PAKOLAISNEUVONTA

Lakivaliokunnalle
22.3.2021

Asia: Lakivaliokunnan lisäselvityspyyntö 17.3.2021 asiassa HE 247/2020 vp

Pakolaisneuvonta ry:n vastaukset

Seuraavassa Pakolaisneuvonnan kirjalliset vastaukset esitettyjen kysymysten osalta:

1) **Erityisesti pakolaisneuvonta: onko siis tarkoitus että avustaja tarvitaan ns. edunvalvojan tehtävään, kuten lääkäriajan tilaaminen, sosiaalituet, kuten kuulemisessa tuli esille. Eikö viranomaisneuvonta hoida näitä tehtäviä tai henkilön tukihenkilö?**

Esityksessä on kyse oikeusapulain mukaisesta oikeusavusta ja avustajasta, mikä on eri asia kuin edunvalvonta ja edunvalvoja.

Tarpeelliset toimenpiteet vaihtelevat huomattavasti tapauksittain. On myös hyvä muistaa, että avustajan tulee laskutuksessa yksilöidä laskutetut toimenpiteet ja niistä korvataan vain oikeusavun piiriin kuuluvat tarpeelliset toimenpiteet.

Kysymyksessä esille nostetun lääkäriajan tilaaminen on vastaanottokeskuksen terveydenhoitajan tehtävä ja sosiaalituet vastaanottokeskuksen sosiaaliohjaajan/sosiaalityöntekijän tehtävä, eikä näistä ollut puhe kuulemisessa. Sen sijaan avustajan tehtävään kuuluu yksilöllisen neuvonnan ja puhutteluun valmistamisen sekä mahdollisen puhuttelussa avustamisen lisäksi toimittaa tarpeellista lisäselvitystä. Tällöin voi olla tarpeen olla yhteydessä vastaanottokeskuksen terveydenhoitajaan, jotta saadaan yleislääkärin, psykiatrin tai esimeriksi kidutuksen uhrien kuntouttamiseen erikoisuneen fysioterapeutin lausunto hakijan erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamiseksi (esim. kidutusjäljistä, traumatisoitumisesta). Lapsiperheen kohdalla voi olla tarpeen lausunnon pyytäminen sosiaalityöntekijältä lapsen tilanteen ja edun osalta.

Kuten kuulemisessa tuli esille, niin nyt käsiteltävänä oleva lainmuutos ei tarkoita, että jatkossa avustaja osallistuisi jokaiseen puhutteluun. Siihen onko avustajan tarpeen osallistua puhutteluun vaikuttaa esimerkiksi hakijan mahdollinen haavoittuva asema ja erityistarpeet, kyky ilmaista itseään sekä perusteiden monimutkaisuus ja luonne. Asiantunteva avustaminen puhuttelussa sekä tarpeellisten tietojen toimittaminen Maahanmuuttovirastolle ennen ja jälkeen puhuttelun ovat omiaan edesauttamaan myös Maahanmuuttoviraston työtä.

2) EOA kanslia toi esille esim. tukihenkilön tarpeen vähenemien. Olisiko lakivaliokunnan syytä tuoda esille mietinnössään, että mikäli avustaja määrätään tulisi arvioida vaihtoehtona tukihenkilön tarpeen poistuminen?

Esityksen tarkoituksena on turvata asiantunteva oikeusapu. Erityisosaamista edellyttävä oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu edellyttävät oikeustieteellistä koulutusta. Asiantunteva avustaja, joka tuntee hakijan perusteet ja tilanteen osaa parhaiten arvioida, mitä on tärkeä selvittää puhuttelussa ja voi näin tarvittaessa esittää puhuttelussa lisäkysymyksiä ja toimittaa asian arvioinnin kannalta tarpeellista selvitystä.

Tukihenkilönä voi toimia käytännössä kuka tahansa eikä tehtävää ole määritelty laissa tai käytännössä muuallakaan. Syksyn 2015 ja erityisesti syksyn 2016 oikeusapurajoitusten jälkeen tukihenkilöt ovat toimineet yhä enenevästi myös ns. maallikkoavustajina turvapaikkapuhutteluissa. Pakolaisneuvonnan avustajat ovat toistuvasti kuulleet myös Maahanmuuttoviraston suunalta, että ns. maallikkoavustaja voi vaikeuttaa asian selvittämistä ja pitkittää turhaan puhuttelua. Toisin kuin asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kohdalla, tukihenkilöillä ei ole välttämättä kokemusta puhuttelutilanteista eikä heidän kohdallaan ole mahdollista toteuttaa valvontaa taikka puuttua mahdolliseen epäasianmukaiseen toimintaan. Tukihenkilöillä on tärkeä rooli hakijan jaksamisessa pitkittyneen menettelyn aikana ja korvaamaton tuki monelle hakijalle esim. käytännön kysymyksissä, jotka taas eivät kuulu lakimiehen tehtäviin.

3) kaikille: Entä onko migrin henkilökunnan osaaminen parantunut vuoden 2016 koulutuksen perusteella? Mitä avustaja osaa mitä migrin virkamies ei osaa?

Koulutus on erityisen tärkeää. Esimerkiksi ennen poikkeustilannetta Maahanmuuttoviraston menettely (perusteiden selvittäminen ja päätösten perusteleminen) oli erittäin hyvällä tasolla, myös eurooppalaisittain vertaillen. Hakijamäärän noustua lyhyessä ajassa, lain ja käytännön tasolla tehtyjen rajoitusten seurauksena menettelyn taso romahti. Maahanmuuttovirastoon palkattiin satoja uusia työntekijöitä. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien osalta syksyllä 2015 aloittaneet uudet ylitarkastajat saivat koulutusta keväästä 2017 lähtien, mikä tarkoitti pitkää ajanjaksoa ilman että puhuttelijoilla oli EU-lainsäädännön edellyttämää riittävää erityisosaamista. Koulutuksen myötä tilanne on parantunut, mutta edelleen esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien osalta on suuria eroja puhuttelijoiden välillä hakijan erityistarpeiden huomioon ottamisen osalta myös tilanteissa, kun haavoittuvasta asemasta on toimitettu näyttöä Maahanmuuttovirastolle.

Asiantunteva avustaja tuntee hakijan perusteet, lainsäädännön ja oikeuskäytännön. Avustaja voi toimittaa haavoittuvasta asemasta tietoa jo ennen puhuttelua sekä puhuttelun jälkeen eli näin myös selkeästi edesauttaa ja helpottaa Maahanmuuttoviraston puhuttelijan ja päätöksentekijän työtä, jotta kaikki asian arvioinnin kannalta relevantit seikat voidaan huomioida päätöksenteossa.

Asiantunteva avustaja on usein tärkeässä roolissa, jotta saadaan selvitettyä kansainvälisen suojelun kannalta keskeiset seikat ja esimerkiksi haavoittuva asema ja erityistarpeet. Avustaja voi esimeriksi ennen puhuttelua ilmoittaa, että hakijalla traumakokemuksia ja toivomuksen puhuttelijan ja tulkin sukupuolen osalta (erityiset menettelylliset takeet, ks. esim. KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2020:91, https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1599459400842.html)

4) kaikille: missä tuomioistuimen ulkopuolisissa viranomaisasioissa saa avustajan (erityisesti siis alaikäinen päämies) mukaan jo ennen tuomioistuinkäsittelyä (vammaisasiat, lastenhuostaanotto), lukumääriä ?

Myös muissa asioissa voi julkisen oikeusavun kautta saada avustajan ns. ulkoprosessuaalisessa vaiheessa, jos on kyse oikeudellisesta asiasta, jossa hakija tarvitsee asiantuntevaa oikeusapua. Myös näissä asioissa julkinen oikeusavustaja voi antaa ohjauksen yksityiselle avustajalle (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 12 §). Pakolaisneuvonta katsoo, että asiaryhmästä riippumatta, jos on kyse asiasta, jossa tarvitaan erityisosaamista ja on korostunut oikeusturvariski kuten turvapaikka-asiassa, niin tällaisessa asiassa on tärkeä turvata asiantunteva oikeudellinen neuvonta ja avustaminen mahdollisimman varhaisesta vaiheesta.

Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on kiistatonta, että hakija tarvitsee asiantuntevaa oikeusapua. Asiassa on korostunut oikeusturvariski (erityisesti ehdoton palautuskielto) ja asiassa korostuu luottamuksellisuus sekä erityisosaamisen tarve.

Käytännössä kun on kyse erityisosaamista edellyttävästä asiasta ja asiakas on haavoittuvassa asemassa, niin myös avustajan motiivi on tärkeä. Pakolaisneuvonnan tietoon on tullut toistuvasti, että vain harvalla julkisella oikeusavustajalla on kokemusta ja erityisosaamista kansainvälistä suojelua koskevista asioista, mihin vaikuttaa se, että monessa oikeusaputoimistossa asiaryhmä on erittäin pieni. Lisäksi on tullut esiin, että julkisissa oikeusaputoimistoissa ei ole myöskään välttämättä / paikoitellen mielenkiintoa hoitaa kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Nämä kaikki puoltavat sitä, että olisi perusteltua turvata mahdollisuus valita yksityinen avustaja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lausuntoon ja kuulemiseen viitaten ohjauksen antaminen hakijan toivomuksesta yksityiselle avustajalle on myös usein prosessiekonomisista ja taloudellisista syistä perusteltua. Käytännössä avustamisen tuotantokustannukset julkisissa oikeusaputoimistoissa ylittävät joka tapauksessa yksityisille avustajille maksettavat tuntipalkkiot

5. Kuulemisessa käydyn keskustelun osalta: Ohjauksen antaminen yksityiselle:

Nykyinen laki mahdollistaa ohjauksen antamisen yksityiselle avustajalle alkuvaiheesta alkaen. Ongelma on, että oikeusaputoimistojen tulkinnat

vaihtelevat huomattavasti sen osalta mitä vaaditaan ohjauksen saamiseksi, miten hakijan tulee toimia ja milloin ohjaus annetaan. Osa antaa ohjauksen vain ns. kiiretilanteissa ja tuolloinkin edellyttää ensin kääntymistä toisen oikeusaputoimiston puoleen, mikä tarkoittaa paljon lisätyötä ja viivettä sekä voi johtaa myös siihen, että hakija ei saa ohjausta eikä lainkaan oikeusapua.

Laki oikeusapu- ja edunvalvonta piireistä 12 §:
https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160477#L2P12

Yhtenäisen käytännön ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi olisi tärkeä saada valiokunnan mietinnössä asiaa koskeva kannanotto. Jatkossa tulee arvioida tarve lainmuutokselle eli ohjausta koskevan lainkohdan tarkentaminen ja selkeyttäminen sekä mahdollisesti ulkomaalaislain osalta erityissäännöksen tarve eli että alkuvaiheessa hakija voi käyttää myös yksityistä avustajaa.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry