen rinnastettava², joka on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa.

Kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä tulkki- ja käännöspalvelut. Lisäksi voidaan järjestää työ- ja opintotoimintaa. Hakijat majoitetaan vastaanottokeskuksiin. Vastaanottokeskuksia voi ylläpitää kunta, kuntayhtymä, muu julkisoikeudellinen yhteisö taikka yksityinen yhteisö tai säätiö. Vastaanotosta aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista valtion talousarvion rajoissa. Kansainvälistä suojelua hakeva voi asua vastaanottokeskuksessa hakemuksensa käsittelyn ajan. Hakija voi järjestää majoituksensa myös itse vastaanottokeskuksen ulkopuolella, mutta yksityismajoituksen kustannuksia ei korvata.

² EU-kansalaisiin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset.

Vastaanottokeskusten lukumäärä riippuu kulloisestakin hakijatilanteesta. Helmikuussa 2011 Suomessa oli 16 vastaanottokeskusta, joista osalla on useampia toimipisteitä (liite). Kaksi vastaanottokeskuksista (Joutseno ja Oulu) on valtion ylläpitämiä. Muita vastaanottokeskuksia ylläpitävät tällä hetkellä kunnat ja Suomen Punainen Risti. Helsingin Metsälän vastaanottokeskuksen yhteydessä toimii lisäksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö.

Osa vastaanottokeskuksista on alaikäisyksiköitä, jotka erikoistuvat ilman huoltajaa olevien alaikäisten majoittamiseen. Helsingin, Joutsenon, Kajaanin, Turun ja Oulun vastaanottokeskukset ovat toimineet viime vuosina niin sanottuina kauttakulkukeskuksina, jotka tarjoavat kansainvälistä suojelua hakeville ensivaiheen vastaanoton. Kauttakulkukeskuksessa majoittumisen aikana poliisi ja Maahanmuuttovirasto pyrkivät tekemään turvapaikkatutkinnan ja turvapaikkapuhuttelun. Tämän jälkeen hakija siirretään odotusvaiheen vastaanottokeskukseen odottamaan päätöstä hakemukseensa. Kauttakulkukeskustoimintaa on kehitetty muun muassa sisäasiainministeriössä vuonna 2009 tehdyn turvapaikkapolitiikkaa koskevan selvityksen pohjalta. Selvityksen yhtenä toimenpideehdotuksena oli, että työn tehokkuuden ja joustavuuden lisäämiseksi maahanmuuttoasioiden asiantuntemus keskitetään tietyille maantieteellisille alueille, joita olisivat ainakin pääkaupunkiseutu, Saimaan, Oulun ja Turun seutu. Näillä seuduilla lisättäisiin viranomaisten alueellista yhteistyötä, ja näille alueille keskitettäisiin myös vastaanottokeskusten kauttakulkutoiminta.

Vastaanottotoiminnan käytännön ohjaus ja turvapaikanhakijoiden tarkoituksenmukainen sijoittaminen vastaanottokeskuksiin on olennaista turvapaikkaprosessin kokonaisuuden kannalta. Maahanmuuttovirastolle annettiin toimivalta turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, ulkomaalaisten säilöönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta tammikuussa 2010 voimaan tulleella lailla (1344/2009). Kokonaisvastuu prosessista edesauttaa oikeudenmukaisuus- ja tehokkuusnäkökohtien toteutumista sekä viranomaisten että asiakkaiden näkökulmasta.

2.3 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen kehittyminen osaksi vastaanottopalveluja

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluja ryhdyttiin rahoittamaan valtion varoista 1990-luvun alussa, kun Suomeen tuli aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita. Hakijatilanteen vaihdellessa joustavimmaksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi toimintatavaksi katsottiin sekä palvelujen toimivuuden että asiantuntemuksen kehittymisen kannalta kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen keskittäminen valtion rahoittamiseksi ja yhden järjestön eli Pakolaisneuvonta ry:n toteuttamiseksi. Oikeusapupalvelujen antamisesta sovittiin työministeriön ja Pakolaisneuvonta ry:n välisessä sopimuksessa.

Tuolloin voimassa olleen ulkomaalaislain (378/1991) 2 §:n perusteella ulkomaalaisella oli oikeus käyttää avustajaa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa. Oikeusapupalvelut olivat turvapaikanhakijoille maksuttomia, ja ne rahoitettiin valtion varoista pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnalle osoitetulta määrärahalta. Vuonna 1999 voimaan tulleeseen kotouttamislakiin tai sen nojalla annettuihin säädöksiin ei sisälly säännöstä oikeusapupalveluista. Yleisen oikeusaputoiminnan siirtäminen kunnilta valtiolle vuonna 1998 ei vaikuttanut Pakolaisneuvonta ry:n asemaan. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu rahoitettiin edelleen valtion talousarvion momentilta, joka oli osoitettu pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon.

Pakolaisneuvonta ry:n ja työministeriön välinen sopimus oikeusapupalvelujen järjestämisestä päättyi 31.3.2005. Vuonna 2005 työministeriö kilpailutti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut julkisista hankinnoista annetun lain edellyttämällä tavalla. Kilpailuttamisesta valitettiin markkinatuomioistuimeen, jonka päätöksessä todettiin, että kilpailuttamisessa oli tapahtunut muotovirhe. Päätöksen mukaan tarjouspyynnön tiettyä aluetta ja yksikköhintaa koskevat maininnat eivät olleet yksiselitteiset, minkä vuoksi tarjouspyyntö ei ollut omiaan tuottamaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia, eikä turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjousvertailussa³. Uutta kilpailutusta ei tämän jälkeen ole järjestetty.

Työministeriö asetti toimikaudelle 15.3.2006 - 28.2.2007 työryhmän arvioimaan ja selvittämään turvapaikanhakijoiden sekä tilapäisesti oleskelevien ja oleskelulupaa vailla olevien ulkomaalaisten oikeusavun toteuttamista ja siihen liittyviä tarpeita sekä tekemään ehdotuksen oikeusavun ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämiseksi näiden ryhmien osalta. Työministeriön lisäksi työryhmässä olivat edustettuina sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, pääkaupunkiseudun oikeusaputoimisto, Helsingin hallinto-oikeus, Perniön, Oravaisten ja Ruukin vastaanottokeskukset sekä Suomen Asianajajaliitto.

Työryhmä esitti, että maininta turvapaikanhakijoiden oikeudellisesta neuvonnasta ja avustamisesta sekä näiden rahoituksesta olisi sisällytettävä kotouttamislakiin tai rahoituksen osalta kyseisen lain nojalla annettuun alemmanasteiseen säädökseen. Työryhmä totesi, että työministeriön ja oikeusministeriön väliset tai muut toimivaltasuhteet eivät ehdotusten johdosta muuttuisi. Turvapaikanhakijoiden oikeudellinen neuvonta ja avustaminen hallinnollisissa menettelyissä rahoitettaisiin ja toteutettaisiin jatkossakin työministeriön hallinnonalalta. Oikeudenkäynnit ja oikeudelliset prosessit korvattaisiin oikeusapuvaroista oikeusapulainsäädännön mukaisesti.

Työryhmän ehdotuksen mukaan vastaanottokeskukset huolehtisivat jatkossakin itse järjestämästään turvapaikanhakijoille suunnatusta tiedottamisesta ja palveluihin ohjaamisesta. Turvapaikanhakijoiden tarvitseman asiantuntijoiden antaman oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen vastaanottokeskukset hankkisivat sen sijaan Pakolaisneuvon-

³ Markkinaoikeuden päätös Nro 38/2006, 9.2.2006 (Dnro 122/05/JH).

ta ry:ltä tai muulta vastaanottokeskukselle käytettävissä olevaksi tarjoutuneelta asiantuntijalta. Työryhmä esitti, että vastaanottokeskusten olisi annettava kaikille asiantuntijoille mahdollisuus tarjoutua palvelujen tuottajaksi ja selvitettävä riittävällä tavalla näiden koulutus ja kokemus erityisesti ulkomaalaiskysymyksiä, kansainvälistä suojelua ja maatietoutta koskevista asioista. Vastaanottokeskus tekisi palvelujen tuottajiksi valitsemiensa asiantuntijoiden kanssa hankintasopimukset ja maksaisi näille palkkion sopimuksen ja laskutuksen perusteella. Kohtuulliset matkakulut ja muut palvelujen järjestämiseen liittyvät kohtuulliset kulut voitaisiin maksaa vastaanottokeskuksen toimintamenoista.

Työryhmän raportista annetuissa lausunnoissa yhdyttiin pääosin työryhmän ehdotuksiin. Poikkeavan käsityksensä ilmaisi korkein hallinto-oikeus. Se kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että maahanmuutto- ja kotouttamisasiat sekä vastaanottokeskukset siirtyvät 1.1.2008 lukien työministeriöltä sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Tässä tilanteessa korkein hallinto-oikeus katsoi olevan aihetta harkita uudelleen sitä, onko tarkoituksenmukaista järjestää yksilöllisiä oikeusapupalveluja vastaanottokeskusten välityksellä, koska palvelujen vastaanottajat tulevat olemaan samalla hallinnonalalla toimivan Ulkomaalaisviraston, sittemmin Maahanmuuttoviraston, vastapuolina. Lausunnossa todettiin, että turvapaikanhakijoita koskeva erityisjärjestely on sinänsä tarpeellinen, mutta estettä ei liene sille, että järjestely toteutettaisiin julkisen oikeusapujärjestelmän kautta. Lausunnossa todettiin vielä seuraavaa: ”Turvapaikanhakijat saavat julkista oikeusapua oikeudenkäyntivaiheessa ja myös julkiset oikeusavustajat saattavat toimia avustajina. Turvapaikanhakuun liittyvät oikeudelliset ongelmat tunnetaan siten myös oikeusaputoimistoissa. Tämän vuoksi olisi syytä arvioida esimerkiksi mahdollisuutta, että asianomaisen vastaanottokeskuksen sijaintipaikan oikeusaputoimisto huolehtisi vastaanottokeskuksen sijasta yksilöllisten avustajapalvelujen järjestämisestä keskitetysti jonkun muun tahon kuin sen itsensä palveluksessa olevien lakimiesten toimesta. Estettä ei liene sille, ettei Pakolaisneuvonta voisi edelleen käytännössä pitkälti huolehtia oikeusavun antamisesta myös hallintomenettelyvaiheessa oikeusaputoimistojen ohjauksessa ja valvonnassa.”

Sisäasiainministeriöön muodostettiin maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus tammikuussa 2008 voimaan tulleella lailla (972/2007). Organisaatiomuutoksella myös oikeusapupalvelujen yleinen ohjaus ja suunnittelu osana vastaanottoa siirtyivät työministeriön hallinnonalalta sisäasiainministeriölle. Sisäasiainministeriö lähetti vastaanottokeskuksille ja työ- ja elinkeinokeskuksille 19.2.2008 päivätyn tiedotteen turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelujen järjestämisestä (SM-2008-00845/Ka-25). Tiedotteessa kerrottiin hankintalain soveltamisesta oikeusapupalveluihin sekä annettiin suuntaviivoja siihen, miten oikeusapupalvelut järjestetään ja miten niistä tiedotetaan.

Toimivalta turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, mukaan lukien oikeusapupalvelut, siirrettiin Maahanmuuttovirastolle vuoden 2010 alusta lukien. Muutamissa tehtävien siirtoa koskevasta hallituksen esityksestä saaduissa lausunnoissa pohdittiin, vaarantaisiko tehtävien siirto turvapaikanhaki-

joiden oikeusturvan toteutumisen. Esiin nousi kysymys, voiko Maahanmuuttovirasto lupapäätöksiä tekevänä viranomaisena samalla ohjata turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelujen järjestämistä. Käytännössä päätöksenteko- ja vastaanottotoiminnot on Maahanmuuttovirastossa eriytetty siten, että virastossa on oma yksikkönsä vastaanottotoimintaa varten, jonka toimintamenot katetaan omalta momentiltaan valtion talousarviossa. Maahanmuuttovirasto antoi 24.1.2011 ohjeen turvapaikanhakijoiden oikeuspalveluista maksettavista palkkioista ja matkakustannuksista (MIGDno/2011/60).

Kun sisäasiainministeriö huhtikuussa 2009 asetti hankkeen kotouttamista koskevien säännösten uudistamiseksi, todettiin, ettei kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ole enää tarkoituksenmukaista säätää samassa laissa. Kotouttamissäännösten kokonaisuudistushankkeen rinnalle asetettiin saman vuoden lokakuussa toinen hanke vastaanottoa koskevan sääntelyn kokoamiseksi omaksi laikseen. Hallituksen esitys laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp) annettiin eduskunnalle marraskuussa 2010. Vastaanottoa koskevan uudistushankkeen aikataulu oli vaativa, joten kaikkia valmistelun kuluessa esillä olleita muutostarpeita kuten oikeusapupalveluihin ja niiden sääntelyyn liittyviä kehittämisvaihtoehtoja ei ehditty selvittää. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 11.3.2011 ja laki tulee voimaan 1.9.2011.

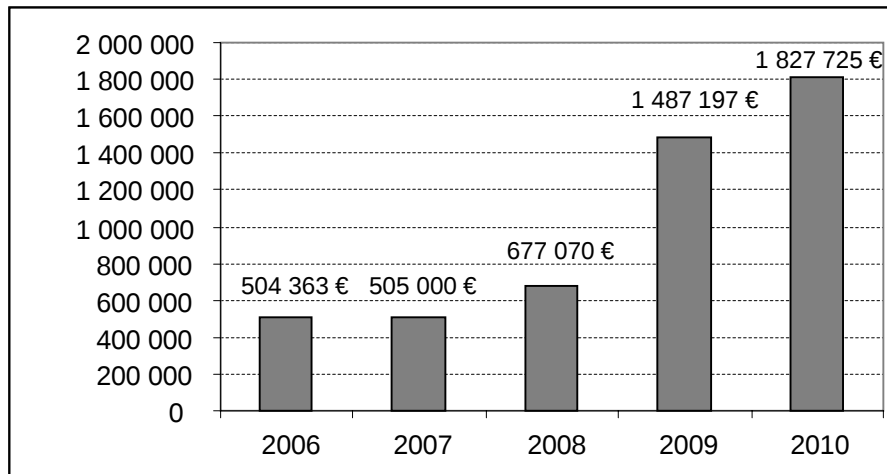
2.4 Vastaanottokeskusten järjestämiin oikeusapupalveluihin käytetyt resurssit

Käytännössä vastaanottokeskukset järjestävät suurimman osan kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluista. Hallintomenettelyvaiheessa haetaan vain harvoin oikeusaputoimistojen tarjoamaa oikeusapua.

Oikeusapupalvelujen antaminen kansainvälistä suojelua hakeville perustuu pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettun arviomäärärahan perustelujen mainintaan siitä, että määrärahaa saa käyttää hakijoiden oikeusapupalvelujen kustannuksiin.

Vastaanoton kustannukset korvataan vastaanottokeskuksen ylläpitäjälle ja muille palvelujen tuottajille täysimääräisesti valtion varoista. Valtion talousarviossa säädetään vuosittain arviomäärärahasta, jolla vastaanoton kustannukset katetaan.

Kuva 3 Vastaanottokeskusten oikeusapupalvelujen kokonaiskustannukset 2006-2010



Vastaanottokeskusten oikeusapupalvelujen kustannuksia ei voi suoraan verrata vuosittaisiin hakijamääriin. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen ja Maahanmuuttoviraston järjestämän turvapaikkapuhuttelun välillä on aina viive, minkä johdosta ainakin osa kuluista kohdistuu vasta hakemuksen jättämistä seuraavalle vuodelle. Hakijamäärien vaihtelu vaikuttaa myös viiveeseen, sitä enemmän mitä suuremmasta muutoksesta edeltävään vuoteen verrattuna on kyse. Hakemusten käsittelyn ja tutkinnan edellyttämään aikaan sekä avustajan tarpeeseen vaikuttavat monet eri tekijät. Esimerkiksi lähtömaiden vaikeat ja muuttuvat tilanteet, lainsäädännön muutokset ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden erityistilanteet tekevät hakemusten käsittelystä ja niissä avustamisesta haastavampia. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirastolle osoitettavat resurssit ja niiden kohdentaminen viraston sisällä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaan ja päätöksentekoon vaikuttavat hakemusten käsittelyyn ja samalla oikeusavun tarpeeseen. Hakijamäärien noustua oikeusapua antavien palveluntarjoajien määrä on lisääntynyt, ja on myös mahdollista, että joidenkin uusien toimijoiden laskutuskäytännöt ovat poikenneet alalla pidempään toimineiden käytännöistä.

Yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ja yksilöllisiin oikeusapupalveluihin käytettäviä resursseja ei eritellä vastaanottokeskuksissa. Oikeudelliseen neuvontaan kuluu odotusvaiheen vastaanottokeskuksissa huomattavasti vähemmän resursseja kuin niin kutsutussa kauttakulkukeskuksissa.

Kaikki vastaanottokeskusten henkilöstöryhmät ovat yleensä jollakin tavalla mukana oikeusapupalvelujen järjestämisessä. Henkilöresursseja käytetään hakijoiden puolesta tehtyihin ajanvarauksiin, ajanvaraustietojen toimittamiseen hakijoille ja matkojen järjestämiseen. Henkilöresurssien määrällistä käyttöä on vaikea arvioida muun muassa sen vuoksi, että oikeuspalveluista keskustellaan usein asiakkaan kanssa muiden työtehtävien yhteydessä, eikä henkilöresurssien käyttöä tilastoida. Oikeusapupalveluja hoitavien so-

siaalityöntekijöiden ja ohjaajien ajasta arvioidaan kuluvan vuodessa 5-20 % oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevien asioiden hoitamiseen. Lisäksi vastaanottokeskusten johtajia työllistävät laskutuksiin liittyvät kysymykset kuten laskujen tarkastaminen ja epäselviin laskuihin liittyvä selvitystyö.

3 Oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevat kansainväliset velvoitteet ja kansainvälinen vertailu

3.1 Kansainvälistä suojelua hakevalle annettavaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua koskevat kansainväliset velvoitteet

Geneven pakolaissopimuksessa (1951) tai sen lisäpöytäkirjassa (1967) ei ole säännöksiä kansainvälistä suojelua hakevan oikeudesta oikeusapuun. Sopimuksen 16 artiklaa, jossa pakolaisen todetaan nauttivan samaa kohtelua kuin asuinmaansa kansalaiset tuomioistuimen käyttöä koskevilla asioilla, mukaan lukien oikeusapu, on pakolaisoikeudessa tulkittu sovellettavan pakolaisiin, joiden pakolaisasema on jo asuinmaassa tunnustettu.

Euroopan unionissa tammikuussa 2003 hyväksytyn turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevia vähimmäisvaatimuksia koskevan neuvoston direktiivin (2003/9/EY, *vastaanottodirektiivi*) 5 artiklassa säädetään tietojen antamisesta. Artikla edellyttää jäsenvaltiot antamaan kansainvälistä suojelua hakeville vastaanottoolosuhteita koskevien tietojen ohella tietoja erityistä oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä sekä järjestöistä, jotka voivat auttaa heitä vastaanotto-olosuhteisiin liittyvissä asioissa tai antaa niitä koskevia tietoja, mukaan lukien terveydenhoitoa koskevat tiedot. Komissio antoi joulukuussa 2008 ehdotuksen vastaanottodirektiivin uudelleenlaatimiseksi [KOM(2008) 815 lopullinen], jossa esitetään vähäisiä, lähinnä teknisluonteisia muutoksia 5 artiklaan.

Euroopan unionissa hyväksyttiin joulukuussa 2005 pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevilla menettelyillä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi (2005/85/EY, *turvapaikkamenettelydirektiivi*). Turvapaikkamenettelydirektiivin 15 artikla edellyttää, että hakijalle annetaan tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan turvapaikkahakemukseensa liittyvistä asioista oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa. Kielteisen päätöksen saaneella hakijalla on oikeus pyynnöstään saada maksutonta oikeusapua tai oikeudellinen edustaja direktiivissä tarkemmin säädettyjen edellytysten puitteissa. Jäsenvaltiot voivat direktiivin mukaan rajoittaa maksutonta oikeusapua tai oikeudellisen edustajan palveluita muun muassa taloudellisin perustein tai rajaten sen todennäköisesti myönteiseen lopputulokseen johtaviin tapauksiin. Lisäksi oikeudellisen avun antajat voidaan rajata vain sellaisiin oikeudellisiin tai muihin neuvonantajiin, jotka kansallisessa lainsäädännössä on erikseen nimetty avustamaan ja/tai edustamaan hakijoita. Jäsenvaltioilla on niin ikään mahdollisuus asettaa tietyin edellytyksin maksuttomalle oikeusavulle ja/tai oikeudelliselle edustamiselle rahallisia tai aikaan liittyviä rajoituksia ja säätää, ettei hakijoiden

kohtelu palkkioiden ja muiden kustannusten osalta saa olla edullisempi kuin omille kansalaisille oikeusapuasioissa annettava kohtelu.

Turvapaikkamenettelydirektiivin 16 artiklassa hakijaa avustavalle tai edustavalle oikeudelliselle tai muulle neuvonantajalle taataan oikeus tutustua niihin hakijan asiakirjankansiossa oleviin tietoihin, joita muutoksenhakuviranomaiset todennäköisesti tutkivat, siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan kannalta olennaisia. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa oikeutta tutustua tietoihin turvallisuusnäkökohtien johdosta. Lisäksi oikeudelliselle tai muulle neuvonantajalle taataan pääsy tietyin edellytyksin suljetuille alueille kuten säilöönottoyksiköihin ja kauttakulkualueille. Jäsenvaltiot voivat antaa määräyksiä oikeudellisen tai muun neuvonantajan läsnäolosta turvapaikkamenettelyyn liittyvissä puhutteluissa. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, että henkilökohtaiseen puhutteluun saa tuoda vain kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyn tai luvan saaneen oikeudellisen tai muun neuvonantajan.

Lisäksi turvapaikkamenettelydirektiivin 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan turvapaikanhakijoille on ilmoitettava kielellä, jota heidän voidaan kohtuullisesti olettaa ymmärtävän, noudatettavasta menettelystä sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyn aikana ja niistä mahdollisista seurauksista, joita heille koituu velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä ja kieltäytymisestään yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Heille on annettava tietoa aikataulusta ja heidän käytettävissään olevista keinoista täyttää velvoite, joka koskee pakolaisen määritelmädirektiivin (2004/83/EY) 4 artiklassa mainittujen seikkojen toimittamista. Tämä tieto on annettava ajoissa, niin että hakijat voivat käyttää heille tässä direktiivissä taattuja oikeuksia ja noudattaa 11 artiklassa asetettuja velvollisuuksia. Komissio antoi lokakuussa 2009 ehdotuksen turvapaikkamenettelydirektiivin uudelleenlaatimiseksi [KOM(2009) 554 lopullinen]. Myös edellä mainittuihin artikloihin ehdotetaan muutoksia.

Komissio ilmoitti syksyllä 2010, että se tulee antamaan vastaanottodirektiivistä ja turvapaikkamenettelydirektiivistä uudet ehdotukset keväällä 2011.

Kansainvälistä suojelua hakeville annettavaa oikeusapua käsitellään myös esimerkiksi UNHCR:n toimeenpanevan komitean (EXCOM) päätelmässä nro 8 (1977), UNHCR:n käsikirjassa pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista (1993) sekä eräissä Euroopan neuvoston suosituksissa koskien nopeutettuja menettelyitä, säilöönottoa ja turvapaikanhakua merellä⁴.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, säädetään rikoksesta syytetyn oikeudesta valita itse oikeuden-

⁴ Ks. esim. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1645, Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas 2004 ja Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1707 (2010), Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe, para. 9.2.9.

käyntiavustajansa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että kyseistä oikeutta on sovellettava myös siviilioikeuden alalla.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa koskien oikeutta tehokkaiseen oikeus-suojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen todetaan maksutonta oikeusapua annettavan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asian-omainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväk-si. Lisäksi todetaan, että jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään tuomioistuimessa.

3.2 Oikeusapupalvelujen järjestäminen eräissä Euroo-pan maissa

Norja

Norjassa yksi kansalaisjärjestö antaa valtion rahoituksen turvin yleistä neuvontaa kansainvälisen suojelun hakijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan pian maahan saapumisen jälkeen.

Maksuton oikeusapu järjestetään yleisen oikeusapujärjestelmän kautta. Sitä annetaan valitusvaiheessa kaikille kielteisen päätöksen saaneille kansainvälisen suojelun hakijoil-le. Hakijan taloudellisella asemalla ei ole vaikutusta annettavaan oikeusapuun. Sen si-jaan annettavan avun ajallinen määrä riippuu hakijan oikeudellisen avun tarpeesta.

Oikeus maksuttomaan oikeusapuun hakemusta ulkomaalaisvirastossa (*Utlendingsdirek-torated, UDI*) käsiteltäessä on laissa rajattu harvoin poikkeustapauksiin. Näitä ovat ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat, hakijat, joihin todennäköisesti tullaan sovelta-maan pakolaissopimuksen mukaista poissuljentaa sekä hakijat, joiden hakemuksilla saattaa olla liittymäkohtia tärkeisiin kansallisiin intresseihin tai kansainvälisiin suhtei-siin. Hakijan taloudellisella asemalla ei ole vaikutusta annettavaan oikeusapuun. Pää-osalle kansainvälistä suojelua hakevista, joilla ei ole hakemuksen käsittelyvaiheessa oikeutta maksuttomaan oikeusapuun, hallituksesta riippumaton järjestö tarjoaa hake-muksen jättövaiheessa henkilökohtaista neuvontaa. Neuvontaa ei kuitenkaan anneta silloin, kun on päätetty antaa suojelua kaikille tiettyyn ryhmään kuuluville, ja hakija kuuluu tähän ryhmään.

Poliisi antaa kielteisen päätöksen saaneelle hakijalle tietoa oikeudesta maksuttomaan oikeusapuun päätöksen tiedoksiannon yhteydessä. UDI osoittaa hakijalle lakimiehen oman maksuttoman lakimiespalvelujärjestelmänsä kautta. Hakija voi kääntyä muun kuin hänelle osoitetun lakimiehen puoleen vain erityisistä syistä ja sillä edellytyksellä, että asian käsittely ei viivästy. Jos hakija on esittänyt toiveen koskien tiettyä lakimiestä

ennen kuin hänelle on osoitettu lakimies, UDI pyrkii ottamaan tämän toiveen huomioon, jos se ei viivästyä asian käsittelyä.

Maksuttomassa lakimiespalvelujärjestelmässä toimiminen edellyttää lupaa toimia lakimiehenä (*advokatbevilling*) tai rekisteröitymistä oikeudelliseksi avustajaksi (*rettshjelper*). Molemmat edellyttävät oikeustieteellistä koulutusta, mutta vain luvan saanut lakimies voi avustaa tuomioistuimessa. On toivottavaa, että henkilöllä on laaja oikeudellinen tausta ja hänellä tulee olla pakolais- ja turvapaikkaoikeudellista asiantuntemusta. Lisäksi painotetaan esimerkiksi lapsen oikeuksia ja muita ihmisoikeuksia koskevaa asiantuntemusta. Myös lakimiehen sijaintipaikalla on merkitystä. Lakimiesten toimia valvoo asianajajaliitto (*Advokatforeningens disiplinærutvalg*) ja UDI, joka voi poistaa useiden valitusten kohteena olleen lakimiehen lakimiespalvelujärjestelmästä.

Ruotsi

Ruotsissa maksutonta oikeusapua järjestetään kansainvälistä suojelua hakeville julkisen oikeusapujärjestelmän puitteissa. Julkisesta oikeusavusta annetun lain (1996:1620) mukaan asiaa käsittelevä tuomioistuin tai viranomainen vastaa myös julkisen oikeusavun antamisesta. Tällä perusteella vastuu oikeusavun antamisesta kansainvälistä suojelua hakeville kuuluu maahanmuuttovirastolle (*Migrationsverket*). Ruotsin ulkomaalaislain (2005:716) 18 luvun 1 §:ssä säädetään, missä asioissa julkista oikeusapua voi saada. Näitä ovat muun muassa käännättämistä ja karkottamista koskevat asiat, mutta säännös ei ole ehdoton. Julkinen oikeusavustaja määrätään lain nojalla aina säilöönnotetulle lapselle, jos tämä on maassa ilman huoltajaa. Maksutonta oikeusapua annetaan sekä hakemuksen käsittely- että valitusvaiheessa.

Pääsääntöisesti avustaja määrätään hakemuksen alustavan tutkinnan jälkeen. Alustavassa tutkinnassa hakija esittää perusteet hakemukselleen. Käytännössä julkinen oikeusavustaja määrätään lähes kaikille kansainvälistä suojelua hakeville. Avustaja määrätään myös sellaisissa tapauksissa, joissa hakemuksen arvioidaan tulevan hyväksytyksi. Eräiden arvioiden mukaan tähän on syynä hakijoiden kasvanut määrä, mikä on johtanut siihen, että virasto ei kykene arvioimaan ennalta hakemusten luonnetta.

Julkista oikeusapua voi julkisesta oikeusavusta annetun lain mukaan antaa asianajaja, asianajotoimistossa avustava lakimies tai joku muu tehtävään sopiva henkilö. Jos hakija haluaa itse valita itselleen avustajan, määrätään ehdotettu henkilö tehtävään, jos siitä ei aiheudu odottamattomia kustannuksia tai sitä vastaan ei ole erityisiä syitä. Avustajille ei ole asetettu pätevyysvaatimuksia. Sen sijaan edellytetään, että avustajan määräävä taho arvioi avustajan kelpoisuuden. Pääsääntöisesti avustajalta edellytetään oikeustieteellistä koulutusta. Kelpoisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota kansallisen ulkomaalaislain säädännön ja kansainvälisten velvoitteiden tuntemukseen sekä maatietouteen. Lisäksi avustajalla tulee olla riittävästi oikeudenkäyntikokemusta ja hänen tulee olla henkilönä tehtävään sopiva. Avustaja pyritään määräämään sen vastaanottokeskuksen läheisyydestä, johon hakija on majoitettu.

Maahanmuuttovirastolla on käytössään luettelo, johon avustajat rekisteröidään. Valtaosa heistä on asianajajia ja asianajotoimistojen avustavia lakimiehiä. Maahanmuuttovirasto kiinnittää avustajan määrätessään huomiota siihen, miten tämä on aiemmat tehtävänsä hoitanut. Maahanmuuttovirastoa on arvosteltu siitä, että julkisina oikeusavustajina on toiminut henkilöitä, joilla ei ole ollut riittävää asiantuntemusta tai jotka muulla tavalla eivät ole olleet tehtävään sopivia.

Maahanmuuttovirastossa toteutettiin vuosina 2008-2009 *Offentliga biträden i utlänningsärenden* -projekti, jossa tarkasteltiin julkisten oikeusavustajien käytön tehostamista ulkomaalaisprosesseissa ja samalla hakijoiden oikeusturvan parantamista. Julkisen oikeusavun järjestämistä ulkomaalaisasioissa selvitettiin Ruotsissa perusteellisesti myös vuosina 2007–2008, jolloin laadittiin mietintö *Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden* (SOU 2008:65). Mietinnössä ei julkisen oikeusavun osalta ehdotettu muutoksia lainsäädäntöön.

Tanska

Tanskassa kansainvälistä suojelua hakevilla ei pääsääntöisesti ole oikeutta maksuttomaan oikeusapuun hakemuksen ollessa ulkomaalaisviraston (*Udlændigservice*) käsittelyssä. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille hakijoille avustaja nimetään kuitenkin jo hakemuksen käsittelyvaiheessa, jos hakemus käsitellään ilmeisen perusteettomana. Tällöin avustaja nimetään hakijalle siinä vaiheessa, kun asia siirretään riippumattomalle kansalaisjärjestölle (*Dansk Flygtningehjælp*), jota kuullaan menettelyssä ennen viraston päätöstä.

Maksutonta oikeusapua annetaan valitusvaiheessa. Valitusvaiheen maksuton oikeusapu ei koske hakemuksia, jotka jätetään tutkimatta. Maksuttoman oikeusavun tarvetta ei arvioida erikseen. Valitusvaiheessa valituselin (*Flygtningenævnet*) nimeää tavallisesti hakijalle avustajan ennen suullista käsittelyä, mikäli hakija ei ole itse hankkinut avustajaa. Hakijan itselleen hankkiman avustajan tulee pyytää valituselimeltä nimeämistä tehtävään. Avustajalta edellytetään oikeudellista pätevyyttä ja kokemusta turvapaikkamennettelyistä. Valinnassa kiinnitetään huomiota myös siihen, että avustaja toimii hakijan oleskelupaikan läheisyydessä. Virallisia vaatimuksia pätevyyden tai kansainväliseen suojeluun liittyvän koulutuksen suhteen ei kuitenkaan ole. Jos saatu oikeusapu on laadultaan huonoa, voi kansainvälistä suojelua hakeva henkilö tehdä avustajastaan valituksen valituselimeen.

Myös kansalaisjärjestö Dansk Flygtningehjælp tarjoaa maksutonta oikeusapua kansainvälistä suojelua hakeville. Se järjestää neuvontaa vastaanottokeskuksissa, neuvoo puhelimitse ja sähköpostitse sekä järjestää viikoittaisen neuvontatilaisuuden järjestön päämajassa Kööpenhaminassa. Tanskan maahanmuuttoministeriö rahoittaa järjestön toimintaa. Lisäksi eräät paikalliset yhdistykset tarjoavat oikeusapua, joskin pienemmässä mittakaavassa.

Alankomaat

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu järjestetään Alankomaissa yleisen oikeusapujärjestelmän puitteissa. Kansainvälistä suojelua hakevilla on oikeus maksuttomaan oikeusapuun koko turvapaikkamenettelyn ajan.

Teoriassa kansainvälistä suojelua hakevan taloudellisella tilanteella on merkitystä maksuttoman oikeusavun myöntämiseen, mutta käytännössä kaikkien uusien hakijoiden katsotaan tarvitsevan maksutonta oikeusapua. Näin on myös sen vuoksi, että hakijoilla on vain hyvin rajallinen mahdollisuus työntekoon turvapaikkamenettelyn aikana. Oikeusministeriön taloudellisesti tukema oikeusapulautakunta tarkastaa hakijan tulot ja nimeää tälle rekisteristään avustajan. Hakija voi myös itse ehdottaa nimitettäväksi haluamansa oikeusavustajan, mutta maksuton oikeudellinen edustaminen on mahdollista vain, jos kyseinen avustaja on oikeusapulautakunnan rekisterissä. Rekisterissä olevien avustajien tulee täyttää tietyt kriteerit, jotka oikeusapulautakunta, asianajajaliitto sekä oikeusministeriö ovat yhdessä vahvistaneet. Tällaisia kriteerejä ovat esimerkiksi riittävä kokemus ja turvapaikkamenettelyyn liittyvä koulutus.

Alankomaissa otettiin 1.7.2010 käyttöön uusi turvapaikkamenettely. Uudistus vaikutti myös oikeudellisen avun antamiseen ja arvioiden mukaan oikeudellisen avun laatu on uudistuksen myötä parantunut. Uutta on ensinnäkin se, että kansainvälistä suojelua hakevalle nimitetään avustaja jo ennen turvapaikkamenettelyn virallista alkua. Hakijalla on tällöin oikeus matkustaa avustajan toimistoon valmistelemaan turvapaikkapuhuttelua ja menettelyä muutoin. Toinen muutos koski sitä, että kansainvälistä suojelua hakevaa edustaa koko menettelyn ajan vain yksi avustaja. Aiemmin nopeutetussa menettelyssä hakijaa saattoi avustaa kaksi tai kolme eri avustajaa, mikä vei paljon resursseja. Lisäksi muutoksen myötä avustajilla on aiemman kolmen tunnin sijasta kaksi päivää aikaa tutustua turvapaikkapuhuttelusta laadittuun raporttiin ja esittää kirjallinen vastine viraston (*Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND*) aikomukseen hylätä hakemus. Avustajien saamaa korvausta ei ole muutoksen myötä muutettu, vaan heille korvataan hallintomenettelyvaiheesta 12 tuntia.

Kansainvälistä suojelua hakevien on mahdollista saada oikeudellista neuvontaa esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun valmistautumista varten myös riippumattoman kansalaisjärjestön (*VluchtelingenWerk Nederland*) palkkaamilta tai vapaaehtoisilta oikeusneuvojilta. Heillä ei ole oikeutta edustaa hakijaa menettelyssä tai laatia hänen puolestaan valitus. Kyseisten henkilöiden pätevyyden suhteen ei ole asetettu virallisia kriteereitä. Voidaan olettaa, että riippumattomien oikeusneuvojen merkitys suojelua hakevan oikeusavun antamisessa oli suurempi ennen heinäkuussa 2010 käyttöön otettua uutta turvapaikkamenettelyä, sillä tuolloin lakimiehen palveluita oli mahdollista saada vasta ensimmäisen haastattelun jälkeen.

Belgia

Belgiassa kansainvälistä suojelua hakeville annettava oikeusapu on osa yleistä oikeusapujärjestelmää. Kansainvälistä suojelua hakevilla on oikeus maksuttomaan oikeusapuun koko turvapaikkaprosessin ajan, joskin hakuprosessin alkuvaiheessa, esimerkiksi hakemuksen täyttämisen yhteydessä, ilmaista oikeudellista apua ei ole tarjolla. Sen sijaan esimerkiksi turvapaikkapuhuttelua varten ilmaista oikeusapua voi saada. Yleiseen oikeusapujärjestelmään kuuluu hakijan taloudellisen tilanteen arviointi. Kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla oletuksena kuitenkin on, että hakijalla ei ole riittäviä varoja, joilla hän voisi maksaa oikeudellisesta avusta tai edustamisesta. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille hakijoille oikeusapua annetaan ehdoitta.

Belgian lainsäädäntö tekee eron ”ensimmäisen linjan” ja ”toisen linjan” oikeudellisen avun välillä. Ensimmäisen linjan apu käsittää maksuttoman yleisen oikeudellisen neuvonnan, jota kussakin oikeuspiirissä antaa oikeusaputoimisto. Myös riippumattomat kansalaisjärjestöt voivat halutessaan anoa oikeusministeriöltä lupaa tarjota ensimmäisen linjan neuvontaa kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille. Käytännössä monet kansalaisjärjestöt antavat yleistä neuvontaa ilman ministeriön virallista lupaa. Oikeudellista neuvontaa antaville henkilöille ei ole asetettu muodollisia kelpoisuusvaatimuksia, mutta käytännössä heillä on usein oikeustieteellinen koulutus.

Toisen linjan oikeusapu sisältää yksilöllistä oikeusapua ja edustamista. Vain asianajajaliittoon kuuluvat ja turvapaikkalainsäädäntöön perehtyneet lakimiehet voivat tarjota toisen linjan oikeusapua. Heidän edellytetään myös osallistuvan erityiseen turvapaikka-oikeutta koskevaan koulutukseen. Toisen linjan avussa lakimies tarjoaa maksutonta oikeusapua joko hallintomenettelyvaiheessa tai valitusvaiheessa. Lakimies antaa avun pro bono -palveluna.

Kansainvälistä suojelua hakevan tulee hakea oikeusapua oleskelupaikkansa oikeuspiirin oikeusaputoimistosta. Oikeusaputoimisto arvioi kansainvälistä suojelua hakevan tilanteen ja nimeää avustajan. Oikeusaputoimisto pitää luetteloa käytettävissä olevista lakimiehistä. Hakija voi myös etsiä itselleen avustajan luettelon ulkopuolelta, jolloin lakimiehen tulee pyytää valtuuttaminen oikeusaputoimistolta. Ilmaisen oikeusavun saanti riippuu tällaisessa tilanteessa kuitenkin lakimiehen suostumuksesta hoitaa asia pro bono -palveluna. Suostumuksen puuttuessa hakija joutuu maksamaan kustannukset itse.

Eräät muut EU-maat

Saksassa kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu on osa yleistä hallinto-oikeudellista oikeusapujärjestelmää. Oikeus maksuttomaan oikeusapuun koskee vain valitusvaihetta. Maksuton oikeusapu myönnetään vain varattomille hakijoille. Lisäksi myöntämiseen vaikuttaa hakijan mahdollisuus saada hakemuksensa hyväksytyksi. Oikeusapupäätöksen tekee sama tuomari, joka myös käsittelee tapauksen. Yleensä avustaja löytyy muiden hakijoiden, sukulaisten tai pakolaisjärjestöjen avulla.

Oikeudellinen avustaja voi olla mukana kaikissa puhutteluissa ja kuulemisissa jo ensivaiheessakin, mutta vain jos hakija kustantaa sen itse. Tästä syystä avustajan osallistuminen kuulemisiin ja puhutteluihin tässä vaiheessa on melko harvinaista. Erilaisten järjestöjen neuvonantajat voivat tehdä yhteistyötä oikeudellisen avustajan kanssa oikeuskäsittelyn aikana hankkimalla esimerkiksi lähtömaatietoutta, mutta käytännössä tätäkin tapahtuu melko harvoin.

Vain oikeudellisen koulutuksen saanut voi edustaa kansainvälistä suojelua hakevaa oikeudessa. Oikeusapua antavan on oltava asianajajayhdistyksen jäsen. Erityisiä asiantuntevuusvaatimuksia esimerkiksi turvapaikkalainsäädäntöä koskien ei kuitenkaan ole.

Itävallassa kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu on osa yleistä oikeusapujärjestelmää, mutta vain toisen asteen tuomioistuimessa. Maksutonta oikeusapua myönnetään vain varattomille hakijoille. Maksuton oikeusapu voidaan evätä myös, jos hakemusta pidetään ilmeisen perusteettomana tai hakemuksella ei muuten ole kohtuullisia mahdollisuuksia menestyä.

Yleistä oikeusapujärjestelmää täydentää kaksi järjestelmää. Ns. oikeusneuvojat (*Rechtsberater*) ovat sisäasiainministeriön palkkaamia henkilöitä, jotka neuvovat ja avustavat hakijoita prosessin ensimmäisessä vaiheessa ja ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Hakijoita avustavat prosessissa myös ns. pakolaisneuvojat (*Flüchtlingsberater*), jotka ovat riippumattomien järjestöjen työntekijöitä ja joiden toimintaa valtio osittain rahoittaa ja sääntelee. Joillain järjestöillä on tämän lisäksi pakolaisneuvojen toimintaa täydentäviä neuvontakeskuksia, jotka tarjoavat yleisiä neuvontapalveluja ja myös avustavat yksittäisiä hakijoita.

Hakijaa toisen asteen tuomioistuimessa edustavan avustajan on oltava asianajajaliiton jäsen. Oikeusneuvojilta edellytetään oikeustieteen tutkintoa tai vähintään viiden vuoden kokemusta työskentelystä oikeudellista apua turvapaikanhakijoille tarjoavassa järjestössä. Pakolaisneuvojille ei ole muodollisia pätevyysvaatimuksia.

Ranskassa kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapu on osa yleistä oikeusapujärjestelmää. Maksuton oikeusapu on mahdollista ainoastaan valitusvaiheessa, eivätkä avustajat voi osallistua ensimmäisen asteen puhutteluihin. Oikeusavun myöntämisestä päättää turvapaikkatuomioistuin. Maksutonta oikeusapua myönnetään henkilöille, joiden tulot alittavat kansallisessa lainsäädännössä määritellyn varallisuusrajan. Lisäksi joissain tapauksissa myöntämiseen vaikuttaa hakijan mahdollisuus saada hakemuksensa hyväksytyksi.

Kansalaisjärjestöt ja vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät, joilla on turvapaikkaprosessin ja oikeudellisten kysymysten asiantuntemusta, tarjoavat oikeudellista neuvontaa kansainvälistä suojelua hakeville. Käsittelyn ensivaiheen aikana he ovat yleensä ainoita oikeudellista apua kansainvälistä suojelua hakevalle tarjoavia tahoja.

Valitusvaiheen avustajien täytyy kuulua asianajajaliittoon, mutta erillistä koulutusta turvapaikkalainsäädäntöön ei tarvita. Neuvontaa antaville tahoille ei ole virallisia pätevyysvaatimuksia.

Irlannissa kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle tarjotaan oikeusapua oikeusapulautakunnan alaisen pakolaisasioihin erikoistuneen oikeuspalvelukeskuksen (*Refugee Legal Service*) kautta. Keskus antaa yleistä neuvontaa hakijoille. Yksilöllistä oikeudellista apua annetaan käytännössä vain haavoittuvimmassa asemassa oleville hakijoille. Oikeusapulautakunta nimeää avustajan. Se voi nimetä hakijan ehdottaman avustajan, jos pyyntö katsotaan perustelluksi. Oikeusapu on maksullista, ja maksun suuruus riippuu hakijan varallisuudesta. Varattomille hakijoille summa on nimellinen. Toisen asteen tuomioistuimessa oikeusavun saamiseen vaikuttaa hakijan mahdollisuudet saada hakeuksensa hyväksytyksi.

Yksityiset lakimiehet voivat myös avustaa hakijaa. Heidän on kuuluttava asianajajaliittoon. Tämän lisäksi heidän on kuuluttava kollegioon, johon liittyminen edellyttää osallistumista pakolaisoikeuden kurssiin.

4 Kansainvälistä suojelua hakevan oikeusapupalvelut: oikeus saada tietoa, yleinen oikeudellinen neuvonta ja yksilöllinen oikeusapu

4.1 Oikeus saada tietoa

Viranomaisen velvollisuudesta antaa tietoja säädetään ulkomaalaislaissa ja kotouttamislaissa. Jälkimmäinen laki tulee korvautumaan 1.9.2011 voimaan tulevilla lailla kotoutumisen edistämisestä ja lailla kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Nämä lait asettavat viranomaisille ja vastaanottokeskuksille tietyn minimivastuun tietojen antamisessa.

Vastaanottodirektiivin 5 artikla, jossa säädetään muun muassa siitä, että turvapaikanhakijoille annetaan mahdollisimman pian tietoa vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä, on pantu kansallisesti täytäntöön kotouttamislain 19 f §:llä (362/2005). Uuden vastaanottolain 15 §:ssä säädetään vastaavasti, että kansainvälistä suojelua hakevalle annetaan tietoja muun muassa oikeusavusta. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tietoja kansainvälistä suojelua hakevalle tämän jättäessä hakemustaan. Tiedot annetaan mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin 15 päivän kuluttua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Vastaanottokeskus puolestaan antaa tietoja vastaanottokeskukseen rekisteröitymisen jälkeen. Tiedot annetaan kirjallisesti hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tiedot voidaan antaa myös suullisesti. Säännöksen perusteluissa todetaan, että käytännössä poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa kansainvälistä suojelua hakevalle Maahanmuuttoviraston laatiman esitteen, joka sisältää tietoja vastaanottopalvelujen ohella myös hakijan oikeudesta avustajan tai asiamiehen käyttämiseen ja oikeusapuun. Esite sisältää hakijan näkökulmasta keskeisimmät yhteystiedot, ja se on käännetty usealle eri kielelle. Vastaanottokeskuksen henkilökunta puolestaan kertoo oikeusapupalveluja tarjoavien toimistojen, järjestöjen ja lakimiesten yhteystietoja.

Käytännössä vastaanottokeskuksissa tapahtuva tietojen antaminen järjestetään siten, että keskukseen tulevalle uudelle asukkaalle kerrotaan vastaanottokeskuksen henkilökunnan (sosiaalityöntekijä ja/tai ohjaaja) omassa alkuinfossa mahdollisuudesta oikeudelliseen apuun. Tämä tapahtuu kahden viikon sisällä hakijan saapumisesta vastaanottokeskukseen. Tässä yhteydessä hakijalle myös kerrotaan oikeusapupalvelujen tuottajista ja heidän yhteystiedoistaan.

Turvapaikkamenettelydirektiivin 15 artikla on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaa-laislain 95 a §:llä (432/2009), joka koskee tietojen antamista kansainvälistä suojelua hakevalle. Säännöksen mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaik-kamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suoje-lua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanot-tokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Säännök-sen perustelujen mukaan hakijalle tulee aina erikseen kertoa mahdollisuudesta ottaa yhteyttä avustajaan. Hakijalle annetaan tietoa turvapaikanhakijoita avustavista tahoista ja häntä avustetaan tarvittaessa yhteyden ottamisessa esimerkiksi sallimalla puhelimen käyttö. Perustelujen mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin, koska heille määrätään edustaja vasta hakemuksen jättämisen jälkeen.

4.2 Yleinen oikeudellinen neuvonta

Vastaanottokeskukset järjestävät hakijoille tietojen antamisen lisäksi myös yleistä oi-keudellista neuvontaa. Yleisessä oikeudellisessa neuvonnassa ei ole kyse hakijan henki-lökohtaisesta avustamisesta hänen omassa asiassaan, vaan se sisältää kansainvälisen suojelun hakemusprosessiin eli turvapaikkamenettelyyn liittyvää yleistä tietoa. Neuvon-nassa kerrotaan muun muassa hakijoiden oikeudesta käyttää avustajaa, eri toimijoiden salassapitovelvollisuudesta, turvapaikkamenettelyn eri vaiheista ja siitä miten menette-lyssä tulisi toimia. Yleisen neuvonnan kautta voi syntyä myös toimeksiantosuhde avus-tajan ja hakijan välille.

Yleinen oikeudellinen neuvonta järjestetään joko ryhmäinfona tai yksilöllisesti. Osallis-tuminen vastaanottokeskuksessa järjestettävään infotilaisuuteen on vapaaehtoista. Yksi-tyismajoituksessa asuvien hakijoiden oikeudellisen neuvonnan varmistaminen voi olla haasteellista. Vastaanottokeskus voi tehdä merkinnän vastaanottoasioiden rekisteriin (MAREK) alkuinfon järjestämisestä ja siihen osallistuneista. Oikeudellista neuvontaa järjestetään myös puhelimitse.

Vastaanottokeskusten käytännöt yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämisessä vaih-televat. Pääasiallisena neuvontaa antavana tahona toimii kaikkialla maassa Pakolaisneu-vonta ry, jolta vastaanottokeskukset ostavat palvelut. Pakolaisneuvonta ry:n rinnalle on kuitenkin viime vuosina tullut myös uusia toimijoita.

Kansainvälistä suojelua hakeville annettavaa oikeudellista neuvontaa pyritään kehittä-mään Euroopan pakolaisrahaston (ERF) osittain rahoittamassa Oulun vastaanottokes-kuksessa käynnissä olevassa *Turvapaikanhakijan oikeusinfo* -hankkeessa. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa vastaanottokeskusten ja muiden viranomaisten käyttöön mate-riaalia (muun muassa DVD), jotta oikeudellista neuvontaa voitaisiin yhdenmukaistaa ja

huomioida paremmin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat hakijat kuten luku- ja kirjoitustaidottomat sekä mahdolliset ihmiskaupan uhrit.

Pakolaisneuvonta ry:ltä saatujen tietojen mukaan he järjestivät vuonna 2010 kolmessa vastaanottokeskuksessa ryhmäinfon kaksi kertaa kuussa ja kahdessa vastaanottokeskuksessa 1-2 kertaa kuussa. Metsälän säilöönottoyksikössä Pakolaisneuvonta ry antaa viikoittain noin puolen tunnin mittaisen alkuinfon sellaisille säilöön otetuille hakijoille, joilla ei ole henkilökohtaista avustajaa. Pakolaisneuvonta ry laskuttaa infosta tuntitaksan mukaan, joka on tällä hetkellä 96 euroa/tunti. Ryhmäinfon yhteydessä on mahdollista myös varata aika henkilökohtaiseen tapaamiseen avustajan kanssa.

Yleisen oikeudellisen neuvonnan tarve on kauttakulkukeskuksissa ja odotusajan keskuksissa erilainen. Yleinen oikeudellinen neuvonta annetaan tavallisesti kauttakulkukeskuksessa, ja hakijoilla on usein tässä vaiheessa jo henkilökohtainen oikeusavustaja, joka yleensä jatkaa avustajana myös odotusajan.

4.3 Yksilöllinen oikeusapu

4.3.1 Vastaanottokeskusten järjestämä yksilöllinen oikeusapu

Vastaanottokeskuksen rooli oikeusapupalveluihin ohjaamisessa

Oikeusapupalvelujen järjestäminen perustuu pääosassa vastaanottokeskuksia vakiintuneeseen käytäntöön, eikä julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, *hankintalaki*) mukaista kilpailutusta ole käytetty oikeusapupalvelujen hankkimiseksi. Ensisijaisesti monet vastaanottokeskukset ostavat palvelut Pakolaisneuvonta ry:ltä, joka on suurin yksittäinen palvelujen tarjoaja. Pakolaisneuvonta ry:llä on toimipisteet viidellä eri paikakunnalla (Helsinki, Oulu, Oravainen, Lappeenranta ja Kouvola), joissa työskentelee tällä hetkellä yhteensä 18 lakimiestä. Pakolaisneuvonta ry:n tietojen mukaan järjestön lakimiehet järjestivät vuonna 2010 yhteensä 1 237 alkuhaastattelua ja avustivat Maahanmuuttoviraston puhutteluissa 580 tuntia. Toinen suurempi palvelujen tarjoaja on Juridix. Vastaanottokeskukset antavat hakijoille tietoa myös muista palveluista tarjoavista yksittäisistä lakimiehistä sekä asianajo- ja lakiasiantuntijoista. Kansainvälistä suojelua hakevia avustavia tahoja on Suomessa vähän ja avustajien saatavuus eri puolilla maata vaihtelee.

Vastaanottokeskuksissa on käytössä hakijoille annettava luettelo oikeusapua antavista tahoista. Luettelolla on suuri ohjaava vaikutus avustajan valinnassa. Osa hakijoista valitsee omatoimisesti muun kuin vastaanottokeskuksen luettelossa olevan avustajan. Hakijan oikeus valita avustajansa toteutuu tietyissä rajoissa vastaanottokeskusten antaessa tietoa oikeusapupalvelujen tarjoajista ja hakijan tehdessä itse päätöksen avustajansa valinnasta.

On varsin sattumanvaraista, kenet hakija valitsee avustajakseen. Hakijalla ei yleensä ole etukäteistietoa avustajista, eikä hänellä ole mahdollisuutta arvioida oikeusavun tarjoajan edellytyksiä hoitaa tehtävänsä. Käytännössä ryhmäinfon vastaanottokeskuksessa järjestävällä taholla on hyvä tilaisuus saada yksittäisiä toimeksiantoja, koska tällöin syntyy luontevasti yhteys avustajan ja hakijan välille. Tulkit tai maassa asuvat sukulaiset tai tuttavat saattavat neuvoa kääntymään tietyn avustajan puoleen. Säilössä oleva hakija, joka saa säilöönottoasiassaan oikeudellista apua, voi sopia kyseisen avustajan kanssa avustamisesta myös turvapaikkamenettelyssä.

Vastaanottokeskuksen rooli oikeusapupalvelujen maksajana edellyttää tietyssä määrin hakijan palveluntarpeen arviointia. Vastaanottokeskukset joutuvat ottamaan kantaa avun tarpeeseen myös esimerkiksi yksittäisissä tilanteissa, joissa hakija haluaa saada tietoa hakemuksensa käsittelyajasta tai haluaa vaihtaa avustajaa. Oikeudellista apua joudutaan myös toisinaan rajaamaan tilanteissa, joissa avun tarve liittyy muuhun kuin itse turvapaikkamenettelyyn.

Yksilöllisen oikeusavun antaminen käytännössä

Pakolaisneuvonta ry:ltä saatujen tietojen mukaan oikeudellinen avustaja tapaa hakijan ensimmäisen kerran henkilökohtaisesti niin kutsutussa alkuhaastattelussa. Kyse on noin tunnin mittaisesta tapaamisesta, jonka perusteella lakimies tekee päätöksen siitä, ryhdytäänkö hakijaa avustamaan. Oikeudellisen avun tarpeen ja asian käsittelyn kiireellisyyden arviointi kuuluu oikeudellisen avustajan asiantuntemukseen. Alkuhaastattelu tehdään yleensä tulkin avustuksella ja siinä selvitetään hakijan perusteet turvapaikkahakemukselle. Lisäksi hakijalle kerrotaan turvapaikkapuhuttelusta ja painotetaan oikean ja yksityiskohtaisen tiedon antamisen merkitystä. Poliisin turvapaikkatutkintaan avustajat osallistuvat harvemmin. Jos alkuhaastattelussa päädytään siihen, että hakijaa ryhdytään avustamaan, avustaja ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle avustamisesta puhuttelussa.

Oikeudellisen avun antaminen perustuu hakijan ja avustajan väliseen luottamukselliseen suhteeseen. Erityisen tärkeää luottamuksellisen suhteen luominen on silloin, kun kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva hakija. Yksilöllisen oikeusavun antaminen painottuu turvapaikkapuhutteluun ja siihen valmistautumiseen. Avustaja valmistautuu turvapaikkapuhutteluun tilaamalla poliisin turvapaikkatutkintapöytäkirjan, hankkimalla maatietoutta ja tutustumalla hakijan turvapaikkahakemukselleen esittämiin perusteisiin. Ennen Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelua annettavalla avulla on tärkeä merkitys, jotta hakija osaisi tuoda puhuttelussa esiin hakemuksensa perusteet mahdollisimman kattavasti.

Puhuttelussa avustaja voi esittää lisäkysymyksiä ja selventää mahdollisia epäselviksi jääneitä seikkoja. Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan avustajien läsnäolo turvapaikkapuhutteluissa vaihtelee viraston eri tulosalueilla vajaasta 20 %:sta noin 60 %:iin. Avustajien osallistumisessa puhutteluihin on eroja myös kansalaisuuksittain. Valtaosassa ilman huoltajaa olevien alaikäisten puhutteluja on läsnä avustaja. Puhuttelun jälkeen

avustaja saattaa joutua selvittämään mahdollista uutta oleskelulupaperustetta tai toimitamaan sellaista asiakirjaselvitystä, jota ei ole kyetty toimittamaan aiemmin.

Kun hakija siirretään kauttakulkukeskuksesta odotusvaiheen keskukseen, pyritään siihen, että avustaja ei vaihtuisi. Voi kuitenkin olla järkevää, että avustaja hankitaan lähempää vastaanottokeskuspaikkakuntaa. Esimerkiksi Pakolaisneuvonta ry:n sisällä asiakas siirretään lakimieheltä toiselle esimerkiksi kun hakija siirtyy Helsingistä Ouluun. Asioiden siirtämistä avustajalta toiselle pyritään kuitenkin välttämään esimerkiksi traumatisoituneiden hakijoiden kohdalla.

Pakolaisneuvonta ry:n mukaan avustajat joutuvat tekemään priorisointia kyetäkseen antamaan apua eniten sitä tarvitseville, muun muassa haavoittuvassa asemassa oleville. Ohjausryhmän kuulemat asiantuntijat painottivat yhden asiakkaan avustamiseen kulu- van ajan vaihtelevan tapauskohtaisesti. Keskimäärin aikaa arvioidaan kulu- van 8-9 tun- tia, vähimmillään 3-6 tuntia. Eräiden vastaanottokeskusten mukaan huomattava määrä oikeusavun antamisesta järjestetään puhelimitse. Kokemukset puhelimitse järjestettävistä neuvotteluista ovat olleet hyviä. Puhelinaikoja on mahdollista saada nopeastikin, mut- ta tämä riippuu osaltaan lakimiesten aikatauluista ja tulkkien saatavuudesta.

Vastaanottokeskusten näkökulmasta oikeusavun antamisen seuranta on haasteellista. Jos hakija luo itsenäisesti suhteen avustajaansa ja asioi tämän kanssa omatoimisesti, ei vas- taanottokeskuksella ole tietoa annetusta oikeusavusta ennen laskun maksamista. Vas- taanottokeskus ei myöskään aina tiedä, missä turvapaikkamenettelyn vaiheessa asiakas on. Yksityismajoituksessa asuvien oikeusavun järjestäminen sekä sen seuranta ja val- vonta on haasteellista. Palvelujen tarjoajista riippuu, ilmoittavatko ne vastaanottokes- kukselle sovitusta asiakastapaamisista.

Vastaanottokeskusten tiedonsaannin näkökulmasta tilanne parantunee ulkomaalaisasiain sähköisen käsittelyjärjestelmän (UMA) käytön ja uuden vastaanottolain myötä. Uuden vastaanottolain 48 §:ssä säädetään muun muassa siitä, että vastaanoton asiakasrekiste- riin saa tallettaa kansainvälistä suojelua ja oleskelulupaa koskevaan hakemukseen liitty- viä, vastaanottopalvelujen järjestämiseksi tarpeellisia tietoja. Vastaanottopalvelujen järjestämiseksi vastaanottokeskuksen on esimerkiksi tarpeen tietää, milloin päätös kan- sainvälistä suojelua tai oleskelulupaa koskevaan hakemukseen on tehty, ja onko oleske- lulupa myönnetty vai ei.

Avustajien pätevyys ja valvonta

Vastaanottokeskukset eivät varsinaisesti arvioi oikeusapupalvelujen tarjoajien kelpoi- suutta. Eräät vastaanottokeskukset pyrkivät varmistamaan pätevyyden edellyttämällä yksilöllistä oikeusapua antavalta avustajalta lakimieskoulutusta tai esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton jäsenyyttä. Avustajien muun kuin koulutuksellisen pätevyyden arvioi- minen on sitä vastoin haastavampaa.

Tärkeä merkitys on vastaanottokeskuksen henkilökunnan aiemmalla kokemuksella yhteistyöstä ja asiakkailta saadulla palautteella. Myös vastaanottokeskusten välillä vaihdetaan tietoa palveluntarjoajista. Saatujen tietojen mukaan suhde kaikkien oikeusapupalvelujen järjestäjien kanssa ei aina toimi moitteetta, ja vastaanottokeskuksissa on saatettu tuntee, että oikeusapupalvelujen järjestäjien taholta lietsotaan tarpeetonta vastakainasettelua vastaanottokeskuksen henkilökunnan ja oikeusapupalvelujen järjestäjien välillä.

Ohjausryhmän kuulemat asiantuntijat nostivat esiin eräitä avustajan pätevyyyteen liittyviä seikkoja. Kansainvälistä suojelua hakevan avustajan asiantuntemuksen tulisi kattaa erityisesti kansainvälinen pakolaisoikeus ja kansallisen lainsäädännön tuntemus sekä lähtömaiden tilanteen seuraaminen. Etua kansainvälistä suojelua hakevien asioiden hoitamiselle on, jos avustaja hoitaa muitakin ulkomaalaisasioita ja hallitsee siten laajemmin esimerkiksi oleskelulupa-asioita. Tärkeätä on myös verkostoituminen ja tiivis yhteistyö eri tahojen (esim. UNHCR:n Tukholman toimisto, vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijät tai Kidutettujen kuntoutuskeskuksen lääkärit) kanssa.

Kansainvälistä suojelua hakevia avustavien tahojen joukossa on sekä asianajo- että lakiasiantuntijoita. Asianajajien osalta Suomen Asianajajaliitolla on kurinpitomenettely, jonka kautta valvotaan esimerkiksi ylilaskutuksia ja tapauksia, joissa katsotaan, että asiaa ei ole hoidettu ammattitaidolla. Hakijoilla ja vastaanottokeskusten henkilökunnalla ei kuitenkaan liene riittävästi tietoa mahdollisuudesta turvautua tällaiseen menettelyyn. Muiden kuin asianajajien valvontaan halutaan puuttua hallituksen esityksellä laiksi luovan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 318/2010 vp), jonka eduskunta hyväksyi 1.3.2011.

Avustajan palkkio ja kulut

Vastaanottokeskusten avustajille maksamat palkkiot perustuvat Maahanmuuttoviraston antamaan ohjeeseen (24.1.2011) ja valtioneuvoston asetukseen oikeusavun palkkioperusteista (290/2008, *palkkioasetus*). Vastaanottokeskukset maksavat oikeusapupalvelujen tuottamisesta enintään 100 euroa tunnilta. Pakolaisneuvonta ry:n tuntihinta on 96 euroa. Yksittäisille lakimiehille ja toimistoille maksettujen palkkioiden välillä ei ole suuria eroja palkkioiden ollessa 90–100 euroa. Matka- ja odotusajalta ei palkkiota makseta. Osa palvelujentuottajista perii arvonlisäveron, osa ei. Karkeasti voidaan arvioida, että yhden hakijan avustamispalkkioon kuluu keskimäärin noin 1 000 euroa.

Vastaanottokeskukset korvaavat avustajien matkakulut pääsääntöisesti valtion matkustussäännön mukaisesti. Kulukorvauksia pyritään minimoimaan käyttämällä lähialueen palveluntarjoajia ja tukeutumalla asiointiin puhelimitse. Vastaanottokeskusten käytännöt poikkeavat jonkin verran toisistaan liittyen käänös- ja tulkkauskulujen korvaamiseen. Vastaanottokeskukset seuraavat tarkoin laskutusta ja reklamoivat tarvittaessa. Ajoittain on tullut esiin esimerkiksi päivärahoihin, yöpymisiin, matkaan käytettyyn aikaan tai valitusvaiheeseen liittyvää aiheutonta laskutusta. Esiin on tullut myös kaksin-

kertaiseen laskutukseen liittyviä väärinkäytöksiä ja kahden avustajan toimimista hakijan avustajina toisistaan tietämättä, minkä kaksi käytössä olevaa rinnakkaista järjestelmää mahdollistaa. Erimielisyyksiä pyritään välttämään sopimalla laskutusperusteista ennakolta ja syntyneet erimielisyydet pyritään ratkaisemaan neuvottelemalla.

4.3.2 Oikeusapulain mukainen yksilöllinen oikeusapu

Kansainvälistä suojelua hakevalle on ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin perusteella mahdollisuus saada oikeusapua siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Oikeusapulain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti- tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeusapua annetaan myös edellä mainituista edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Momentin perusteluissa todetaan, että erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi tilanteita, joissa ulkomaalainen, joka ei täytä 1 momentin edellytyksiä, mutta joka kuitenkin oleskelee Suomessa, tarvitsee Suomessa oleskeluunsa liittyvässä asiassa oikeudellisia neuvoja tai muuta oikeudellista apua.

Edellä kerrotun perusteella kansainvälistä suojelua hakevalle on mahdollista myöntää oikeusapulain mukaista oikeusapua jo kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hallintomenettelyvaiheessa. Käytännössä tähän mahdollisuuteen on turvauduttu harvoin. Muutoin ulkomaalaisten asioita hoidetaan oikeusaputoimistoissa enenevässä määrin.

Oikeusapua haetaan valtion oikeusaputoimistolta, joka myös päättää oikeusavun myöntämisestä. Oikeusapulain 8 §:n mukaan oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Yksityiset lakimiehet voivat antaa oikeusapulain mukaista oikeusapua vain tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa ja valtion oikeusaputoimistoista annetun lain (258/2002) 10 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa.⁵ Esimerkiksi hallintomenettelyssä käsiteltävissä asioissa oikeusapua antaa yksityisen lakimiehen sijaan julkinen oikeusavustaja. Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin erityissäännöksen nojalla hakemuksen käsittelyvaiheeseen voi kuitenkin saada avustajaksi muun lakimieskoulutuksen saaneen henkilön kuin julkisen oikeus-

⁵ Valtion oikeusaputoimistoista annetun lain 10 § kuuluu seuraavasti:

Oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen:

- 1) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa;
- 2) jos toimiston julkiset oikeusavustajat eivät työtilanteensa takia voi hoitaa kiireellistä asiaa;
- 3) jos julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun pyytäjän väliltä puuttuu keskinäinen luottamus;
- 4) jos siinä oikeusaputoimistossa, jonka puoleen hakija on kääntynyt, ei kyetä tarjoamaan palveluja hakijan omalla kansalliskielellä suomeksi tai ruotsiksi; tai
- 5) muusta perustellusta syystä.

Muussa kuin tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa hakija ohjataan 1 momentin mukaisissa tilanteissa toiseen oikeusaputoimistoon, jos lähin oikeusaputoimisto on kohtuullisen asiointimatkan päässä. Muussa tapauksessa hakija ohjataan yksityisen avustajan puoleen.

avustajan, vaikka oikeusapulain nojalla hallintoasian käsittelyyn pääsääntöisesti ei voi saada yksityistä avustajaa.

Oikeusapulain mukainen oikeusavun myöntäminen on sidoksissa oikeudellisen avun tarpeeseen ja avun tarpeessa olevan henkilön varallisuusasemaan. Oikeusapua annetaan lain 1 §:n mukaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja.

Olennaista oikeusapulain soveltamisessa on se, kykeneekö oikeusavun hakija ilman avustajaa asianmukaisesti valvomaan etuaan oikeudellisessa asiassa. Muussa kuin hallintomenettelyssä, esimerkiksi yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä laajassa riita-asiassa, oikeudellisen avun tarve on ilmeinen. Jos oikeudellinen asia on sellainen, että henkilö kykenee sitä itse hoitamaan, ei oikeusapua myönnetä.

Oikeusapua myönnetään henkilön tulojen, menojen, varallisuuden ja elatusvelvollisuuden perusteella joko ilmaiseksi tai omavastuuta vastaan. Jos hän kykenee taloudellisen asemansa perusteella itse suorittamaan oikeudellisen asian hoitamisen vaatimat menot, oikeusapua ei myönnetä.

Oikeusapulain perusteella korvataan oikeudellisten avustajien palkkio ja kulut Maahanmuuttoviraston päätökseen tehtyä valitusta tuomioistuimessa käsiteltäessä. Tuomioistuimella on käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa ulkomaalaislain 9 §:n 3 momentin nojalla myös mahdollisuus myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Tätä mahdollisuutta ilmeisesti käytetään kuitenkin melko harvoin. Valitusvaiheessa oikeusapupäätösten enimmäistuntimääräksi vahvistetaan yleensä 60–80 tuntia. Kohtuullisen tuntimäärän ja palkkion vahvistaa tuomioistuin eli kansainvälistä suojelua hakeneiden osalta Helsingin hallinto-oikeus, joka käsittelee keskitetysti kansainvälistä suojelua hakeneiden valitukset.

Oikeusaputoimistojen verkosto, yhteensä 46 toimistoa vuonna 2011, kattaa maantieteellisesti koko Suomen. Oikeusaputoimistoilla on yhteensä noin 80 toimipaikkaa muiden ohella jokaisella (27) käräjäoikeuspaikkakunnalla. Toimistoissa työskentelee 46 johtavaa julkista oikeusavustajaa ja noin 170 julkista oikeusavustajaa. Oikeusaputoimistoissa hoidetaan vuosittain noin 56.000 oikeusapuasiasia.

Oikeusapupalkkioista säädetään valtioneuvoston asetuksessa oikeusavun palkkioperusteista (24.4.2008/290). Yksittäisen laskun kohtuullisuuden arvioi aina tuomioistuin tai oikeusaputoimisto.

5 Nykyisen järjestelmän arviointia

Tietojen antaminen ulkomaalaislain ja vastaanottolain mukaisesti ei ollut tämän selvityksen pääasiallisena kohteena. Vastaanottokeskusten ostopalveluina hankkimat neuvontapalvelut eivät poista viranomaisten ja vastaanottokeskusten velvollisuutta tietojen antamiseen jatkossakaan. Eräänä ongelmana jotkut vastaanottokeskukset ovat kuitenkin nähneet käsitteiden epäselvyyden. Rajanveto tietojen antamisvelvollisuuden ja yleisen oikeudellisen neuvonnan välillä saattaa olla epäselvä. Käytännössä on myös ilmennyt, että hakija saattaa luulla yleistä oikeudellista neuvontaa sisältävän infotilaisuuden jälkeen, että hänellä on jo henkilökohtainen oikeusavustaja.

Siitä, miten yleinen oikeudellinen neuvonta järjestettäisiin, vastaanottokeskukset ovat tuoneet esiin hieman erisuuntaisia näkemyksiä. Jotkut ovat katsoneet, että neuvonnan voisi järjestää myös muulla tavalla kuin lakimiehen välityksellä. Toisaalta jotkut ovat esittäneet, että Pakolaisneuvonta ry:n roolia alkuvaiheen neuvonnassa pitäisi korostaa ja järjestön rooli siinä vakiinnuttaa. Pakolaisneuvonta ry on kertonut kykenevänsä järjestämään yleisen oikeudellisen neuvonnan kaikissa vastaanottokeskuksissa, ja on esittänyt, että tehtävä annettaisiin kokonaisuudessaan järjestön hoidettavaksi.

Ohjausryhmän kuulemat asiantuntijat ja vastaanottokeskukset katsovat oikeusapupalvelujen antamisen kansainvälistä suojelua hakeville toteutuvan Suomessa pääsääntöisesti varsin hyvin ja vastaavan hakijoiden oikeussuojatarpeeseen. Erityisesti vastaanottokeskukset pitävät kuitenkin oikeusapupalvelujen järjestämisen kehittämistä tarpeellisena.

Vastaanottokeskukset vaikuttavat melko yksimielisiltä sen suhteen, että tarvittaisiin valtakunnallisesti yhtenäiset linjaukset, joiden perusteella palvelujen tuottajat valitaan. Jollakin tavalla tulisi ottaa kantaa palvelujen tuottajilta edellytettävään pätevyyteen ja palvelujen kustannuksiin. Laadukkaiden ja samansisältöisten oikeusapupalvelujen järjestämistä pidetään hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi erittäin tärkeänä. Selkeillä ja yhtenäisillä linjauksilla voitaisiin tehostaa myös vastaanottokeskusten henkilöresurssien käyttöä.

Useat vastaanottokeskukset ovat tuoneet esiin tarpeen palvelujen kilpailuttamiselle. Kilpailutus nähdään tarpeelliseksi suorittaa alueellisena, jolloin voitaisiin paremmin turvata myös pienten paikallisten toimijoiden mahdollisuus menestyä kilpailutuksessa. Vastaanottokeskukset näkevät, että kilpailutusmenettely tulisi järjestää keskitetysti tai ainakin vastaanottokeskuksia tulisi avustaa kilpailutuksen järjestämisessä, koska ne tarvitsevat siinä ulkopuolista asiantuntemusta. Kilpailutuksessa tulisi ottaa huomioon muun muassa maantieteelliset seikat ja keskusten erilainen luonne.

Vastaanottokeskukset ovat olleet tyytyväisiä Pakolaisneuvonta ry:n järjestämiin oikeusapupalveluihin. Toimijoiden joukkoon on kuitenkin viime aikoina tullut myös sellaisia tahoja, joiden asiantuntemus ei ehkä ole riittävä. Esille on tullut myös viitteitä mahdolli-

sesta asiattomasta asiakkaiden hankinnasta. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan toteutumisen kannalta onkin noussut esiin kysymys siitä, miten palvelujen laatua kyettäisiin nykyistä paremmin valvomaan.

Ohjausryhmän keskusteluissa ja asiantuntijakuulemisissa on pohdittu myös sitä, onko kahden rinnakkaisen järjestelmän ylläpitäminen tarkoituksenmukaista, etenkin kun oikeusapulaki mahdollistaa palvelujen järjestämisen oikeusapujärjestelmän kautta jo nyt. Oikeusapulain mukainen järjestelmä tarjoaisi valmiit rakenteet ja säännökset toiminnalle, myös annettujen palvelujen laadun valvonnalle. Samalla poistuisivat mahdolliset nykyjärjestelmään kohdistuvat epäilykset luottamuksellisen suhteen vaarantumisesta saman hallinnonalan vastatessa kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta ja päätöksenteosta.

6 Kehittämismvaihtoehtoja

Ohjausryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt kansainvälistä suojelua hakeville annettavien oikeusapupalvelujen nykytilannetta. Ohjausryhmän käsityksen mukaan on käynyt selväksi, että nykykäytäntöjä ei voida jatkaa ainakaan ilman hankintaprosessin selkiinnyttämistä.

Ohjausryhmä on pohtinut toisaalta mahdollisuutta, että vastaanottokeskukset myös tulevaisuudessa vastaisivat oikeusapupalvelujen järjestämisestä, ja toisaalta mahdollisuutta siirtää kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllinen oikeusapu kokonaisuudessaan oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän kautta järjestettäväksi. Näiden kehittämismvaihtoehtojen yhteydessä ohjausryhmä on arvioinut alustavasti muutostarpeita, jotka liittyvät palvelujen järjestämiseen, niiden sääntelyyn ja rahoitukseen.

6.1 Vastaanottokeskukset vastaavat oikeusapupalvelujen järjestämisestä myös tulevaisuudessa

Ohjausryhmän käsityksen mukaan siinä tapauksessa, että vastaanottokeskukset myös tulevaisuudessa vastaisivat yleisen oikeudellisen neuvonnan ja/tai yksilöllisen oikeusavun järjestämisestä turvapaikkamenettelyssä, tulisi niistä säätää lain tasolla. Lain tasolla säätämistä puoltaisi se, että vastaanottokeskusten ostamat palvelut rahoitetaan valtion talousarviosta, oli sitten kyse neuvonnasta tai yksilöllisestä oikeusavusta. Myös rajanveto tietojen antamisen ja yleisen oikeudellisen neuvonnan välillä selkiytyisi, jos yleinen oikeudellinen neuvonta määriteltäisiin säädösten tasolla.

Kun vastaanottokeskusten kautta järjestetystä oikeusavusta säädettäisiin laissa, säilyisi edelleenkin kahden järjestelmän päällekkäisyys: oikeusapua voisi edelleen hakea myös oikeusapulain mukaisesta järjestelmästä. Yksilöllisen oikeusavun osalta tulisi siis myös päätettäväksi, suljetaanko kansainvälistä suojelua hakevat pois oikeusapulain soveltamisalasta hallintomenettelyvaiheessa. On kuitenkin huomattava, että turvapaikkamenettelyssä selvitetään myös hakijan muut (kuin kansainväliseen suojeluun liittyvät) perusteet saada oleskelulupa ja tehdään mahdollisesti päätös hakijan maasta poistamisesta. Haasteeksi oikeusavun järjestämisen kannalta muodostuisi rajanveto näiden asioiden välillä. Oikeusapua voitaisiin siis antaa samalle henkilölle kahden järjestelmän ja lain puitteissa. Kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt voisivat saada edelleen muihin kuin kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa oikeusapulain mukaista oikeusapua, ainoastaan kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin he saisivat oikeusavun erityslain perusteella. Pohdittavaksi tulisi mahdollisesti myös kysymys yhdenvertaisesta kohtelusta, koska ainoastaan kansainvälistä suojelua koskevat hakemusasiat suljettaisiin oikeusapulain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vastaanottokeskusten taholta on saatettu ohjausryhmän tietoon tarve linjata palvelujen tuottajien valintakriteerit valtakunnallisesti. Ottaen huomioon vastaanottokeskusten

luonne hankintayksikköinä ja mahdollisten hankintojen arvo, kyseeseen tulisi mitä todennäköisimmin hankintalain edellyttämä kilpailutus. Hankintalaki koskee tavarahankintoja, palveluhankintoja ja rakennusurakoita, kun hankkijana on valtion tai kuntien organisaatio, seurakunta, julkisoikeudellinen laitos tai muu taho, joka saa tukea julkis-sektorilta yli puolet hankinnan arvosta. Jos ostettujen palvelujen ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on 30.000 euroa tai enemmän, täyttyy hankintalain kriteeri kilpailuttamiselle.

Ohjausryhmä pitää kilpailuttamisen osalta tärkeänä huomioda se, että palvelujen tulee olla mahdollisimman yhdenmukaisia kaikille hakijoille. Yleistä oikeudellista neuvontaa koskevien palvelujen kilpailuttaminen, mikäli se on hankintalain kannalta välttämätöntä, voitaisiin tehdä valtakunnallisesti. Yksilöllisten oikeusapupalvelujen osalta kilpailutus olisi kuitenkin parempi suorittaa alueellisenä, jotta turvattaisiin pienempien paikallisten toimijoiden mahdollisuudet oikeusapupalvelujen tarjoamiseen. Jos kilpailutuksella haettaisiin yhtä toimijaa yhtä vastaanottokeskusta kohden, toimeksianto saattaisi olla liian laaja ottaen huomioon että Suomessa valtaosa asianajo- tai lakiasiaintoimistoista on yhden tai kahden juristin toimistoja. Kilpailutusmenettely voitaisiin järjestää kaikkien vastaanottokeskusten osalta keskitetysti esimerkiksi siten, että toinen valtion vastaanottokeskuksista kilpailuttaisi palvelut kaikkien vastaanottokeskusten puolesta. Kilpailutuksessa tulisi ottaa huomioon muun muassa vastaanottokeskusten maantieteellinen sijainti sekä kauttakulkukeskusten ja odotusvaiheen keskusten erilainen luonne.

Ohjausryhmän asiantuntijakuulemisissa esiin on noussut seikkoja, joiden perusteella vaikuttaisi siltä, että yksilöllisten oikeusapupalvelujen kilpailuttamiseen liittyy enemmän haasteita kuin yleistä oikeudellista neuvontaa koskevien palvelujen kilpailuttamiseen. Yksilöllisiä oikeusapupalveluja kilpailutettaessa haasteena olisi hakijamäärien vuosittainen vaihtelu sekä se, miten turvata päämiehelle kuuluva oikeus valita avustajansa. Tämän lisäksi kilpailutuksessa tärkeä kriteeri on laatu, ja asiantuntemusta on vaikea kilpailutuksessa pisteyttää. Menettely saattaisi myös sulkea pois uusia alalle pyrkiviä tahoja. Käytännössä kansainvälistä suojelua hakeville oikeusapua antavien lakimiesten joukossa on ollut havaittavissa erikoistumista esimerkiksi tiettyihin lähtömaihin. Erikoistuminen tuo lisäarvoa asioiden hoitoon, mutta kilpailutuksen näkökulmasta se saattaisi olla rajaava tekijä. Kansainvälistä suojelua hakevien asioita hoitavien lakimiesten näkemyksen mukaan tapausten hoitamiselle ei myöskään tulisi määritellä kategorisesti aikarajoja, koska tapaukset ovat hyvin erilaisia.

6.2 Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut siirretään oikeusapulain mukaiseen oikeusapujärjestelmään

Ohjausryhmä on tarkastellut oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän soveltuvuutta kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalvelujen antamiseen. Oikeusapulain perusteella annettava oikeusapu on aina tapauskohtaista. Oikeusavun

antamisessa on erittäin tärkeätä yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen. Tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa korostuu vahvasti myös jokaisen oikeus valita vapaasti avustajansa. Muissa kuin tuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa apua antaa pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja. Tästä pääsäännöstä voidaan poiketa ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin perusteella, jonka mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Ohjausryhmä arvioi, että jos kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisten oikeusapupalvelujen järjestäminen päätettäisiin siirtää oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän piiriin, nousisivat esiin toisaalta kysymys mahdollisista lainsäädännöllistä muutostarpeista ja toisaalta toiminnan rahoituksesta. Kaikki kansainvälistä suojelua hakeville annettavat yksilölliset oikeusapupalvelut voitaisiin ehkä järjestää oikeusapulain nojalla ilman säädösmuutoksiakin. Tämä edellyttäisi kuitenkin laajaa ohjeistusta menettelyn muuttumisesta ja tarkoitukseen käytetyn määrärahan siirtoa sisäasiainministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle.

Oikeusaputoimistoilla on vankka asiantuntemus oikeusapuun liittyvän lainsäädännön soveltamisessa kuten avun tarpeen määrittämisessä, asioiden hoitamiseen liittyvien tehtävien keston arvioinnissa sekä rahavirtojen hallinnassa ja seurannassa. Vaikka oikeusaputoimistoilla on osaamista myös ulkomaalaisasioissa, haasteeksi muodostuisi kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapua koskevien asioiden erityinen luonne, mukaan lukien lähtömaatuntemus. Näiden asioiden hoitaminen omana työnä oikeusaputoimistoissa vaatii lisäresursseja ja työmäärä kasvaa myös lisääntyvien oikeusapupäätösten ja laskujen käsittelyn vuoksi.

Oikeusapupalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen vastaanottokeskuksilta oikeusaputoimistoille ei lähtökohtaisesti sulkisi pois alan nykyisiä toimijoita, joiden palveluja ei ostettaisi hankintalain mukaisesti, vaan he voisivat hakea oikeusapulain mukaista avustajan määräämistä päämiehelleen myös tuomioistuinkäsittelyn ulkopuolella annettavaan oikeusapuun.

Oikeusapupalvelujen tuottajien palvelujen laatua valvotaan oikeusapulain piirissä toisaalta edellyttämällä avustajalta lakimieskoulutusta ja toisaalta jatkossa lupalakimiehiä koskevalla lailla. Laki tuo muutoksia myös oikeusapulakiin. Lainmuutoksella säädetään uusista edellytyksistä liittyen siihen, kenet voidaan määrätä yksityiseksi avustajaksi.

Ohjausryhmä kiinnittää huomioita siihen, että jos päätös oikeusapulain mukaisen oikeusavun antamisesta tehtäisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvaiheessa, sama järjestelmä vastaisi avun antamisesta hallintomenettely- ja valitusvaiheessa. Tämä poistaisi hallintomenettelyvaiheen ja valitusvaiheen rajapintoihin mahdollisesti liittyvät epäselvyydet palkkioiden ja kustannusten korvaamisessa.

Eräs asiantuntijakuulemisessa esiin noussut kysymys on se, että oikeusapulaki edellyttää ottamaan huomioon hakijan taloudellisen tilanteen, kun taas ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä annettavan, vastaanottokeskusten rahoittaman oikeusavun osalta hakijan taloudelliseen tilanteeseen ei kiinnitetä huomiota.

Ohjausryhmä katsoo, että jos yksilölliset oikeusapupalvelut järjestettäisiin jatkossa oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän kautta, tulisi pohtia, voitaisiinko myös yleiset oikeudelliset neuvontapalvelut järjestää tästä järjestelmästä. Oikeudellista neuvontaa ei kuitenkaan voitaisi antaa oikeusapulain nojalla, koska kyseisen lain lähtökohdana on annetun avun yksilöllisyys. Tätä kysymystä tulisi tarkastella erikseen. Estettä oikeudellisen neuvonnan siirtämiselle oikeusaputoimistojen vastuulle ei sinänsä ole, mutta tältäkin osin siirto edellyttäisi ohjeistuksen uusimista ja määrärahojen siirtoa.

7 Ohjausryhmän suositukset

Yleinen oikeudellinen neuvonta

Selvityksessä ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämisessä. Siten tarvetta järjestelmän uudelleenorganisoinnille ei ole. Sen sijaan on taroituksenmukaista kehittää jo olemassa olevaa järjestelmää, jotta hakijoiden yhdenvertainen kohtelu kyettäisiin turvaamaan entistä paremmin.

On ilmennyt tarvetta selventää eroa lakiin perustuvan viranomaisten tietojen antamisvelvollisuuden ja yleisen oikeudellisen neuvonnan välillä. Viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja on säännökset ulkomaalaislaissa ja vastaanottolaissa. On myös ilmennyt, että tarvitaan valtakunnallisesti yhtenäiset linjaukset, joiden perusteella neuvontapalvelut järjestetään.

- *Ohjausryhmä suositaa, että yleistä oikeudellista neuvontaa annettaisiin jatkossakin vastaanottokeskusten kautta järjestettynä. Neuvonnan rahoitus järjestetään, kuten nyt, kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottoon tarkoitetusta arviomäärärahasta.*

Ohjausryhmä suositaa, että jatkotyönä selvitetään, onko yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta tarpeen säätää ja missä laissa. Tarpeen on myös selvittää vaihtoehtoisia tapoja neuvonnan järjestämisessä. Palvelujen hankintaprosessia tulee selkiyttää ja neuvontapalvelut tulee järjestää hankintalain edellyttämällä tavalla. Neuvonta voitaisiin järjestää pääsääntöisesti keskitetysti kauttakulkukeskuksina toimivissa vastaanottokeskuksissa.

Yksilöllinen oikeusapu

Selvityksen perusteella on todettavissa, että yksilöllisen oikeusavun antamisessa vastaanottokeskusten järjestämänä on haasteita. Asiasta ei ole lain tai alemmanasteisia säännöksiä. Jos yksilöllinen oikeusapu hakemusvaiheessa annettaisiin jatkossakin vastaanottokeskusten kautta järjestettynä, oikeusavun antamisesta tulisi säätää laissa. Lainmuutoksen lisäksi tarvittaisiin todennäköisesti myös alemmanasteisia säännöksiä, joilla ohjataan mm. avustajien palkkioiden ja kulukorvausten maksamista. Oikeusapupalvelujen tuottajien hankintaprosessissa tulisi ottaa huomioon hankintalain säännökset. Palvelut tulisi kilpailuttaa, johon haasteita toisivat mm. tarve palvelujen tason yhdenmukaisuudesta valtakunnallisesti, kilpailukriteerien määrittely ja kansainvälistä suojelua hakevien määrän vuosittainen vaihtelu. Säädöspohjan luomisen ja hankintaprosessin selkiyttämisen jälkeenkin järjestelmä olisi edelleen osittain päällekkäinen oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän kanssa.

Selvityksessä on käynyt ilmi, että kansainvälistä suojelua hakevien yksilöllisen oikeusavun siirtäminen osaksi oikeusapulain mukaista oikeusapujärjestelmää tarjoaisi vastauksen useisiin esille nousseisiin nykyjärjestelmän haasteisiin ja selkiinnyttäisi järjestelmää. Oikeusaputoimistoilla on asiantuntemusta oikeusapuun liittyvien säädösten soveltamisessa, kuten avun tarpeen määrittämisessä, asioiden hoitamiseen liittyvien tehtävien keston arvioinnissa sekä rahavirtojen hallinnassa ja seurannassa. Oikeusapulain mukainen oikeusapu ei ole hankintalain piirissä.

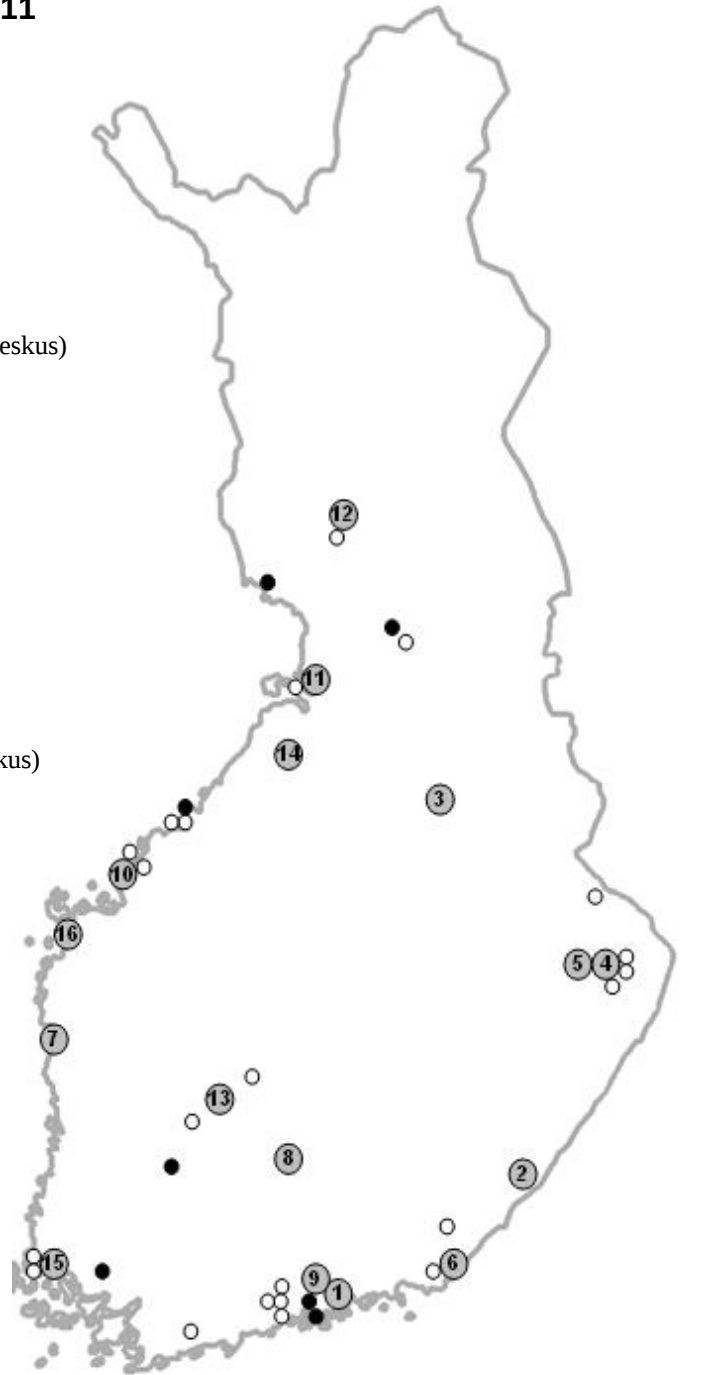
- *Ohjausryhmä suositaa, että yksilöllisen oikeusavun järjestäminen siirretään kokonaisuudessaan oikeusapulain mukaisen oikeusapujärjestelmän piiriin. Siirto ei sinänsä sulje pois oikeusavun antajien piiristä niitä, jotka antavat yksilöllistä oikeusapua tällä hetkellä vastaanottokeskusten maksaman järjestelmän kautta.*

Ennen siirtoa on varmistettava, että oikeusapulain säännökset ovat riittävät. Siirto edellyttää ilman lainmuutoksiakin laajaa ohjeistusta menettelyn muuttumisesta. Siirto edellyttää myös, että sisäasiainministeriön hallinnonalalta siirretään yksilölliseen oikeusapupalveluun ja siihen liittyvään tulkkaukseen käytetty arviomääräraha oikeusministeriön hallinnonalalle ja että huomioidaan oikeusaputoimistojen lisääntyvän työmäärän aiheuttama resurssitarve ja muut siirron aiheuttamat taloudelliset seuraamukset. Mikäli oikeusapulain säännöksiä tulee tarkistaa, lainmuutoksen valmistelu tulee kytkeä talousarvion käsittelyaikatauluun.

Jos siirtoon päädytään, asian valmistelua tulisi jatkaa sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön kesken. Lisäselvitystä vaativia kysymyksiä ovat ainakin se, huomioidaanko hakijan taloudellinen tilanne oikeusapulain mukaisesti oikeusapua annettaessa ja se, rajaako oikeusapulaki mahdollisesti jotenkin oikeutta saada oikeusapua verrattuna nykyiseen käytäntöön.

Liite 1: Vastaanottokeskukset 15.2.2011

1. Helsingin vastaanottokeskus
2. Joutsenon vastaanottokeskus (valtion vastaanottokeskus)
3. Kajaanin vastaanottokeskus
4. Kontiolahden vastaanottokeskus
5. Kontioniemen vastaanottokeskus (SPR)
6. Kotkan vastaanottokeskus
7. Kristiinankaupungin vastaanottokeskus (SPR)
8. Lammin vastaanottokeskus (SPR)
9. Metsälän vastaanottokeskus
10. Oravaisten vastaanottokeskus
11. Oulun vastaanottokeskus (valtion vastaanottokeskus)
12. Rovaniemen vastaanottokeskus (SPR)
13. Ruoveden vastaanottokeskus (SPR)
14. Ruukin vastaanottokeskus (SPR)
15. Turun vastaanottokeskus (SPR)
16. Vaasan vastaanottokeskus



- Vastaanottokeskuksen toimipiste
- Alaikäisyksikkö