



## **Muistio turvapaikanhakijoiden oikeusturvaongelmista**

Ihmisoikeuskeskus on seurannut turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja erityisesti oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun käytännön toteutumisesta vuoden 2016 ja 2017 aikana. Tietoa on hankittu tapaamalla eri viranomaisia, laillisuusvalvojia ja erityisvaltuutettuja, oikeuslaitoksen edustajia, järjestöjä, oikeusavustajia ja Asianajajaliittoa. Myös oikeus- ja hallintokäytäntöä on seurattu.

Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan työpajassa syyskuussa 2017 keskusteltiin turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyvistä kysymyksistä asiantuntijoiden alustusten pohjalta.

Näiden tietojen valossa on ilmeistä, että turvapaikkaprosessin eri vaiheissa on epäkohtia ja heikkouksia, joista ainakin osa selittyy asiantuntevan oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun puutteella tai riittämättömyydellä.

Lainmuutoksilla kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapua rajattiin siten, että turvapaikkapuhutteluun voi saada avustajan vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen. Hakijan oikeusturvan kannalta turvapaikkatutkinnan perusteellisuus on ensiarvoisen tärkeää. Asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu jo menettelyn alkuvaiheessa luo edellytykset oikeudenmukaiselle prosessille. Se on myös kustannustehokasta.

Selvittämisvelvollisuus turvapaikka-asiassa on viranomaisella. Mikäli puhuttelussa ei huolellisesti selvitetä turvapaikan saamisen kannalta relevantteja seikkoja, päätös asiassa voi perustua puutteelliseen selvitykseen. Tämä saattaa johtaa muun muassa siihen, että valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien selvittämisvelvollisuus kasvaa ja joudutaan järjestämään suullisia käsittelyjä tai palauttamaan asia takaisin Maahanmuuttoviraston käsittelyyn. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan, hallinto-oikeudet ovat käsitelleet vuonna 2017 reilut 7 540 turvapaikkapäätöksestä tehtyä valitusta. Näistä 2 423 (32 %) palautui Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi eri kumoamisperustein.

## **Haasteet yleisen oikeudellisen neuvonnan käytännön toteutumisessa vastaanottokeskuksissa**

EU:n menettelydirektiivin 12 artikla edellyttää, että turvapaikanhakijoille annetaan ajoissa tietoa menettelystä ja heidän oikeuksistaan.

Pakolaisneuvonnan vuonna 2016–2017 tekemän selvityksen<sup>1</sup> mukaan puolet selvitykseen vastanneista turvapaikanhakijoista ei ollut saanut yleistä oikeudellista neuvontaa, jossa olisi kerrottu turvapaikkamenettelystä ja hakijan oikeuksista. Maahanmuuttovirasto on laatinut ohjeen ja kouluttanut vastaanottokeskuksia oikeudellisen neuvonnan antamisesta, mutta tietoa sen käytännön toteutuksesta ei virastolla ollut antaa ainakaan ihmisoikeusvaltuuskunnan kuulemisessa syyskuussa 2017.

---

<sup>1</sup> [Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet -selvitys 2017](#)

## **Haasteet haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja ohjaamisessa oikeusavun piiriin**

Turvapaikanhakijan haavoittuva asema voi johtua monesta eri syystä, joista kaikki eivät ole yhtä helposti tunnistettavissa. Haavoittuvia hakijoita ovat esimerkiksi alaikäiset ilman huoltajaa olevat turvapaikanhakijat, vammaiset henkilöt ja kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhrit. Harkinta on aina yksilöllistä. Maahanmuuttoviraston mukaan tunnistaminen ei ole helppoa lyhyiden tapaamisten perusteella. Joskus haavoittuva henkilö ei itsekään tunnista tarvetta saada oikeusapua, jolloin avun piiriin ohjaaminen ei toimi. Maahanmuuttoviraston mukaan ei ole myöskään takeita siitä, että haavoittuvassa asemassa oleva asiakas tarvittaessa saa oikeusavustajan tai että hänen asiaansa perehtyy pätevä avustaja.

### **Avustajalle maksettava kohtuullinen palkkio**

Asiakohtainen palkkio, josta säädetään oikeusapulain 17 ja 17 a §:ssä ja palkkioasetuksen 7 ja 7 a §:ssä on käytössä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ja käräjäoikeudessa rikos- ja riita asioissa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa enimmäispalkkio on muutettu kiinteäksi työmäärästä riippumatta. 7 a §:ssä tarkoitettua palkkiota ei ole mahdollista korottaa, mutta sitä voidaan leikata palkkioasetuksen 9 § 3 ja 4 kohtien mukaisesti.

Muutokset ovat johtaneet siihen, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa asiamiehenä toimivalla lupalakimiehellä tai asianajajalla ei ole mahdollisuutta saada korvausta tehdystä työstä eivätkä palkkiot ole kohtuullisia. Vaativat toimeksiannot edellyttävät usein työtä ilman riittävää korvausta. Tämä on vaarantanut asiantuntevien yksityisten oikeusavustajien toiminnan alalla julkisten oikeusaputoimistojen oikeusavustajien lisäksi.

Käräjäoikeudessa rikos- ja riita-asioissa avustajalle voidaan kuitenkin hänen vaatimuksensa mukaan myöntää tehtävään käytetyn ajan perusteella maksettavan palkkion sijasta vähimmäispalkkio. Näin ollen kansainvälistä suojelua koskevat asiat on avustajalle maksettavan palkkion osalta asetettu muita heikompaan asemaan. Tämä vaikuttaa olennaisesti turvapaikanhakijoiden mahdollisuuteen saada asiantuntevaa oikeudellista apua.

### **Haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan tunnistamisella vaikutus yksityisen avustajan palkkioon**

Hakijan haavoittuvaa asemaa arvioidaan usein vasta turvapaikkapuhuttelun aikana. EU:n vastaanottodirektiivin 21 artikla edellyttää palveluiden järjestämistä silmällä pitäen, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Seuraukset myöhäisestä tunnistamisesta ovat ongelmallisia yksityisille oikeusavustajille, jotka ovat oikeutettuja palkkioon vain, jos kriteeri erityisen painavista syistä täyttyy. Sen täyttymisen arvioinnin tekee oikeusaputoimisto ja yleensä vasta puhutteluavustamisen jälkeen, jos avustaja palkkiolaskussaan saa näytettyä toteen erityisen painavan syyn ja haavoittuvan aseman.

## **Lyhennetyt valitusajat kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa**

Lainmuutoksilla kansainvälistä suojelua koskevat valitusajat lyhennettiin hallinto-oikeudessa kolmeen ja korkeimmassa oikeudessa kahteen viikkoon. Muutokset koskivat vain kansainvälisen suojelun asioita, mikä on yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallista. Valitusaikojen lyhennykset ovat vaikeuttaneet turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksiin löytää pätevä avustaja ja käytännössä usein johtaneet tilanteisiin, joissa avustajien on pyydettävä valituksille lisäaikaa.

## **Selvitys turvapaikanhakijoiden oikeusavusta**

Oikeusministeriö antoi 11.8.2017 tiedotteen, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusavusta tehdään perusteellinen selvitys. Ministerin sanoin ”oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu, että jokaiselle taataan mahdollisuus saada asiantuntevaa oikeudellista apua asiansa hoitamiseen elämäntilanteesta ja varallisuudesta riippumatta. Viime vuosien poikkeukselliset tapahtumat ja sen johdosta tehdyt muutokset sääntelyssä edellyttävät, että teemme huolellisen selvityksen tehtyjen toimien toteutuneista vaikutuksista”.

19.1.2018 haettavana olevassa täydentävässä VN TEAS-haussa turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut ovat yksi kolmesta selvitettävästä oikeusavun kohteista. Tutkimustoimeksiannon mukaan selvitetään ”turvapaikanhakijoiden kokemuksia julkisesta oikeusavusta, kuten siitä, miten he ovat saaneet tietoa oikeusapupalveluista (mukaan lukien alkuinfo vastaanottokeskuksessa ja yleinen oikeudellinen neuvonta), löytäneet palveluja tarjoavat tahot ja onko tiedottaminen palveluista ollut riittävää. Palveluiden saatavuutta, riittävyttä ja laatua kartoitetaan sekä palveluiden asiakkailta, että asiantuntijatahoilta.”

Jotta oikeusapuseelvitys vastaa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin, on ensiarvoisen tärkeää, että tutkimuksessa ei selvitetä vain julkisten oikeusavustajien vaan myös yksityisten oikeusavustajien toimintaa ja edellytyksiä toimia avustajina kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa prosessin eri vaiheissa. Selvityksessä tulee olla mukana myös palkkioiden kohtuullisuus. Turvapaikanhakijoille tarjottavan yleisen oikeudellisen neuvonnan saatavuus ja laatu tulee kartoittaa.

On lisäksi selvitettävä erityisesti, miten haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat ja heidän tarpeensa oikeusapuun jo puhutteluvaiheessa tunnistetaan. Oikeudellisen avun laadullisessa arvioimisessa pitäisi huomioida se, onko avustajana toiminut lakimies perehtynyt erityisesti ulkomaalaisoikeudellisiin asioihin ja onko tällaisia avustajia riittävästi saatavilla julkisissa oikeusaputoimistoissa eri puolella Suomea.

Ihmisoikeuskeskus korostaa asiantuntevan oikeusavun merkitystä tehokkaan ja oikeudenmukaisen turvapaikkaprosessin olennaisena osana. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat ovat erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkiä, jolloin niitä koskevassa sääntelyssä tulee ottaa huomioon oikeusturva kokonaisuutena.