Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Wähäjärvenkatu 6
13200 HÄMEENLINNA

Vastaus lisäselvityspyyntöön

23.3.2021

Vastaus lakivaliokunnan lisäselvityspyyntöön liittyen asiantuntijalausuntoon HE 247/2020 vp.

Valiokunnan kuulemistilaisuudessa kysymykset tulivat varsin tiiviiseen tahtiin, enkä valitettavasti tehnyt muistiinpanoja kuulemisen yhteydessä, joten vastauksia ei ole mahdollista toistaa sanatarkasti kirjallisessa muodossa. Pääkohdat vastauksistani ilmenevät tästä vastauksestani lisäselvityspyyntöön samoin vastaukset kuin lisäselvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Viimeisen vuoden aikana olen osallistunut noin joka neljännen turvapaikanhakija-asiakkaani turvapaikkapuhutteluihin. Määrä on ollut aiempia vuosia suurempi pitkälti hakijaprofiiliin liittyvistä syistä, koska asiakkaaksi on tullut runsaasti EU:n sisäisenä siirtona tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Yksintulleilla alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on korostunut avustajantarve turvapaikkapuhuttelussa, mikä on huomioitu myös kumottavaksi ehdotetussa ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa. Myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita (mm. ihmiskaupan ja kunniaväkivallan uhrit) on ollut asiakkaana aiempaa enemmän.

Puhutteluun osallistumiseen sovelletaan aina tapauskohtaista harkintaa ja jo nykysääntelyn piirissä traumatisoitunut turvapaikanhakija saa avustajan mukaansa puhutteluun, mikäli neuvotteluissa ilmenee, että hakija ei pysty itsenäisesti riittävällä tavalla tekemään selkoa hakemuksensa perusteista. UlkL 9 §:n 2 momentin kumoaminen kuitenkin joustavoittaisi tätä tarveharkintaa ja avustaja ei olisi niin sidottu esimerkiksi lääkärinlausuntoihin harkitessaan täyttyvätkö hakijan kohdalla edellytykset avustajan osallistumiselle turvapaikkapuhutteluun. Hakijoiden oikeusturvan kannalta nykyisessä sääntelyssä kynnys puhutteluun osallistumiselle on asetettu korkealle, mikä joissain tapauksissa on hankalaa hakijoiden oikeusturvan kannalta.

Hakijalla saattaa olla henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka tosiasiallisesti aiheuttavat sen, ettei hän kykene suoriutumaan puhuttelusta itsenäisesti, vaikka hän ei olisikaan luku- ja kirjoitustaidoton, eikä hänellä ole varsinaista diagnoosia vaikkapa masennuksesta tai traumaperäisestä stressihäiriöstä. Etenkin nykytilassa, kun Maahanmuuttovirastolla on uusia turvapaikkahakemuksia koskeva 6 kuukauden käsittelyaikavelvoite, ei turvapaikanhakija välttämättä ole päässyt vielä lääkärin vastaanotolle puhuttelun aikaan, vaikka hänellä todellisuudessa olisikin jokin sairaus tai mielenterveyden häiriö, joka vaikuttaa hänen puhuttelussa suoriutumiseensa.

Tukihenkilö voi joissain tapauksissa korvata avustajan tarpeen. Tukihenkilöllä ei ole puhuttelussa puheoikeutta eikä hän saa esittää hakijalle kysymyksiä, vaan hän saa toimia ainoastaan hakijan tukena. Täten tukihenkilö on hyödyksi lähinnä tilanteissa, joissa hakija pystyy itsenäisesti kertomaan turvapaikkaperusteistaan riittävällä tarkkuudella, mutta tarvitsee henkistä tukea puhutteluun ja seuraa esimerkiksi puhuttelun tauoille.

Näin ollen tukihenkilö on tarpeen erilaisissa tilanteissa kuin oikeudellinen avustaja, jonka tehtävänä on tarkentavien kysymysten muodossa varmistaa, että hakija kertoo riittävällä tarkkuudella turvapaikkaperusteistaan ja joissain tilanteissa kysyä myös sellaisista seikoista, joista Maahanmuuttoviraston puhuttelija ei ole kysynyt ja hakija ei itse ole syystä tai toisesta muistanut tai pystynyt nostamaan esiin.

Avustajan tehtävänä on neuvoa ja avustaa asiakkaanaan olevaa turvapaikanhakijaa kaikissa turvapaikkaprosessiin liittyvissä asioissa. Toisinaan on tarpeen kehottaa asiakasta menemään lääkäriin tai pyytää vastaanottokeskuksen terveydenhoitajan kautta tarkempaa lääkärinlausuntoa, jossa otetaan selkeästi kantaa hakijan terveydentilaan ja sen vaikutukseen liittyen esimerkiksi työssä käyntiin, lapsista huolehtimiseen tai selviytymiseen arjesta itsenäisesti. Tämä on tarpeen, jotta Maahanmuuttovirastolla on käytettävissään kaikki asiaan liittyvä tieto turvapaikka-asian ratkaisemiseksi. Maahanmuuttovirasto myös osoittaa lääkärinlausuntopyynnöt vastaanottokeskuksen ohella avustajalle, jos sen aloitteesta asiassa pyydetään lääkärinlausuntoa. Avustaja ei kuitenkaan varaa hakijalle lääkärinaikoja tai tee vastaavia käytännön asioita hakijan puolesta, vaan tällaiset asiat hoitaa vastaanottokeskuksen henkilökunta. Avustajan tehtävät voivat kuitenkin olla hyvin laajoja turvapaikka-asiassa, eivätkä rajaudu ainoastaan turvapaikkapuhutteluun valmistautumiseen ja mahdolliseen puhuttelussa avustamiseen.

Turvapaikanhakijalla on miltei poikkeuksetta oikeus oikeudelliseen avustajaan. Tämä perustuu menettelydirektiiviin (2013/32/EU), jota ei ole Suomessa erikseen implementoitu, vaan on katsottu oikeusapulain sääntelyn riittävän. Oikeusapulain 7 §:ssä säädetään tilanteista, joissa oikeusapu voidaan evätä hakijalta. Käytännössä turvapaikka-asioissa pykälää on mahdollista soveltaa erittäin suppeasti. Korkein hallinto-oikeus on antanut asiasta lyhyen ratkaisuselosteen 28.4.2020/1882, jossa se on todennut, että oikeusavun epäämiseen tulee suhtautua erityisen pidättyvästi kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa myös uusintahakemustilanteissa.

Nyt vireillä olevalla hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus puuttua turvapaikanhakijan oikeuteen oikeusapuun eikä avustajan määräämiseen, vaan kyse on siitä, millä edellytyksillä avustajan osallistuminen hakijan turvapaikkapuhutteluun on perusteltua ja asiassa tarpeellinen toimenpide oikeusapulain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuin tavoin. Kuten jo aiemmin on tuotu esiin, avustamisesta puhuttelussa ei tule tulla automaatiota, vaan sen tulee perustua todelliseen tarpeeseen. Puhutteluissa avustaminen on erittäin aikaa vievää ja monien hakijoiden osalta heidän oikeusturvansa voidaan taata sillä, että avustaja valmistautuu hänen kanssaan puhutteluun käymällä läpi puhuttelun tarkoitusta ja kulkua, asiakkaan omia turvapaikkaperusteita ja sitä, miten asioista on hyvä kertoa, jotta hakija tulee ymmärretyksi (mm. kerronnan ajallinen johdonmukaisuus ja yksityiskohtaisuus), käymällä läpi puhuttelupöytäkirjan jälkikäteen ja tarvittaessa toimittamalla täydennyksiä Maahanmuuttovirastolle yhdessä hakijan kanssa.

Avustajan puhutteluun osallistumisen tarpeellisuudesta on mahdollista säätää joko muuttamalla nykyistä ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttia Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin asiantuntijalausunnossaan esittämin tavoin tai vaihtoehtoisesti kirjaamalla asiasta selkeästi lain esitöissä. Mikäli päädytään kirjaamaan asiasta lain

esitöihin, tulisi olla viittaus oikeusapulain 5 §:n 1 momenttiin ja selkeä selonteko siitä, että puhutteluun osallistuminen on turvapaikka-asiassa tarpeellinen toimenpide ainoastaan sellaisessa tilanteessa, jossa hakija ei itsenäisesti pysty tekemään selkoa hakemuksensa perusteista viranomaisen selvittämisvelvollisuuskaan huomioon ottaen. Esitöihin voitaisiin myös kirjata edellä esittämäni selostus vaihtoehtoisista toimenpiteistä tilanteissa, joissa avustaja ei osallistu hakijan turvapaikkapuhutteluun.

Turvapaikanhakijoilla on usein omiin kulttuureihinsa pohjaava käsitys avustajan tehtävistä ja vaikutusvallasta, joka poikkeaa olennaisesti siitä mikä tilanne on Suomessa. Monilla hakijoilla on myös käsitys siitä, että avustajan osallistuminen puhutteluun olisi jonkinlainen tae myönteisestä päätöksestä ja myös oman tilanteen vertaaminen ystävien ja tuttavien tilanteeseen on hyvin tyypillistä. Näissä oloissa on ymmärrettävää, että hakijalla voi olla halu vaihtaa avustajaa, mikäli ensimmäinen avustaja arvioi, ettei puhutteluun osallistuminen ole asiassa perusteltua kaikki asiaan vaikuttavat olosuhteet huomioiden.

Juuri näissä tilanteissa keinotekoisen luottamuspulan rakentaminen on todellinen riski ja siltä voidaan välttyä kirjaamalla joko lakiin nimenomaisella pykälällä tai lain esitöihin avustajan turvapaikkapuhutteluun osallistumisen edellytyksistä. Yksityisen avustajan oikeusapuhakemus ohjautuu aina samaan oikeusaputoimistoon, kuin missä hakija on aiemmin ollut asiakkaana ja siten myös yksityisen avustajan lasku käsitellään siellä. Yksityisen avustajan tulee perustella tekemiensä toimenpiteiden tarpeellisuus laskulla ja mikäli saman toimiston julkinen oikeusavustaja on aiemmin katsonut puhutteluun osallistumisen tarpeettomaksi, tulisi yksityisen avustajan osallistuminen puhutteluun korvattavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti. Täten mikäli laissa tai esitöissä on selkeä kirjaus puhuttelussa avustamisen edellytyksistä, helpottaa se laskujen käsittelyä ja tarpeettomaksi katsottujen toimenpiteiden hylkäämistä ja päätöksen perustelua. Selkeä kannanotto laissa tai esitöissä toisi myös edellytykset selväksi avustajille ja nostaisi kynnystä toimeksiannon vastaanottamiselle avustajanvaihdostilanteessa, jos kyse olisi nimenomaan siitä, että aiempi avustaja on todennut, ettei edellytyksiä puhuttelussa avustamiselle ole.

Avustajan osallistuminen puhutteluihin vähentäisi hieman muutoksenhakujen määrää. Se vaikuttaisi nimenomaan selkeästi virheellisten, Maahanmuuttoviraston asian puutteelliseen selvittämiseen perustuvien kielteisten päätösten määrään ja siten vähentäisi muutoksenhaun tarvetta. Asiaan perehtynyt avustaja pystyy varmistamaan, että asia on riittävällä tarkkuudella selvitetty puhuttelussa täydentäviä kysymyksiä esittämällä ja siten ehkäisemään ainakin osan selkeistä menettelyvirheistä. Nämä tilanteet ovat varsin harvinaisia, mutta silti niitä edelleen esiintyy ja tällaiset virheelliset kielteiset päätökset kuormittavat turhaan kaikkia prosessiin osallistuvia tahoja.

Oikeusapulain 8 §:ssä säädetään siitä, kuka voi toimia oikeusapuasiassa avustajana. Tämä sääntely on nähdäkseni riittävää myös turvapaikka-asioissa, mutta avustajien valvonta on hidasta ja ratkaisut ongelmatilanteisiin tulevat viiveellä. Valvonnan kehittäminen olisi selkeämpi ratkaisu avustajiin liittyviin ongelmiin kuin varsinaisten erillisten kelpoisuusvaatimusten säätäminen.

Kymenlaakson oikeusaputoimiston avustajista yhden avustajan lähes koko toimeksiantoihin menevä työaika liittyy turvapaikka-asioihin ja toisen avustajan työajasta noin 50 %. Kymenlaakson oikeusaputoimistossa turvapaikka-asioiden hoito on keskitetty mainituille kahdelle julkiselle oikeusavustajalle ja muut toimiston julkiset oikeusavustajat hoitavat muita asioita. Omalta osaltani hoidan pääasiassa turvapaikka-asioihin liittyviä toimeksiantoja, joihin menee noin 70 % työajastani. Loppu työajasta

menee muihin toimeksiantoihin, kouluttamiseen ja työskentelyyn erinäisissä työryhmissä. Työryhmätyöskentely liittyy sekä turvapaikka- ja ulkomaalaisasiohin että oikeusavun kehittämiseen ylipäätään.

Tällä hetkellä Kymenlaakson oikeusaputoimistossa ajan saa muissa asioissa samalle viikolle ja turvapaikka-asioissa seuraavalle viikolle. Erityisen kiireellisissä turvapaikka-asioissa (esimerkiksi niin sanotut Dublin-asiat, joissa on 7 vrk määräaika täytäntöönpanokiellon hakemiselle), pyritään joustamaan ja antamaan hakijoille ylimääräisiä aikoja mikäli työtilanne sen suinkin sallii. Yleinen työtilanne on siten tällä hetkellä hyvä ja oikeusavun saatavuus hyvällä tasolla. Tilanne voi kuitenkin muuttua nopeasti koronapandemian hellittäessä ja turvapaikanhakijoiden määrän palautuessa normaalitasolle tai sen ylitse. Ennustaminen on vaikeaa, mutta on mahdollista, että ns. kriisimaihin on kerääntynyt henkilöitä, jotka ovat valmiita pakoon kun se on taas rajojen auetessa käytännössä mahdollista ja siten turvapaikanhakijamäärät voivat myös kasvaa siitä, mitä ne muutamina viimevuosina ovat olleet.

Tämänhetkisillä turvapaikanhakijamäärillä toimistomme resurssit ovat riittävät ja kestänevät myös laskutusmuutoksen tuomat lisätyöt. Tilanne on kuitenkin poikkeuksellinen ja on oletettavissa, että hakijamäärät kasvavat ja siten kasvaa myös työmäärä sekä omien toimistossa avustettavien asiakkaiden että yksityisten avustajien oikeusapuhakemusten ja laskujen osalta. Mikäli hakijamäärät palaavat ns. normaalitasolle (4500-5000 turvapaikanhakijaa/vuosi), riippuu resurssitarve siitä, millaiseksi avustamisen tarve puhutteluissa käytännössä muodostuu. Mikäli edelleen avustaja olisi mukana noin 25 % puhutteluja, toimistomme kaksi turvapaikka-asioita hoitavaa avustajaa todennäköisesti pystyisivät hoitamaan asiat, mutta joutuisivat keskittymään täysin turvapaikka-asioihin eivätkä ehtisi hoitaa muita asioita. Mikäli hakijamäärät olisivat suurempia tai puhutteluihin osallistuminen tätä runsaampaa, edellyttäisi se yhden avustajan lisäresurssia siten, että lisäresurssi kohdentuisi osin turvapaikka-asioihin ja osin muihin asioihin, jotta oikeusavun kohtuullinen saatavuus kaikissa asioissa pystytään turvaamaan hyvällä tasolla.

Sihteerien osalta hakijamäärien kasvaessa resurssitarve kasvaa sekä oikeusaputoimistossa hoidettavien toimeksiantojen osata että yksityisten avustajien hakemusten ja laskujen osalta. Tällä hetkellä Kymenlaakson oikeusaputoimistossa on yksi turvapaikkasihteeri, joka toimii molempien turvapaikka-asioita hoitavien julkisten oikeusavustajien työparina ja lisäksi käsittelee yksityisten avustajien oikeusapuhakemuksia ja laskuja. Työparityöskentelyssä turvapaikka-asioissa sihteerin työ on monilta osin työläämpää ja haastavampaa kuin muissa asioissa, koska tapaamisille on lähes poikkeuksetta varattava tulkki ja yhteydenpito asiakkaisiin on muutoinkin työläämpää. Riittävä sihteeriresurssi mahdollistaa avustajan keskittymisen varsinaiseen oikeudelliseen työhön ja siten mahdollistaa tehokkaan työskentelyn. Mikäli hakijamäärät palaavat ns. normaalitasolle (4500-5000 turvapaikanhakijaa/vuosi), edellyttäisi se yhden sihteerin lisäresurssia omien toimeksiantojen hoitoon ja lisääntyvien yksityisten avustajien oikeusapuhakemusten ja laskujen käsittelyyn.

Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin muista oikeusaputoimistoista Päijät-Häme ja Lappeenranta ovat Kymenlaakson ohella ns. putkitoimistoja, joissa käsitellään yksityisten avustajien oikeusapuhakemuksia ja laskuja turvapaikka-asioissa. Lappeenrannan oikeusaputoimistossa kaksi julkista oikeusavustajaa hoitavat turvapaikka-asioita käyttäen molemmat hieman yli puolet työajastaan turvapaikkatoimeksiantojen hoitoon. Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen oikeusaputoimistoissa hoidetaan turvapaikka-asioihin liittyviä toimeksiantoja tarvittaessa, mutta ne eivät muodosta merkittävää osaa toimeksiannoista.

Oikeusaputoimistojen erilainen työtilanne turvapaikka-asioissa liittyy pitkälti vastaanottokeskusten sijaintiin. Lappeenrannan oikeusaputoimiston alueella sijaitsee Joutsenon ja Imatran vastaanottokeskukset, joista Joutsenon vastaanottokeskus on Maahanmuuttoviraston oma vastaanottokeskus ja siten pysyvä vastaanottokeskus. Kymenlaakson oikeusaputoimiston alueella puolestaan sijaitsee Kotkan vastaanottokeskus ja Kotkan alaikäisyksikkö, jotka ovat Kotkan kaupungin ylläpitämiä. Myös Kotkan vastaanottokeskus ja alaikäisyksikkö ovat olleet toiminnassa pitkään ja ne ovat pysyviä yksiköitä. Joutsenon vastaanottokeskus on ns. Transit-VOK, johon uudet turvapaikanhakijat sijoitetaan heidän saavuttuaan maahan ja Kotkassa puolestaan sijaitsee alueen ainoa alaikäisyksikkö. Täten myös tulevaisuudessa merkittävä osa turvapaikka-asioita koskevasta työpaineesta tulee kohdistumaan juuri Lappeenrantaan ja Kymenlaaksoon. Myös Päijät-Hämeen ja Kanta-Hämeen alueilla on vastaanottokeskukset, mutta ne ovat niin sanottuja odotusajan vastaanottokeskuksia, joissa turvapaikanhakijat odottavat päätöksiä ja niihin siirtyessään hakijoilla usein on jo avustaja, mikä vähentää oikeusaputoimistoihin kohdistuvaa työpainetta.

Eri oikeusaputoimistoihin kohdistuva työpaine turvapaikka-asioissa on riippuvainen hakijamääristä sekä siitä, minne Maahanmuuttovirasto sijoittaa hakijoita. Vuonna 2015 ja 2016 perustettiin paljon uusia vastaanottokeskuksia, joista merkittävä osa on lakkautettu hakijamäärien vähennyttyä. Hakijamäärien lisääntyessä on mahdollista, että vastaanottokeskuksia perustetaan uudelleen eri alueille ja sitä on hankala ennakoida oikeusaputoimistojen resursseja arvioitaessa. Toisaalta myös turvapaikka-asioissa etäyhteysmahdollisuuksien hyödyntäminen on lisääntynyt ja tällä hetkellä avustaja voi myös osallistua Maahanmuuttoviraston puhutteluihin etäyhteydellä. Tämä helpottaa resurssien tasaamista, kun asiakkaita on mahdollista ohjata muihin oikeusaputoimistoihin kuin vastaanottokeskuksen sijaintipaikkakunnan oikeusaputoimisto. Tätä tasaamista on työtilanteen niin vaatiessa myös käytännössä tehty.

Turvapaikka-asioissa pääpaino on neuvonnalla. Hakijan saama oikea-aikainen ja sisällöltään riittävä neuvonta on keskeistä hakijan turvapaikkaperusteiden kattavalle selvittämiselle turvapaikkapuhuttelussa. Hakijan on tärkeää tietää, mitä puhuttelussa tapahtuu, jotta hän voi mennä sinne valmistautuneena eikä hänen tarvitse pohtia mitä seuraavaksi tapahtuu. Lisäksi hakijan tulee olla tietoinen siitä, mitkä hänen kokemuksistaan ovat merkittäviä arvioitaessa kansainvälisen suojelun tarvetta, jotta hän osaa kertoa riittävän kattavasti ja yksityiskohtaisesti juuri näistä seikoista. Olen huomannut, että syystä tai toisesta ilman etukäteisneuvontaa jääneillä hakijoilla on helposti taipumus keskittyä liikaa kotimaan yleiseen tilanteeseen ja omat, usein vaikeat ja traumaattiset kokemukset pyritään kertomaan mahdollisimman lyhyesti ja nopeasti. Tämä on inhimillisesti ymmärrettävää, mutta erittäin huono asia hakijan asian selvittämisen kannalta.

Ilman etukäteisneuvontaa ja etukäteistä asiakkaan turvapaikkaperusteisiin perehtymistä avustajasta ei myöskään ole hyötyä puhuttelussa, koska ilman etukäteistietoa avustaja ei osaa tarvittaessa kysyä olennaisia täydentäviä kysymyksiä puhuttelussa. Siten etukäteisneuvonta ja puhuttelussa avustaminen eivät ole toistensa vaihtoehtoja, vaan avustajan osallistuminen puhutteluun täydentää tarvittaessa etukäteisneuvontaa.

Ulkoprosessuaalisissa asioissa, kuten esimerkiksi huostaanottoasioissa sekä muissa hallintomenettelyssä käsiteltävissä asioissa hakija on oikeutettu oikeusapuun, mikäli oikeusavun antamisen yleiset edellytykset täyttyvät (Oikeusapulaki 1-3 §, 6 §). Toimeksiannon vastaanottamisen jälkeen avustaja arvioi oikeusapulain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, mitkä ovat asiassa tarpeelliset toimenpiteet. Huostaanottoasioissa pääsääntöisesti asiakkaan neuvonta on riittävä toimenpide, mutta mikäli avustaja katsoo tarpeelliseksi osallistua myös asiakkaan kuulemiseen, niin hän menee sinne.

Ei siis voida sanoa kategorisesti, että asiakas saa tai ei saa avustajaa mukaan kuulemiseen, vaan tarve arvioidaan aina tapauskohtaisesti asian erityispiirteiden mukaan.

Yhteenvetona totean, että hallituksen esitys on kokonaisuutena kannatettava. Avustajan turvapaikkapuhutteluun osallistumisen edellytyksistä on kuitenkin tärkeää saada nimenomainen kirjaus joko lakiin tai esitöihin. Lopulliset resurssitarpeet riippuvat monesta seikasta, mutta oletettavissa on, että esitetyt muutokset tulevat kasvattamaan oikeusaputoimistojen työmäärää ja siten vaativat riittävien henkilöstöresurssien turvaamisen.

Lotta Majoniemi
julkinen oikeusavustaja, asianajaja
Kymenlaakson oikeusaputoimisto
Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Kauppalankatu 43 C
45100 Kouvola
puh. 029 56 60284
lotta.majoniemi@oikeus.fi