

Arviomuistio

Turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus

Sisältö

1	Tavoite ja tausta	5
2	Ulkomaalaisen oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun	6
2.1	Kehitys	6
2.2	Nykytilan kuvaus	7
3	Avustajien kelpoisuusedellytykset	10
3.1	Julkinen oikeusavustaja	10
3.2	Asianajaja.....	10
3.3	Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja	11
4	Avustajien toiminnan valvonta.....	13
4.1	Valvontalautakunta.....	13
4.2	Oikeudenkäyntiavustajalautakunta.....	15
4.3	Muu valvonta.....	17
5	Arvioita nykytilasta.....	20
5.1	Turvapaikkaprosessia ja oikeusapua koskevia selvityksiä.....	21
5.2	Tutkimuksissa esitetyt suositukset	22
6	Huomioita erilaisista järjestelmistä.....	23
6.1	Ruotsi	23
6.2	Muita	24
7	Arvioita pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisesta ja muutostarpeista	26

7.1	Havaittuja puutteita pätevydessä ja huolellisuudessa	26
7.2	Onko nykytilanne riittävä pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen?	27
7.3	Kehittämiskohteita; koulutus.....	29
7.4	Kehittämiskohteita; oikeusapupalvelujen hankkiminen kilpailuttamalla.....	31
7.5	Kehittämiskohteita; päivystysjärjestelmä.....	33
7.6	Kehittämiskohteita; erityisosaaminen	33
7.7	Kehittämiskohteita; yksityiset avustajat hallintovaiheessa	35
7.8	Muita kehittämiskeinoja	36
7.8.1	Valvonnan kehittäminen	36
7.8.2	Asianajotutkinnon kehittäminen	37
7.8.3	Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttaminen.....	37

Lähteet.....	39
---------------------	-----------

ARVIOMUISTIO

1 Tavoite ja tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman osiossa ”Oikeusvaltion kehittäminen” todetaan: ”Turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista sekä hyvien väestösuhteiden, osallisuuden ja osallistumisoikeuksien vahvistamista. Erityistä huomiota kiinnitetään heikoimmassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien turvaamiseen. Esimerkiksi lähisuhdeväkivallan uhrien, vanhusten, vammaisten, sukupuolivähemmistöjen, etnisten vähemmistöjen sekä turvapaikanhakijoiden asemassa on edelleen vakavia puutteita”.

Tavoitteeksi tältä osin hallitusohjelmassa asetetaan toimivat oikeusprosessit ja oikeusturva (muun muassa oikeusturvan saatavuus taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta, oikeudenkäyntien kesto). Yhdeksi keinoksi hallitusohjelmassa asetetaan se, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat ja parannetaan turvapaikanhakijoille suunnattua yleistä oikeudellista neuvontaa, arvioidaan turvapaikkamenettelyn laatua ja lapsen edun toteutumista sekä varmistetaan turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus.

Arviomuistio on laadittu oikeusministeriössä virkatyönä. Arviomuistion tietopohjaa varten oikeusministeriö on järjestänyt keskustelutilaisuuden sidosryhmille. Keskustelutilaisuuteen osallistuivat edustajat korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Helsingin hallinto-oikeudesta, Maahanmuuttovirastosta, Oikeusapu- ja edunvalvontapiiristä, Suomen Asianajajaliitosta, Pakolaisneuvonta ry:stä, Oikeudenkäyntiasiamieslautakunnasta, Julkiset oikeusavustajat ry:stä, Valvontalautakunnasta, Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry:stä, Suomen lakimiesliitosta ja Siirtolaisuusinstituutista. Tilaisuudessa esitettyjä kehittämissuhteita on muun ohella arvioitu tässä muistiossa.

Arviomuistiossa kartoitetaan turvapaikanhakijoille annettavan oikeusavun kehitystä ja nykytilaa sen selvittämiseksi, mitkä ovat mahdolliset kehittämistarpeet, miten merkittäviä ne ovat, miten ne liittyvät hallitusohjelman toteuttamiseen ja millä keinoilla ne voitaisiin toteuttaa. Muistiossa järjestetään lausuntokierros, jonka palaute huomioon ottaen arvioidaan, mihin toimiin ja millä aikatauluilla on tarpeen ryhtyä.

2 Ulkomaalaisen oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun

2.1 Kehitys

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalveluja ryhdyttiin rahoittamaan valtion varoista 1990-luvun alussa, kun Suomeen tuli aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita. 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 vastaanotto toiminnalle osoitetulta määrärahalta. Oikeusapupalvelujen antamisesta sovittiin työministeriön ja Pakolaisneuvonta ry:n välisessä sopimuksessa.

Vuonna 2005 työministeriö kilpailutti pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut julkisista hankinnoista annetun lain edellyttämällä tavalla. Kilpailuttamisesta valittiin markkinatuomioistuimeen, jonka päätöksessä todettiin, että kilpailuttamisessa oli tapahtunut muotovirhe. Uutta kilpailutusta ei tämän jälkeen ole järjestetty.

Ulkomaalaislaki (301/2004) tuli voimaan 1.5.2004 ja sillä kumottiin vuodesta 1991 voimassa ollut ulkomaalaislaki. Lain 9 §:ssä säädettiin ulkomaalaisen oikeudesta oikeusapuun. Pääsääntöisesti oikeusapua annetaan oikeusapulaissa (257/2002) säädetyllä tavalla, mutta poikkeuksellisesti niin, että hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Tällä perusteella turvapaikanhakijoita avustivat pääasiallisesti Pakolaisneuvonta ry:n lakimiehet ja muut lakimieskoulutuksen saaneet yksityiset avustajat.

Oikeusapupalvelujen järjestäminen perustui pääosin vastaanottokeskuksissa vakiintuneeseen käytäntöön, eikä julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, hankintalaki) mukaista kilpailutusta enää käytetty oikeusapupalvelujen hankkimiseksi. Avustajien palkkiot voitiin maksaa siihen varatusta määrärahasta vastaanottokeskuksissa, eikä oikeusapulain mukaisia päätöksiä ollut välttämätöntä hakea.

Sisäasiainministeriöön muodostettiin maahanmuutosta ja kotoutuksesta vastaava kokonaisuus tammikuussa 2008 voimaan tulleella lailla (972/2007). Organisaatiomuutoksella maahanmuuttajien kotouttamisen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tila-

päistä suojelua saavien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpano siirtyi sisäasiainministeriölle. Oikeusapupalveluja kustannettiin tämän jälkeen sisäasiainministeriön määrärahoista.

Määräraha ja oikeusapupalvelujen järjestäminen siirrettiin sisäasiainministeriöltä oikeusministeriöön ja oikeusaputoimistoille 1.1.2013. Asiaa valmistellut sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön yhteinen työryhmä (Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut, mietintö OM 67/2012) katsoi, että palvelut voidaan järjestää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Suurin muutos oli se, että oikeusavun saamisen edellytyksenä on turvapaikanhakijankin osalta taloudellisen aseman huomiointi.

Vuonna 2015 kansainvälistä suojaa hakevien määrä nousi ennätyslukemiin niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa. Juha Sipilän hallituksen 11.9.2015 hyväksymät maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet sisälsivät lukuisia lainsäädäntötoimia, joilla uuteen tilanteeseen vastattiin. Linjauksia määriteltiin vielä turvapaikkapoliittisessa toimenpideohjelmassa. Ulkomaalaislakiin (301/2004) ja myös oikeusapulakiin (257/2002) tehtiin muutoksia turvapaikanhakijoiden oikeusavun ja valitusaikeiden osalta. Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin säännös siitä, että hallintovaiheessa oikeusapua voi antaa muukin lakimies kuin julkinen oikeusavustaja, kumottiin. Yksityisen avustajan määrääminen hoitamaan hallintovaiheen oikeusapua edellytti tämän jälkeen samoja perusteita kuin muissakin asiaryhmissä. Muutokset tulivat voimaan 1.9.2016.

2.2 Nykytilan kuvaus

Nyt voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa. Oikeusapulain mukaan oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan kuitenkin määrätä myös tehtävään suostumuksensa antanut yksityinen avustaja.

Oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n mukaan oikeusavun hakija ohjataan toisen oikeusaputoimiston tai yksityisen avustajan puoleen

1) jos julkinen oikeusavustaja on esteellinen toimimaan asiassa;

- 2) jos sen oikeusaputoimiston, jonka puoleen hakija on kääntynyt, 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 kielellä suomeksi tai ruotsiksi;
- 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.

Yksityiseksi avustajaksi voidaan määrätä asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) tarkoitettu luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Kansainvälistä suojelua hakeville on tehty oikeusapupäätöksiä oikeusministeriön raportointivälineestä saatavien tietojen mukaan vuosina 2015 - 2020 seuraavaat määrät:

Vuosi	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Päätökset	8908	15383	4366	3271	2718	2330
Myönteiset	8844	15301	4278	3220	2696	2311

Lähes kaikki, jotka ovat hakeneet oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevaan asiaan, ovat sitä myös saaneet, vaikka oikeusapulain soveltamisen myötä voimaan tulivat taloudelliset edellytykset. Kielteisten päätösten määrä on vaihdellut 0,5 % ja 2 %:n välillä. Keskimäärin vuosina 2015 – 2020 noin 99 % niistä turvapaikanhakijoista, jotka ovat hakeneet julkisin varoin kustannettua oikeusapua, ovat saaneet myönteisen päätöksen.

Vuonna 2015 julkiset oikeusavustajat hoitivat turvapaikanhakijoiden oikeusavusta noin 1,5 %, vuonna 2016 noin 26 %, vuonna 2017 noin 47 % ja siitä eteenpäin yksityisten oikeusavustajien ja julkisten oikeusavustajien osuus on ollut lähes saman suuruinen. Yksityisten oikeusavustajien hoitamat asiat ovat luonnollisesti lainsäädännöstä

johtuen suurimmaksi osaksi tuomioistuinasioita. Kehitys näkyy alla olevasta taulukosta.

Avustajat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Julkinen oa	131	3970	2054	1705	1343	1258
Yksityinen	8777	11413	2312	1566	1375	1072

Oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys ulkomaalaislain eräiden säännösten ja oikeusapulain 17a §:n kumoamisesta. Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman kirjauksia siitä, että avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa julkisin varoin mahdollistuu entistä laajemmin, valitusajat palaisivat yleisiin aikoihin ja avustajien palkkioperuste palautettaisiin tuntikohtaiseksi.

Hallituksen esityksestä on hankittu lausunnot ja saatu arviointineuvoston lausunto. Esityksen antaminen viivästyi koronaolosuhteiden vuoksi ja se annettiin eduskunnalle 17.12.2020 numerolla HE 247/2020.

3 Avustajien kelpoisuusedellytykset

3.1 Julkinen oikeusavustaja

Johtavan julkisen oikeusavustajan ja julkisen oikeusavustajan viran kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto sekä riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissaan noudattaa hyvää asianajajatapaa.

3.2 Asianajaja

Asianajajaksi voidaan hyväksyä asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n mukaan henkilö, joka

- on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopeva harjoittamaan asianajajan tointa
- on suorittanut Suomessa oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon, taikka on suorittanut oikeustieteen tutkinnon muualla kuin Suomessa ja saanut ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (1385/2015) mukaisen Opetushallituksen lopullisen päätöksen korkeakoulututkinnon rinnastamisesta Suomessa suoritettavaan oikeustieteen maisterin tutkintoon
- on saavuttanut asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittavan taidon sekä sellaisen käytännöllisen kokemuksen kuin asianajajayhdistyksen säännöissä määrätään
- on suorittanut asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskevan tutkinnon (asianajajatutkinto); sekä
- ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Asianajajan tulee lain 5 §:n mukaisesti rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa.

3.3 Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) sääntelee luvan myöntämisen edellytyksiä. Lain 2 §:n mukaan lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen myönnetään toistaiseksi henkilölle

- joka on suorittanut Suomessa oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon taikka ulkomailla vastaavan oikeustieteen tutkinnon, joka on tunnustettu Suomessa sen mukaan kuin erikseen säädetään;
- joka on saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään;
- joka on rehellinen ja joka ei ole ilmeisen sopimaton oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään; sekä
- joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu.

Riittävä perehtyneisyys on henkilöllä, joka on:

- 1) suorittanut asianajajista annetun lain (496/1958) 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun asianajajatutkinnon;
- 2) suorittanut tuomioistuinharjoittelun;
- 3) toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä; tai
- 4) toiminut 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tutkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan toimeen.

Rehellinen ei ole henkilö, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla viiden viimeisen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen viimeisen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, joka osoittaa henkilön olevan sopimaton toimimaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana. Henkilölle, joka on kurinpidollisena seuraamuksena erotettu asianajajista annetun lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetusta maan yleisestä asianajajayhdistyksestä (asianajajayhdistys) tai poistettu asianajajayhdistyksen pitämästä mainitun lain 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetusta EU-luettelosta, ei voida myöntää laissa tarkoitettua lupaa ennen kuin kolme vuotta on kulunut erottamisesta tai poistamisesta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta päättää luvan myöntämisestä ja perumisesta. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee lain 8 §:n mukaisesti rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät. Mainituissa tehtävissä oikeudenkäyntiavustajan tulee erityisesti:

- 1) olla asiakkaalleen lojaali sekä parhaan kykynsä mukaan valvoa asiakkaansa etua ja oikeutta;

- 2) olla riippumaton sellaisista ulkopuolisista vaikutteista, jotka voivat haitata hänen kykyään täysipainoisesti valvoa asiakkaansa etua, sekä säilyttää toiminnassaan riippumattomuutensa;
- 3) tehtävää vastaanottaessaan ja sitä hoitaessaan olla esteetön;
- 4) olla luvattomasti ilmaisematta sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon;
- 5) olla luvattomasti ilmaisematta muita kuin 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja, joita hän tehtävää hoitaessaan on saanut tietää asiakkaastaan ja tämän oloista;
- 6) hoitaa saamansa tehtävät huolellisesti, täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta;
- 7) ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan sekä seurata oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenaloilla, joilla hän toimii;
- 8) kieltäytyä ottamasta tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muutoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta;
- 9) pitää asiakkaalleen kuuluvat raha- ja muut varat erillään omista varoistaan;
- 10) vastata kohtuullisessa ajassa saamiinsa oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtäviin liittyviin yhteydenottoihin, jollei se aiemman vastauksen tai muun vastaavan syyn vuoksi ole ilmeisen tarpeetonta;
- 11) vastata tehtävää tarjonneelle ilman aiheetonta viivytystä, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei ota vastaan hänelle tarjottua tehtävää;
- 12) hankkia asiakkaansa hyväksyminen tämän oikeutta koskeviin tärkeisiin toimenpiteisiin, jolleivät asian kiireellisyys tai muut painavat syyt sitä estä;
- 13) olla ilman erityistä syytä ryhtymättä oikeudellisiin toimenpiteisiin ilmoittamatta vastapuolelle asiakkaansa vaatimuksia ja varaamatta vastapuolelle kohtuullista harkintaaikaa sekä tilaisuutta asian sovinnolliseen selvittämiseen;
- 14) olla ilman vastapuolen suostumusta sopimusneuvotteluiden ulkopuolella vetoamatta vastapuolen tekemään sovintotarjoukseen;
- 15) olla painostamatta sopimattomasti vastapuolta;
- 16) olla pyrkimättä vaikuttamaan tuomioistuimeen tai muuhun viranomaiseen epäasiallisin keinoin ja saattamatta tuomioistuimen tai muun viranomaisen työtä tai ratkaisua epäasiallisen arvostelun kohteeksi;
- 17) olla antamatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle lausumia, jotka hän tietää paikkansapitämättömiksi, sekä kiistämättä, minkä tietää todeksi;
- 18) olla pyrkimättä sopimattomasti vaikuttamaan todistajaan;
- 19) olla ilman erityistä syytä pitämättä yhteyttä vastapuoleen ilman tämän oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan suostumusta, jos asiakkaan vastapuoli käyttää oikeudellista avustajaa.

4 Avustajien toiminnan valvonta

Asianajajista annetun lain 6 §:n mukaan asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa.

Asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivat riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joille kuuluu asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvät tehtävät. Lisäksi valvontatehtäviä on myös oikeuskanslerilla ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla.

Valvonnan kannalta keskeinen elin on valvontalautakunta, joka käsittelee sille eri tavoin tulleet kantelut. Valvonta on pitkälti jälkikäteistä ja se tapahtuu kanteluiden ja ilmoitusten perusteella.

4.1 Valvontalautakunta

Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee asianajajalain 7 c §:ssä tarkoitetut valvonta-asiat sekä antaa suosituksen asianajajan ja hänen asiakkaansa välisestä 7 e §:ssä tarkoitetusta palkkioriidasta. Valvonta-asia tulee vireille, kun asianajajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu valvontalautakunnalle. Asia tulee vireille myös, kun asianajajayhdistyksen hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana.

Jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmi tulleiden seikkojen johdosta menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti, valvontalautakunta voi määrätä hänelle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus.

Seuraamusmaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 15 000 euroa. Seuraamusmaksu suoritetaan asianajajayhdistykselle ja sillä katetaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Asianajajalla, jota valvonta-asia

koskee, on oikeus valittaa hänelle annetusta valvontalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen.

Vuoden 2019 lopussa asianajajia oli 2177, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia 1631 kappaletta ja valtion oikeusaputoimistoissa työskenteleviä julkisia oikeusavustajia noin 220.

Valvontalautakunnassa on tullut vireille asioita vuosina 2013 – 2019 seuraavasti:¹

Vuosi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Palkkioriiita-asiat	86	99	108	96	89	103	67
Valvonta-asiat	424	519	514	451	519	512	441
Seuraamus%	32	34	37	42	42	31	29

Valvontalautakunnasta saadun tiedon mukaan (12.11.2020 keskustelutilaisuus) turva-
paikanhakijoita avustavista lakimiehistä vireille on tullut yhteensä 90 kantelua, joista
on ratkaistu 81 kappaletta ja valmistelussa on 9 kappaletta. Kanteluista 52 kappaletta
tuli vuonna 2017 ja se oli 10 % kaikista kanteluista. Nämä valvonta-asiat jakaantuivat:
asianajajat 13 kappaletta, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat 67 kappaletta ja jul-
kiset oikeusavustajat 10 kappaletta.

Suurin osa kanteluista koskee yksittäisiä avustajia, mutta joistakin avustajista on tehty
useampia kanteluja. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle on siirretty seuraamusmak-
sun määräämiseksi tai luvan perumiseksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista
tehtyjä kanteluja. Seuraamuksen valvontalautakunnassa on aiheuttanut esim. määrä-
päivän laiminlyönti, päätöstä ei tiedotettu päämiehelle, ei ole hankittu päämiehen hy-
väksyntää valitukselle, ei ole saatu yhteyttä avustajaan, ei vastattu yhteydenottoopyyn-
töihin.

Vuonna 2019 vireille tulleista kaikista valvonta-asioista 76 % koski asianajajia, 14 %
luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja 10 % julkisia oikeusavustajia.

¹ Lähde: Valvontalautakunnan toimintakertomus 2019 s. 50

4.2 Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 14 §:n mukaan valvonta-asia tulee vireille, kun luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuva kirjallinen kantelu, oikeuskanslerin tekemä ilmoitus tai tuomioistuimen oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n nojalla tekemä ilmoitus saapuu valvontalautakunnalle. Oikeuskanslerilla on lain 10 §:n nojalla oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa.

Luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvonta-asian käsittelee ja ratkaisee valvontalautakunta. Luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevaa valvonta-asiaa käsiteltäessä valvontalautakunnan jaostossa puhetta johtaa asianajajakuntaan kuulumaton jäsen.

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja on valvontalautakunnan valvonnan alainen lähinnä seuraavissa tilanteissa:

1. Hoitaessaan sellaisia oikeudenkäyntitehtäviä, joiden hoitamisen edellytyksenä on oikeudenkäyntiavustajalautakunnan myöntämä lupa. Oikeudenkäyntitehtäviin katsotaan kuuluvan myös oikeudenkäyntiä valmistelevat toimet.
2. Hoitaessaan muuta tehtävää, jonka hän on saanut tuomioistuimen määräyksen perusteella (määräyksenvaraiset tehtävät).
3. Hoitaessaan tehtävää, johon hänet on määrätty oikeusapulaissa tarkoitettuksi avustajaksi.

Valvontalautakunnalla ei ole toimivaltaa tutkia luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevia oikeudenkäyntiasioihin tai määräyksenvaraisiin tehtäviin liittymättömiä kanteluita eikä luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimiston järjestämistä tai heidän muuta toimintaansa koskevia kanteluita.²

Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien luvan peruuttamista tai seuraamusmaksua koskeva asia tulee saattaa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 16 §:ssä säädetyllä esityksellä oikeudenkäyntiavustajalautakunnan käsiteltäväksi. Vaikka asia käsitellään valvontalautakunnassa, luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

² Valvontalautakunnan toimintakertomus 2019 s.13

Jos luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmi tulleiden seikkojen perusteella menetelleen velvollisuuksiensa vastaisesti, on hänelle määrättävä kurinpidollinen seuraamus, joita ovat luvan peruuttaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Seuraamusmaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 15 000 euroa. Seuraamusmaksun perii oikeudenkäyntiavustajalautakunta.

Voimassa olevia lupia oli vuoden 2019 lopussa yhteensä 1631, kun alkuaikoina eli vuoden 2013 lopussa niitä oli 960.

Avustajille määrättyt seuraamukset valvontalautakunnan esityksestä³

Vuosi	Lupa peruttu	Seuraamusmaksu	Varoitus	Yhteensä
2013-2015	-	-	-	-
2016	2	2	1	3
2017	2	-	-	2
2018	1	2		3
2019	1	-	-	1
Yhteensä	5 eri avustajaa			8 eri avustajaa

Ratkaisuja valvonta-asioissa on samalla ajalla tehty yhteensä 26 kappaletta 8 eri avustajasta.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan puheenjohtaja on kertonut keskustelutilaisuudessa 12.11.2020, että valvontalautakunta on esittänyt kuuden turvapaikka-asioita hoitavan lakimiehen luvan peruuttamista. Heistä oli tehty yhteensä 20 kantelua. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta peruutti 4 avustajan luvan, kahdelle määrättiin seuraamusmaksu. Näistä toinen muuttui hovioikeudessa luvan peruuttamiseksi, mutta ratkaisu ei 12.11.2020 ollut lainvoimainen, sillä siihen oli haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Kanteluissa on ollut jopa 20-60 moitekohtaa.

³ Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimintakertomus 2019 s.16

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset 24.9.2019 Nro 19/279 – 282 (valvontalautakunnan esitykset neljässä valvonta-asiassa: 26017, 34217, 22318 ja 38718) kuvaavat erästä räikeää tapausta näin:

Luvan peruuttamiseen johtaneen avustajan toiminnan katsottiin olleen erittäin huolimaton, ammattitaidoton ja toistuessaan pitkän ajan kuluessa usean päämiehen kohdalla myös piittaamaton. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan katsottiin menettelleen luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 1, 6, 7, 8 ja 10 kohdissa säädettyjen velvollisuuksien vastaisesti muun muassa siten, että hän oli yhteensä kantelujen noin 60 kohdassa jättänyt noudattamatta säädettyjä muutoksenhakuajoja, toiminut huolimattomasti ja ammattitaidottomasti valitusten laatimisessa, toimittanut epäselviä, huolimattomasti laadittuja, virheellisiä tietoja sisältäviä ja perustelemattomia kirjelmiä tuomioistuimille, viitannut väärin tietoihin päämiesensä asioissa, jättänyt vastaamatta lukuisiin tuomioistuinten tiedusteluihin, vedonnut kumottuun lainkohtaan, toimittanut valituskirjelmän väärään tuomioistuimeen ja esittänyt tuomioistuimessa perusteettomia vaatimuksia. Avustaja oli menettänyt ammattitaidottomasti myös lähettämällä korkeimmalle hallinto-oikeudelle lukuisia perusteettomia ylimääräistä muutoksenhakua koskevia vaatimuskirjelmiä.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta totesi, että avustajan samankaltainen velvollisuuksien vastainen menettely oli ollut toistuvaa ja se oli ajoittunut yli kahden vuoden ajalle. Lisäksi hänen menettelynsä oli liittynyt raskauttavia seikkoja, koska hänen huolimaton menettelynsä ja laiminlyöntinsä olivat kohdistuneet suurimmaksi osaksi haavoittuvassa asemassa olleisiin turvapaikanhakijoihin, joilla ei ollut ollut mahdollisuutta seurata avustajansa toimintaa ja omalta osaltaan huolehtia asiansa hoitamisesta. Avustajan menettely oli asioiden laadun vuoksi saattanut olla omiaan aiheuttamaan vakavaa henkilökohtaisen vahingon vaaraa hänen päämiehilleen. Avustajan lupa peruutettiin, ja päätös määrättiin noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta. Ratkaisu ei ole lainvoimainen.⁴

Lautakunnassa ei ollut 12.11. 2020 vireillä yhtään kansainvälistä suojelua hoitavan avustajan luvan peruuttamisasiaa.

4.3 Muu valvonta

Oikeuskanslerilla on sekä asianajaista annetun lain 6 §:n että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 10 §:n nojalla oikeus panna vireille valvonta-asia,

⁴ Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimintakertomus 2019 s. 19

jos hän katsoo, että asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia asianajajayhdistyksen hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Asianajajayhdistyksen hallitus ja asianajaja sekä oikeudenkäyntiavustaja ovat velvolliset antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen hänelle laissa säädettyjen tehtävien suorittamista varten. Vuonna 2019 valvontalautakunnassa ratkaistuista asioista 6 kappaletta oli oikeuskanslerin viereille panemia. Oikeuskansleri on myös valittanut Helsingin hovioikeuteen valvontalautakunnan joistakin ratkaisuista, joissa hän on pitänyt lautakunnan ratkaisuja virheellisinä.⁵

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 §:n mukaan tuomioistuin voi kieltää epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi tai toimeensa muutoin sopimattomaksi havaittua avustajaa esiintymästä kyseisessä asiassa. Tuomioistuin voi myös, jos siihen on syytä, kieltää häneltä oikeuden toimia siinä tuomioistuimessa oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana enintään kolmen vuoden ajaksi. Kun päätös koskee asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa, tuomioistuimen on ilmoitettava päätöksestä valvontalautakunnalle. Jos asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja menettelee muutoin velvollisuksiensa vastaisesti, tuomioistuin voi ilmoittaa menettelyn valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Vastaava säännös on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 31 §:ssä. Vuonna 2019 valvontalautakunnassa ratkaistuista asioista 21 oli tuomioistuimen tai viranomaisen ilmoittamaa.⁶

Helsingin hallinto-oikeudessa on annettu yhdelle turvapaikanhakijaa avustaneelle avustajalle esiintymiskielto, joka on jo päättynyt. Valvontalautakunnalle on mennyt muutamia ilmoituksia. Korkein hallinto-oikeus on tehnyt yhteensä 25 ilmoitusta valvontalautakunnalle, eniten vuonna 2017. Vuosina 2019-2020 ei ole tehty yhtään ilmoitusta. Ilmoitukset ovat koskeneet 13 avustajaa eli yhdestä avustajasta on voinut olla useampia ilmoituksia (tiedot keskustelutilaisuudesta 12.11.2020).⁷

Valtion oikeusaputoimisto tai tuomioistuin voi arvioida avustajien toimintaa toimeksiantannon hoitamisessa määrittäessään valtion varoista maksettavaa palkkiota. Oikeusavun palkkioperusteista annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n mukaan avustajan palkkiota voidaan alentaa muun ohella siksi, että avustaja ei ole tehtävässään noudattanut hyvää asianajotapaa tai osoittanut riittävää ammattitaitoa tai huolellisuutta ja hän on sillä tai muulla tavoin tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä taikka asian

⁵ Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019 s. 121

⁶ Valvontalautakunnan toimintakertomus 2019 s. 50

⁷ Tiedot keskustelutilaisuudesta 12.11.2020

hoitamisessa on muutoin havaittavissa avustajasta johtuvia laiminlyöntejä tai puutteita.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOAK/6053/2019 ottanut kantaa oikeusaputoimiston julkisen oikeusavustajan menettelyyn, kun tämä on laiminlyönyt valituslupakirjelmän toimittamisen määräajassa korkeimmalle hallinto-oikeudella. Apulaisoikeusasiamiehen käsityksen mukaan asiassa oli tapahtunut kantelijan kannalta selvä ja luonteeltaan vakava oikeudenloukkaus. Koska viranomaistoiminta ei täyttänyt perusoikeutena turvatun oikeusturvan vaatimuksia, apulaisoikeusasiamies esitti hyvityksen maksamista kantelijalle.

5 Arvioita nykytilasta

Avustajille on säädetty kelpoisuusedellytykset, jotka liittyvät koulutukseen. Julkiselta oikeusavustajalta ja luvan saaneelta oikeudenkäyntiavustajalta vaaditaan ”riittävää kokemusta” ja ”riittävää perehtyneisyyttä”. Asianajajan tittelin saadakseen lakimiehen on lisäksi suoritettava asianajajatutkinto. Sekä luvan että asianajaja nimikkeen saaminen edellyttää, että hakija arvioidaan rehelliseksi ja sopivaksi tai ”ei-sopimattomaksi”.

Tämän lisäksi sekä asianajajille, julkisille oikeusavustajille että luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille asetetaan paljon velvollisuuksia, joita heidän on noudatettava toimeksiantojen hoitaessaan. Yksi merkittävä vaatimus on kaikille se, että lakimiehen täytyy kieltäytyä ottamasta tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muutoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista asetetaan avustajalle velvollisuus ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan sekä seurata oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenaloilla, joilla hän toimii (8 §) ja hyvä asianajajatapa (4.2 kohta) velvoittaa asianajajia samaan ja lisäksi säännöllisesti osallistumaan täydennyskoulutukseen. Turvapaikanhakijoita avustavilla lakimiehillä ei ole erityisiä muista poikkeavia vaatimuksia. Sellaisia ei ole muissakaan asiaryhmissä, vaikka luonnollisesti avustajat voivat erikoistua tietyille oikeudenaloille ja niin hankkia erityis pätevyyttä. Valvontamekanismi on jälkikäteistä ja siinä arvioidaan muun ohella sitä, onko ammattitaitoon säädettyjä velvoitteita noudatettu.

Vuoden 2015 suuren hakijamäärään myötä kasvoi myös palveluja tarjoavien lakimiesten määrä, mikä lähtökohtaisesti oli hyvä ja välttämätöntäkin, että kysyntään pystyttiin vastaamaan. Tilanne synnytti myös sellaista toimintaa, joka ei täyttänyt ammattitaitoon ja ammattietiikkaan liittyviä velvoitteita. Osa avustajista oli kokemattomia eikä ammattitaitoa ollut riittävästi. Tuo tilanne oli kaikin tavoin yllätyksellinen ja poikkeuksellinen kaikille asianosaisille, eikä siihen oltu varauduttu. Nuo olosuhteet selittävät osittain avustajien pätevyydessä ja huolellisuudessa havaittuja puutteita.

5.1 Turvapaikkaprosessia ja oikeusapua koskevia selvityksiä

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) rahoittamassa hankkeessa ”Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita” oma osio ”Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina”, valmistui vuoden 2018 lopulla (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 33/2018). Hankkeessa haastateltiin turvapaikanhakijoita, muita prosessiin osallisia ja keskeisiä asiantuntijoita. Asianajajaliiton jäsenille ja oikeusaputoimistoille tehtiin kysely hankkeen kestäessä. Tutkimuksessa todettiin, että oikeusavustajien laatu vaihtelee, alkuvaiheen oikeusapuun liittyy epätietoisuutta, avustaja puhuttelussa voi edesauttaa sen onnistumista, lyhennetyt valitusajat vaarantavat oikeusturvaa, yksityiset avustajat pitävät palkkioita liian pieninä ja avustajilla on aikapula.

Itsenäinen tutkimus- ja konsulttiyhtiö Owl Group teki sisäministeriön toimeksiannosta turvapaikka prosessia kokonaisuutena kuvaavan selvityksen, joka valmistui 27.6.2019. Selvitystä varten haastateltiin viranomaisia, vastaanottokeskusten henkilöstöä, ministeriöiden virkamiehiä, hallinto-oikeuksien henkilökuntaa, Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa, järjestöjen edustajia sekä muita toimijoita, jotka kytkeytyvät turvapaikkaprosessiin. Lisäksi haastateltiin oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita.

Raportissa todetaan, että haastattelujen perusteella nykyisten valvonnan keinojen ei nähty olevan riittäviä, mutta haastateltavilla ei ollut juurikaan esittää konkreettisia parannuskeinoja. Haastatteluissa korostui, että jatkossa olisi tärkeää pystyä vahvistamaan mekanismeja, joilla osaamattomien ja piittaamattomien avustajien toimintaa voisi rajoittaa ja joilla avustajien asiantuntemusta kansainvälisen suojelun asioissa voisi parantaa.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman Glase-hankkeen Arjen turvallisuus – tiimi on tutkinut turvapaikanhakijoiden oikeusapua. Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa –niminen selvitys on julkaistu joulukuussa 2018 (Policy Brief series). Tutkimuksessa on selvitetty 1.9.2016 voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten vaikutuksia. Selvityksessä on löydetty niin hyviä käytäntöjä kuin haasteita. Asiakohtaiset palkkiot ovat tehneet korvausasian käsittelystä helpompaa ja halvempaa, mutta toisaalta alhaisten palkkioiden on arvioitu karsivan päteviä asianajajia ja vaikeuttavan yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä. Selvityksessä nähdään, että avustaminen turvapaikkapuhuttelussa on turvapaikanhakijoille sellainen erityistarve, minkä toteutuminen pitäisi turvata.

5.2 Tutkimuksissa esitetyt suositukset

Selvitysten suosituksissa esille nousivat etenkin palkkiojärjestelmä ja valitusajat. Muutoin toimenpide-ehdotuksissa painotetaan oikeusavun turvaamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, riittäviä resursseja ja avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamista ja yksityisten avustajien työajan ja kulujen korvaamista tämänhetkistä kohtuullisemmalla tasolla. Kaikissa tutkimuksissa kiinnitetään huomiota oikeusavun laatuun ja lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen. Toisaalta konkreettisia keinoja ja toimenpiteitä ei esitetä kovin paljon. Raporteista voi nostaa esiin ainakin seuraavia suosituksia, jotka liittyvät jollain tavalla avustajien pätevyyteen ja huolellisuuteen

- oikeusavustajien laatua ja laadunvalvontaa tulee parantaa usein eri keinoin
- oikeusaputoimistojen palvelun järjestäjän rooli ja yksityisten toimijoiden nykyistä laajempi käyttö esimerkiksi puitejärjestelyn kautta voisi tarjota mahdollisuuden tarkempien laatukriteerien luomiselle
- on tärkeää, että myös ammattikunnan oma laadunvalvonnan järjestelmä (valituslautakunta) toimisi nykyistä nopeammin
- oikeusaputoimistoilla tulisi olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia hyödyntää yksityisiä toimijoita myös hallintovaiheessa ja oikeusavustajien laatua ja laadunvalvontaa tulisi parantaa
- suositetaan, että on kehitettävä nykyistä tehokkaampia keinoja turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen
- esitetään, että olisi syytä pohtia, voisiko turvapaikka-asioissa avustavilta lakimiehiltä edellyttää osoitusta perehtyneisyydestä kansainvälisen suojelun kysymyksiin
- eri toimijoiden riittävän koulutuksen ja tiedon saamisesta tulee huolehtia nykyistä paremmin
- tulkkaus tulee järjestää asianmukaisesti ja turvapaikanhakijoiden kielitaito selvittää yksilöllisesti
- toiminnan tehokkuudessa ja tiedon jakamisessa on hyödynnettävä entistä enemmän myös internetsivuja, sosiaalista mediaa ja mobiiliteknologiaa, se myös hälventää alueiden välisiä eroja
- turvapaikka-asioiden palkkiojärjestelmän valtiontaloudelliset kokonaiskustannukset ja niiden vaikutus toiminnan laatuun tulee selvittää.

6 Huomioita erilaisista järjestelmistä

6.1 Ruotsi

Oikeusavustajan määräämisessä Ruotsissa sikäläisellä maahanmuuttovirastolla ”Migrationsverket” on keskeinen rooli. Käytössä on rekisteri, jonne avustajat merkitään (”Judith”) ja ovat sieltä nähtävissä oikeusavustajan määräjälle. Nämä avustajat voidaan määrätä viran puolesta ja määrääjä tietää, että sopivuusarviointi rekisteriin merkitystä on tehty. Rekisteröinti edellyttää vastuuvakuutusta ja sieltä voidaan poistaa avustajat, jotka eivät pysty osoittamaan riittävää kelpoisuutta. Avustaja vastaa itse siitä, että hän täyttää tietyt kriteerit. Avustajalla on mahdollisuus valittaa, jos häntä ei hyväksytä rekisteriin. Maahanmuuttovirasto hoitaa alustavan kelpoisuusarvioinnin, joka johtaa rekisterimerkintään. Tehtävässä keskushallintotasolla on 1 hlö ja alueellisesti 6 hlöä.

Kun julkinen avustaja määrätään, Maahanmuuttoviraston tulee ottaa huomioon useita tekijöitä, kuten avustajan soveltuvuus, oikeudenmukaisuus - ja puolueettomuus, hakijan toivomus, avustajan esteettömyys ja prosessin tehokkuus. Lähtökohtana on, että sama avustaja on määrätty koko prosessin ajaksi. Avustajan sopivuuden arviointi on tehtävä kuitenkin aina tapauskohtaisesti, eikä määrääjä ole sidottu rekisteriin. ”Sopivampi” avustaja voidaan siis määrätä rekisterin ulkopuolelta.

Yleisiä (muodollisia) vaatimuksia

- asianajaja tai juristi AA-toimistosta, jolla oikeudenkäynti- tai muuta kokemusta työstä/virasta maahanmuutto-oikeuden parissa tai vähintään 2 vuoden kokemus julkisena oikeusavustajana toimimisesta, tai ”vastaavaa” kokemusta maahanmuutto-oikeudesta
- pääsääntöisesti ruotsalainen oikeudellinen tutkinto
- jos em. ei täytyisi, edellytys avustajalle olisi se, että henkilöllä on laaja asian-tuntemus ja että asia voitaisiin käsitellä paremmin ja tehokkaammin
- kun kyseessä ilman vanhempiaan olevien lasten asiat, tätä tiukemmat vaatimukset; yllämainitun lisäksi työkokemusta lapsien oikeuksiin liittyvistä asioista 1-2 vuotta
- avustajan on itse vahvistettava, että täyttää nämä vaatimukset.

Maahanmuuttovirasto vastaa siitä, että avustajaksi määrättyllä on riittävä pätevyys tehtävän hoitamiseen.

6.2 Muita

Muissakin Pohjoismaissa järjestelmät vastaavat yleisellä tasolla Suomen vastaavaa. Edellytetään muodollista kelpoisuutta tutkintojen muodossa, lupaa toimia lakimiehenä tai jäsenyyttä asianajajayhdistyksessä tai rekisteröitymistä oikeudenkäyntiavustajaksi. Toivotaan, että avustajaksi esitetyllä henkilöllä on laaja oikeudellinen tausta ja hänellä on pakolais- ja turvapaikkaoikeudellista asiantuntemusta. Lisäksi painotetaan esimerkiksi lapsen oikeuksia ja muita ihmisoikeuksia koskevaa asiantuntemusta. Erityispätevyyttä ei kuitenkaan edellytetä virallisesti ja sopivuuden harkinta jää oikeusavustajaksi määräävän tahon harkittavaksi. Monissa järjestelmissä on eritelty neuvonta tai ensivaihe ja varsinainen oikeudellinen apu ja edustaminen ja vaatimukset ovat erilaiset eri vaiheissa.

Joissakin järjestelmissä yksilöllistä oikeusapua ja edustamista varten avustajalle vaatimuksena on asianajajaliittoon kuuluminen (Saksa, Ranska), perehtyneisyys turvapaikkalainsäädäntöön ja osallistuminen erityiseen turvapaikkaoikeutta käsittelevään koulutukseen (Belgia).

Irlannissa on toiminut oikeusapulautakunta, jonka alainen oikeuspalvelukeskus (Refugee Legal Service) tarjoaa ensi kädessä turvapaikka-asioiden yleisen neuvonnan, ja nimeää tarvittaessa myös oikeusavustajan. Yksityisen avustajan on kuuluttava AA-liittoon sekä erilliseen kollegioon, johon liittyminen edellyttää osallistumista pakolaisoikeuden kurssiin.

Englannissa oikeusapujärjestelmää hallinnoi Legal Aid Agency, LAA ja siellä on laadunvalvontaa varten olemassa mekanismeja esim.

- laatustandardit, jotka koskevat kaikkia avustajia
- valvonta (valvojien kokemus ja pätevyys tehtävään, oltava 1 valvoja/4 työntekijää)
- akkreditointi, jossa tiettyihin aihe-alueisiin erikoistuminen edellyttää sitä, että kompetenssi on hyväksytty esim. Immigration and Asylum Law Accreditation
- tarkastus/auditointi (sekä yleisempää että tarkemmin kohdennettua) ja vertaisarviointi (erillisten, itsenäisten lainharjoittajien toteuttamaa)
- Britannia: oikeusapujärjestelmän laadunvalvonta turvapaikka-asioissa: Guidance on Competence -standardit, vuodelta 2017
- Immigration Services Commissioner, jolla velvoite määrittää tällaisia asioita
- osoitettava riittävä osaamisen ja tietojen taso, jolla pystyy tarjoamaan laadukkaita neuvoja ja palveluja
- lisäksi voidaan vaatia kirjallista pätevyyden arviointia, jolla voidaan varmentaa, miten pätevyys soveltuu asiakkaan erityistilanteeseen
- voidaan tehdä myös esirekisteröintitarkastus.

Alankomaissa julkisin varoin kustannettua oikeusapua hallinoi Legal Aid Board ('Raad voor Rechtsbijstand', LAB). Yksityisten avustajien on rekisteröidyttävä sinne ja täytettävä tietyt laatuvaatimukset. Erityisosaamista vaaditaan joiltakin alueilta esimerkiksi perehoikeudesta, rikoksen uhrien asemasta, mielenterveysasioista, jotta voisi saada hoitakseen sen alan toimeksiantoja. Myös turvapaikanhakijoita valtion varoin avustavilta lakimiehiltä vaaditaan oikeustieteellistä tutkintoa ja erityisosaamista pakolaisoikeudesta. Tämä osoitetaan käymällä aiheeseen liittyvä kurssi ja läpäisemällä kokeen. Koulutukseen tulee osallistua vuosittain (6 tuntia). Lisäksi juristien edellytetään liittyvän Alankomaiden Pakolaisavun koordinoimaan työryhmään, josta saa tukea toimeksiantojen hoitamiseen liittyvissä asioissa.⁸

8

Legal Aid in the Netherlands a broad outline - Edition: May 2019

7 Arvioita pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisesta ja muutostarpeista

7.1 Havaittuja puutteita pätevyydessä ja huolellisuudessa

Edellä kerrotuissa selvityksissä ja muissa yhteyksissä on esitetty kritiikkiä turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten toiminnassa. Arvioita on kerätty turvapaikanhakijoilta, avustajilta, vastaanottokeskuksista, Maahanmuuttovirastolta ja tuomioistuimilta. Selvitykset ja haastattelut on tehty aikana, jolloin vuoden 2015 äkillinen hakijoiden määrän suuri kasvu työllisti kaikkia tahoja ja esimerkiksi avustajakuntaan tuli paljon uusia palveluntuottajia. Osa arvioista on selkeitä henkilökohtaisia kokemuksia yksittäisestä avustajasta, osa suoraan pätevyyteen ja ammattitaitoon liittyviä havaintoja, osa huolellisuuteen liittyviä ja osa suoranaisia laiminlyöntejä. Arvioitavana on miten tai millä keinoilla olisi mahdollista puuttua alla kuvattuihin.

Esiin on tuotu muun ohella seuraavia seikkoja

- yleinen tyytymättömyyden aihe on se, että avustaja ei ole saavutettavissa
- hakija ei pääse tapaamaan avustajaa niin usein kuin haluaisi eikä välttämättä saa häneen yhteyttä silloinkaan, kun haluaisi toimittaa täydentäviä dokumentteja tai kertoa tilanteensa muutoksesta
- jotkut oikeusavustajat vaikuttavat liian kiireisiltä, eivät ehdi perehtyä hakijan tapauksen yksityiskohtiin, eivät kerro hänelle riittävästi turvapaikkaprosessista, eivätkä pidä häntä ajan tasalla tilanteestaan
- jotkut toimistot ja avustajat ovat haalineet liikaa päämiehiä, eivätkä ehdi hoitaa heidän avustamistaan kunnolla
- joidenkin avustajien kanssa on vaikea kommunikoida
- avustajat käyttäytyvät epäystävällisesti, eikä hakija voi luoda heihin luottamuksellista suhdetta
- kaikki avustajat eivät ole vaikuttaneet ammattitaitoisilta
- avustajien joukossa on myös yleisesti ammattitaidoltaan hyviä avustajia, jotka eivät kuitenkaan ole perehtyneet kansainväliseen suojeluun eivätkä hallitse sen erityispiirteitä
- maahanmuuttoviraston edustajat kertovat esimerkkejä avustajista, jotka ovat puhuttelussa paikalla, mutta eivät seuraa puhuttelua, vaan torkkuvat tai tekevät muita töitä

- eräälle hakijalle on kerrottu kielteisestä hallinto-oikeuden päätöksestä vasta valitusajan umpeuduttua ja valitus on jäänyt tekemättä
- joiltakin hakijoilta on laskutettu lakimiehen palveluista, vaikka hänen olisi pitänyt saada ne maksuttomana oikeusapuna
- eräissä toimistoissa tulkki tai muu avustaja on esiintynyt lakimiehenä
- huonoissa valituksissa kirjelmien voi huomata olevan monistettuja
- asiaan ei ole perehdytty, lähtömaa-tietoon ei ole kiinnitetty huomiota ja faktatkin voivat olla väärin
- voidaan tehdä blankovalituksia, haetaan kohtuuttoman pitkiä lisämääräaikoja ja laskua ei toimiteta ajoissa
- ongelmia ehkä yhden hengen toimistoissa enemmän, kun ei ole kollegiaalista tukea
- avustaja on toiminut turvapaikkapuhuttelussa tai hallinto-oikeuden suullisessa kuulemisessa tavalla, joka on ollut haitaksi hakijalle, tai antanut hakijasta virheellistä tietoa maahanmuuttovirastolle.

Keskustelutilaisuudessa 12.11.2020 useampi taho arvioi, että tilanne avustajien osalta on parantunut aikaisemmasta.

7.2 Onko nykytilanne riittävä pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen?

Kelpoisuusvaatimukset

Julkisin varoin turvapaikanhakijan avustajana voi toimia vain julkinen oikeusavustaja, asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Kaikilta heiltä vaaditaan oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto ja riittävä kokemus/perehtyneisyys/taito avustajan (tai tuomarin) tehtävistä ja asianajajalta lisäksi tutkinnon läpäiseminen. Nyt voimassa olevan lainsäädännön mukaan avustajaksi voidaan määrätä vain asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja.

Oikeustieteellinen koulutus antaa sinänsä hyvän pätevyyden hoitaa myös turvapaikka-asioita ja kelpoisuusedellytykset koulutuksen osalta ovat riittävät.

Laki asettaa luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille, julkisille oikeusavustajille ja asianajajille velvollisuuksia toimeksiantoja hoidettaessa. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan on heitä koskevan lain 8 §:n mukaan ylläpidettävä ja kehitettävä ammattitaitoaan sekä seurattava oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenaloilla, joilla

hän toimii ja kieltäytyttävä ottamasta tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muutoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Asianajajien ja julkisten oikeusavustajien on noudatettava hyvää asianajajatapaa (laki asianajajista 5 §). Tapaohjeen mukaan tehtävät on hoidettava huolellisesti, täsmällisesti, tarpeellisella joutuisuudella sekä tarpeettomia kustannuksia aiheuttamatta. Asianajaja on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan sekä seuraamaan oikeuskehitystä erityisesti niillä oikeudenaloilla, joilla hän toimii. Asianajajan on osallistuttava säännöllisesti täydennyskoulutukseen. Asianajaja ei saa ottaa tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muulla tavoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.

Avustajille ei ole asetettu missään asiaryhmässä erityisvaatimuksia. Avustajan on itse harkittava laissa hänelle asetetun velvollisuuden perusteella oman osaamisensa taso. Mikäli hän epäonnistuu tässä harkinnassa ja hänen pätevyytensä ei riitä toimeksianton hoitamiseen tai hän hoitaa sen huolimattomasti, hänelle voi valvonnan kautta tulla siitä taloudellisia ja ammatin harjoittamiseen liittyviä seuraamuksia.

Lainsäädännön tasolla on hyvin pitkälle varmistettu avustajien pätevyys ja huolellisuus. Kysymys on siitä, miten näiden velvollisuuksien noudattamista valvotaan tehokkaasti eikä niinkään siitä, että säännökset olisivat riittämättömiä. Valvontatilanteissa punnittavaksi tulee asiakkaan oikeus laadukkaaseen avustamiseen ja avustajan ammatinharjoittamisoikeus. Asiakas saa oikeusturvaa, mutta jälkikäteisesti. Pätemättömyksen tai huolimattoman avustajan toimintaan pitäisi voida puuttua nopeammin.

Palkkioperusteet ja valitusajat

Edellä kuvatuissa tutkimuksissa on tuotu esiin asiakohtaisten palkkioiden vaikutus avustajien työn laatuun ja siihen, haluavatko tai voivatko yksityiset avustajat tarjota palvelujaan, jos työstä ei saa kohtuullista korvausta. Toisaalta oli myös esitetty, että tietyn palkkion saaminen riippumatta työn laadusta tai siihen käytetystä ajasta voi johdattaa huolimattomaan työhön. Myös se, että valitusajat ovat lyhyemmät kuin muissa asioissa, on voinut vaikuttaa valitusten laatuun.

Näiltä osin eduskunnalle on annettu hallituksen esitys säädösmuutoksista, joiden mukaan siirrytään takaisin 30 päivän valitusaikaan ja tuntiperusteisiin palkkioihin. Aikaisemmin selostetuissa tutkimuksissa on arvioitu näiden tekijöiden vaikuttavan myös avustajien pätevyyteen ja asioiden huolelliseen hoitamiseen. Muutosten voidaan arvioida parantavan tilannetta.

Valvonta

Hakijoiden oikeusturvan kannalta merkittävää on hallintoprosessin virallisperiaate ja ehdoton palautuskielto. Tuomioistuin selvittää turvapaikan perusteet, vaikka avustaja toimisi huolimattomasti tai pätemättömästi. Jos avustajalla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta asiassa, prosessi on tuomioistuimelle työllistävämpi kuin hyvän avustajan hoitama asia. Tuomioistuin voi huomioida asian palkkiossa ja se voi saattaa asian valvontalautakunnalle. Tuomioistuin asia ei kuitenkaan ole korvata hyvin toimivaa valvontaprosessia, vaikka se pystyy asiakkaan oikeusturvasta huolehtimaan käsittelemissään asioissa.

Valvontamenettelyt ovat sinänsä säädellyt ja avustajien toimintaan on puututtu ja voidaan puuttua nykytilanteessakin. Valvonta-asian käsittelyajat ovat pitkiä. Avustaja voi jatkaa työtään prosessin ajan. Mikäli luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja avustaa turvapaikanhakijaa hallintovaiheessa ilman oikeusapulain mukaista määräystä (ei julkisin varoin), toiminnan valvonta ei kuulu valvontalautakunnalle.

Turvapaikanhakijoita avustavista lakimiehistä tehdyt kantelut näyttäisivät suurelta osin liittyvän vuoden 2015 suuren hakijamäärän aiheuttamaan uuteen tilanteseen. Yli puolet kanteluista on tullut valvontalautakunnalle vuonna 2017 ja niiden osuus kaikista kanteluista oli tuolloin 10 %.

Nykytilan tehokkuus ja toimivuus

Nykytilanteen arvioidaan pääosin olevan toimiva ja oikeusturvan kannalta kohtuullisen hyvä. Avustajien kelpoisuusedellytykset ja velvollisuudet ovat laeissa yleisellä tasolla riittävästi määriteltä. Erityisosaamista ulkomaalaisasioissa ne eivät varmista ja tältä osin on kehitettävää. Valvontaprosessin kehittäminen ja nopeuttaminen parantaisi mahdollisuuksia puuttua velvollisuuksiaan rikkovien lakimiesten toimintaan entistä paremmin.

Jälkikäteinen valvonta ei nyt riittävän nopeasti pysty varmistamaan avustajien pätevyyttä ja huolellisuutta. Siksi on tarpeen kehittää keinoja turvapaikanhakijoiden avustajien työn laadun varmistamiseksi.

7.3 Kehittämiskohteita; koulutus

Oikeusministeriö järjestää kansainvälistä suojelua, ihmiskauppaa ja ulkomaalaisasioita koskevaa koulutusta julkisille oikeusavustajille. Koulutuspäiviä on ollut vuosina

2016 – 2019 yhteensä 14 ja tämän lisäksi näitä asioita hoitavilla julkisilla oikeusavustajilla on keskinäinen verkosto, jonka tapaamisia on koordinoitu ministeriöstä. Koulutuksista osa on järjestetty yhteistyössä UNHCR:n kanssa ja koulutuksiin on kutsuttu yksityisiä avustajia. Vuonna 2020 on järjestetty peruskoulutusta, syventävää koulutusta ja UNHCR:n koulutuspäivä.

Ministeriön järjestämä ja kustantama koulutus on tarkoitettu omalle henkilökunnalle. Oikeusministeriön järjestämän koulutuksen voi katsoa olevan ainakin kohtuullisen kattavaa nykyisellään. Koulutus tavoittaa parhaiten kaikki ne julkiset oikeusavustajat, jotka hoitavat kansainvälistä suojelua koskevia asioita. Se tavoittaa myös osan yksityisistä avustajista.

Julkisten oikeusavustajien osalta voi todeta, että runsas koulutus ja hyvä verkosto ovat nostaneet ammattitaitoa ja pätevyyttä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Osa julkisista oikeusavustajista on erikoistunut näihin asioihin, heillä on paljon toimeksiantoja ja he toimivat verkostoissa kollegiaalisena tukena myös niille, joilla kokemusta ei ole vielä paljon ja joille näitä asioita ei tule samassa määrin.

Asianajajilla ja julkisilla oikeusavustajilla on yleinen koulutusvelvollisuus. Samanlainen velvoite voisi olla tarpeen asettaa myös luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille. Mikäli koulutusvelvoite asetettaisiin, pitäisi samalla päättää miten sitä valvotaan. Jos lupalakimiehet velvoitettaisiin samalla tavalla kouluttautumaan, se vaatisi muutoksia lakiin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Arviointia

Yksityisille avustajille ei ole tarjolla turvapaikka-asioista yhtä kattavaa koulutusta kuin julkisille oikeusavustajille. Oikeusministeriön tuottama koulutus voitaisiin avata entistä laajemmin yksityisille avustajille turvapaikka-asioissa ja korostaa oikeusministeriön roolia turvapaikka-asioiden koulutuksen järjestäjänä. Tällöin ministeriön määrärahan perusteluihin tulisi lisätä maininta siitä, että sitä voidaan käyttää myös turvapaikanhakijoita avustavien yksityisten lakimiesten koulutukseen. Tästä aiheutuu lisäkustannuksia, joten määrärahan tason riittävyys koulutuksen järjestämiseen pitää varmistaa. Perusteena määrärahan käytön muutokselle olisi hallitusohjelman täytäntöönpano avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamisesta.

Turvapaikka-avustajille jo kohdistetusta koulutuksesta on saatu hyviä kokemuksia. Koulutuksen järjestäminen ja siihen osallistuminen on tehokas ja toimiva tapa varmistaa avustajien pätevyyttä ja huolellisuutta ja se auttaa luomaan hyödyllisiä verkostoja, joiden avulla ammattitaitoa syvennetään ja pidetään yllä. Koulutuksen lisääminen edellä kuvatulla tavalla arvioidaan ensisijaiseksi kehittämiskohteeksi.

7.4 Kehittämiskohteita; oikeusapupalvelujen hankkiminen kilpailuttamalla

Työministeriö järjesti vuonna 2004 tarjouskilpailun turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden järjestämisestä. Se sai viisi tarjousta, joista se valitse palveluntuottajaksi yhteenliittymä B:n ja C:n Helsingin ja Metsälän vastaanottokeskusten alueelle ja A:n muun Suomen alueelle. Päätöksestä valittiin markkinaoikeuteen, eikä hankintaa toteutettu. Tarjouspyynnössä vertailuperusteina olivat hinnan lisäksi laatuksiteerit, joita olivat oikeudellinen osaaminen, palvelujen saatavuus, toimintasuunnitelma ja toimintavarmuus. Tämän jälkeen vastaavia hankintoja ei ole ollut vireillä.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain mukaan piirit järjestävät oikeusapupalveluja ja niitä tuottavat oikeusaputoimistot. Lain 4 §:n mukaan oikeusapu- ja edunvalvontapiiri voi oikeusministeriön kanssa neuvoteltuaan ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluita, jos se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen. Palveluita voidaan ostaa vain siltä, jolla on tehtävään riittävä taito ja voimavarat. Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ostavat edunvalvontapalveluja ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Oikeusapupalveluja ei ole ostettu ja yksityisten avustajien julkisin varoin antamat palvelut perustuvat oikeusapulakiin.

Mikäli palveluja ostettaisiin piirilain perusteella, olisi mahdollista asettaa palvelulta vaadittavia kriteereitä, esimerkiksi avustajien koulutuksen, pätevyyden, osaamisen ja kokemuksen osalta. Tuomioistuin vaiheessa asiakkaalla on oikeus valita avustaja eikä ole selvää, voisiko julkisin varoin kustannettua oikeusapua sitoa kilpailutettuihin avustajiin. Hallintovaiheen oikeusapupalveluihin tämä voisi soveltua. Jos avustaja on hallintovaiheessa avustanut hakijaa, on todennäköistä, että hän hoitaa myös mahdollisen tuomioistuin vaiheen.

Hyvänä puolena tässä olisi pätevyyden ja osaamisen ja huolellisuudenkin parempi hallinta hankinnan määrittelyssä ja sen kestäessä sopimusvalvonnan kautta. Palvelun maksaja voisi määrittellä palvelun laadun ja hintatason. Jos avustajan palkkiot sidottaisiin oikeusavun palkkioperusteisiin, palveluntarjoajiksi voitaisiin valita pelkästään laatuksiteereiden perusteella päteviksi ja huolellisiksi arvioituja avustajia. Huonona puolena voisi nähdä kilpailuttamiseen ja valvontaan liittyvät haasteet ja resurssit. Palvelujen hankinta esitetyllä tavalla tarkoittaisi sitä, että hallintovaiheen avustaminen turvapaikka-asioissa siirtyisi julkisilta oikeusavustajilta nykyistä enemmän yksityisille avustajille.

Toinen vaihtoehto voisi olla palaaminen siihen, että palveluja järjestettäisiin erityisesti turvapaikanhakijoille suunnatun järjestelmän kautta, kuten tapahtui ennen vuotta 2013. Vastuu kansainvälistä suojelua hakeville kohdistetusta oikeusavusta siirtyisi sisäministeriön hallinnonalalle. Kilpailun palvelujen tuottamisesta voisi järjestää sisäministeriö tai Maahanmuuttovirasto. Vastaanottopalveluja ostetaan jo ulkopuolisilta palveluntuottajilta ja harkittavaksi voisi tulla siihen liitetyt oikeusapupalvelut. Silloinkin hankinnassa voitaisiin määrittää pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseksi erilaisia ehtoja.

Vuonna 2013 siirryttiin oikeusapulain mukaiseen menettelyyn, koska se nähtiin tarkoituksenmukaiseksi ja hyvin perustelluksi. Ei haluttu ylläpitää kaksinkertaista järjestelmää. Siirron ei voi nähdä vaikuttaneen avustajien pätevyyteen ja huolellisuuteen suuntaan tai toiseen. Avustajien määrääminen ja palkkioiden määrittely ja maksaminen ovat nyt säänneltyä ja sitä hoitavat asiaan erikoistuneet julkiset oikeusavustajat ja oikeusapusihteerit. Kahden päällekkäisen järjestelmän käyttö ei olisi tarkoituksenmukaista, minkä vuoksi oikeusapulain mukaiset palvelut eivät olisi käytössä, jos tälle erityisryhmälle olisi tarjolla oma julkisin varoin kustannettu palvelu. Tämä vaatisi lainsäädäntöä ja järjestelmän rakentamista. Hyvänä puolena olisi se, että uudenaikaisessa järjestelmässä laatu, pätevyys ja huolellisuus voitaisiin määritellä tarkemmin ja kiinnittää huomiota ulkomaalaisasioiden erityisosaamiseen.

Arviointia

Turvapaikanhakijoiden oikeusavun järjestäminen julkisin varoin oikeusapulaista erkanevalla tavalla esimerkiksi sisäministeriön vastattavaksi edellyttäisi uutta laindäädäntöä tai ainakin siihen erikseen osoitetun määrärahan kuten oli ennen vuotta 2013. Aikaisemman menettelyn toimivuus ja tehokkuus arvioitiin sisäministeriön ja oikeusministeriön yhteistyössä ja todettiin paremmaksi siirtyä oikeusapulain mukaiseen järjestelmään. Erityisesti ongelmalliseksi nähtiin tuolloin se, että menettelyllä ei ollut säädöspohjaa ja se perustui pelkästään myönnettyyn määrärahaan. Nuo arviot nähdään edelleen painaviksi.

Koska oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa on jo säädetty mahdollisuus ostaa oikeusapupalveluja, arvioidaan sen olevan erillistä oikeusapujärjestelmää parempi vaihtoehto yllä kuvatuilla perusteilla. Ostamalla palveluja tietyille ryhmälle, tässä tapauksessa turvapaikanhakijoille, voidaan edellyttää eri tavoin osoitettua erityisosaamista kyseiseltä oikeuden alalta. Jatkoselvitys ja mahdollisen kilpailun suunnittelu tulisi aloittaa lausuntokierrokselta saatu palaute huomioon ottaen.

7.5 Kehittämiskohteita; päivystysjärjestelmä

Rikosasioiden käsittelyä nopeuttamiseksi suunnitella on ollut luoda sähköinen päivystysjärjestelmä erityisesti poliisien ja avustajien käyttöön. Selvitys valtakunnallisesta päivystysjärjestelmästä valmistui vuonna 2019 ja järjestelmän rakentaminen oli tarkoitus aloittaa vuonna 2020. Sähköisen järjestelmän käyttäjinä tulisivat toimimaan epäiltyjen ja asianomistajien lisäksi poliisi, syyttäjä sekä tuomioistuimet. Päivystävinä avustajina ovat esim. asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat sekä julkiset oikeusavustajat. Asia ei toistaiseksi ole edennyt rahoituksen puuttumisen vuoksi.

Arviointia

Turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten liittäminen päivystysjärjestelmään luotavaan rekisteriin olisi toimiva tapa myös erityisosaamisen tarkastamiseen. Ennen rekisteriin merkitsemistä avustajan tulisi osoittaa pätevyyttään ulkomaalaisasioissa. Rekisteriin merkittäisiin sellaiset avustajat, joilla on tarvittava pätevyys. Samantyyppisiä järjestelmiä on käytössä aikaisemmin kuvatuissa verrokkimaissa.

Päivystysjärjestelmän on kuvattu olevan tärkeä oikeusturvan toteutumisen kannalta rikosasioissa ja edistävän prosessin etenemistä. Samalla tavalla sen voisi arvioida olevan tärkeä myös turvapaikka-asioissa.

Järjestelmän perusteita ja kehittämistä on jo selvitetty, joten turvapaikka-avustajien liittäminen siihen ei vaatisi kovin paljoa lisätyötä tai lisäkustannuksia. Tämä olisi tehokas ja toimiva tapa lisätä avustajien pätevyyden varmistamista ja sitä kautta palveluja käyttävien oikeusturvaa ja palveluiden saamisen sujuvuutta. Rekisteriin merkintää ei voitaisi ilman uusia säännöksiä edellyttää avustajan määräämisen edellytykseksi. Voidaan arvioida, että avustajan valinnassa tällä olisi merkitystä ja se ohjaisi hakemaan oikeusapua näiltä päteviksi todetuilta lakimiehiltä. Päivystysjärjestelmän ja rekisterin luominen arvioidaan tärkeäksi kehittämiskohteeksi koulutuksen ja palvelujen ostamisen rinnalla.

7.6 Kehittämiskohteita; erityisosaaminen

Kaikia avustajia koskeva vuosittainen koulutusvelvoite ei vielä takaa pätevyyden lisäntymistä juuri turvapaikka-asioissa. Tähän pitäisi löytää vielä muitakin keinoja, jos halutaan varmistaa avustajan pätevyys jo ensimmäisen turvapaikkatoimeksiannon hoitamisessa.

Erityisosaamiseen on kiinnitetty huomiota myös niissä lausunnoissa, joita on annettu hallituksen esitysluonnokseen ulkomaalaislain eräiden säännösten ja oikeusapulain 17a §:n kumoamisesta. Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö pitävät tärkeänä, että turvapaikanhakijoiden oikeusapua tarkastellaan jatkossa laajemmin sen erityispiirteet huomioiden ja pyritään hallitusohjelmassa todetulla tavalla varmistumaan siitä, että turvapaikanhakijoiden asioita hoitavat pätevät ja huolellisesti toimivat avustajat. Helsingin yliopisto toivoo, että oikeusministeriö esittäisi konkreettisia keinoja korkeatasoisen oikeusavun varmistamiseksi, esimerkiksi siten, että turvapaikka-asioissa avustavilta lakimiehiltä vaadittaisiin osoitusta siitä, että he ovat turvapaikkalainsäädännön asiantuntijoita.

Alankomaiden mallissa julkisin varoin kustannettu avustaja voi avustaa turvapaikanhakijoita vain, jos hän on käynyt pakolais-/turvapaikkaoikeuteen erikoistuneen kurssin ja osoittanut osaamisensa kokeessa. Samantyyppisiä menettelyjä on muuallakin. Niissä yleensä lähtökohta on se, että avustajan määräävä ja kustannukset korvaava taho tarkastaa nuo edellytykset joko tapauskohtaisesti tai pistokokeilla tai avustaja voidaan merkitä rekisteriin, josta valitaan tai määrätään kuhunkin tapaukseen avustaja. Rekisteriin pääseminen edellyttää erityisosaamista.

Samanlaista menettelyä on kuvattu "ajokorttina" tiettyjen asioiden hoitamiseen. Erityisosaaminen vaatimuksena juuri ulkomaalaisasioiden asiaryhmän osalta voisi olla perusteltu asiakkaiden aseman perusteella. Turvapaikanhakijat voivat olla haavoittuvassa asemassa, eikä heillä aina ole mahdollisuutta itse arvioida avustajien ammattipätevyyttä ja tehdä sen mukaisia valintoja. Jos "ajokorttia" vaadittaisiin, se osoittaisi ilman eri arviota avustajan pätevyyden ulkomaalaisasioissa. Aidossa kilpailutilanteessa palvelun hankkija arvioi tällaisten preferenssien perusteella palveluntuottajia ja valitsee parhaaksi katsomansa. Julkisin varoin kustannetun avustajan valinnassa tilanne ei aina ole tämä.

Erityisosaamisen vaatiminen yhdessä asiaryhmässä voisi johtaa siihen, että nopeasti löytyy muitakin asiaryhmiä, joissa vastaavasti pitäisi olla "ajokortti". Lastensuojelulaissa on, ei erityisosaamisen vaatimus, mutta yleisestä hallintoasioissa avustajalle vaaditusta kelpoisuudesta poikkeava vaatimus. Lasten erityisen haavoittuva asema on huomioitu, ja heitä ei voi edustaa muu kuin oikeusapulaissa asetetun kelpoisuus-edellytyksen täyttävä lakimies.

Mikäli yllä kuvatun päivystysjärjestelmän käyttöönotto ei etene, erityisosaamisen näyttäminen voisi toteutua ilman lakimuutoksia esimerkiksi luomalla erillinen rekisteri turvapaikka-asioita hoitavista avustajista. Avustaja kirjattaisiin sinne, kun hän selvittäisi erityisosaamistaan. Nytkin asianajaja voi luetteloon merkitä osaamisalueitaan, joilla hän hoitaa toimeksiantoja. Asiakkaan näkökulmasta avustajan etsiminen yhdestä yhtä

asiaa varten luodusta rekisteristä olisi helpompaa. Aikaisemmin vastaanottokeskuksissa on saattanut olla käytössä hakijoille annettava luettelo oikeusapua antavista tahtoista. Sitä kautta on myös kertynyt tietoa pätevistä ja huolellisista avustajista. Luettelosta on tietojen mukaan luovuttu ja vastaanottokeskuksissa avustetaan hakijoita muulla tavalla avustajan löytämiseen.

Arviointia

Tämän järjestelmän kehittäminen ja ylläpito vaatisi vastuutahon määrittämisen ja resursseja kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Jos rekisteriin kuulumisen ei olisi edellytys avustajaksi määräämiseen, sen kehittäminen voisi tapahtua rahoituksen puitteissa ilman uutta lainsäädäntöä. Rekisteriin kirjautumiseen tulisi luoda selkeät säännöt. Lähtökohtaisesti erityisosaamisen ilmoittaminen voisi olla avustajan omalla vastuulla. Jos niin olisi, jonkinlainen kontrollimenetelmä pitäisi luoda, esimerkiksi pistokokeet. Luotettavin ja varmin menettely olisi, jos osaaminen pitäisi etukäteen todisteellisesti näyttää, vaikka edellä mainitulla ”ajokortilla”, kurssitodistuksilla tai vastaavilla.

Hyvänä puolena järjestelmässä olisi se, että avustajaa tarvitseva turvapaikanhakija voisi luottaa siihen, että rekisteristä valitulla avustajalla on erityisosaamista juuri ulkomaalaisasioihin. Ilman uutta lainsäädäntöä ei kuitenkaan voida varmistaa sitä, että vain rekisteriin merkityt voisivat toimia avustajina.

Päivystysjärjestelmä nähdään ensisijaisena kehittämiskohteena, mutta jos se ei etene, turvapaikka-asioita varten oman erityisosaamisrekisterin luomista on syytä harkita tarkemmin. Edellä kuvatut muut keinot ovat kuitenkin ensisijaisia.

7.7 Kehittämiskohteita; yksityiset avustajat hallintovaiheessa

Ennen vuoden 2016 ulkomaalaislain 9 §:n muutosta hallintovaiheessa voi toimia avustajana muukin kelpoisuusedellytykset täyttävä lakimies kuin julkinen oikeusavustaja. Jos koko yksityinen sektori olisi käytettävissä jo hallintovaiheessa, tämä voisi edesauttaa sitä, että suurempi joukko yksityisiä avustajia voisi erikoistua juuri turvapaikanhakijoiden avustamiseen. Erikoistumiseen olisi kannuste, kun tiedossa olisi, että toimeksiantoja olisi mahdollista saada entistä enemmän. Tämä ei kuitenkaan yksin varmistaisi sitä, että juuri pätevät ja huolelliset avustajat suuntautuisivat näihin juttuihin. Tästä on vuoden 2015 ajalta kokemuksia, mutta silloin tilanteeseen vaikutti turvapaikanhakijoiden määrän ja sen mukanaan oikeusapupalvelujen tarpeen äkillinen kasvu.

Arviointia

Hallintovaiheen avaaminen ulkomaalaislain mukaisissa asioissa nykyistä enemmän yksityisille avustajille voisi turvata osaltaan sitä, että ne avustajat, joilla jo on hyvä ammattitaito ja erityisosaaminen ulkomaalaisasioissa, jatkaisivat toimintaansa ja siirtäisivät osaamistaan eteenpäin. Tällä voisi olla merkitystä tulevaisuudessa, jos palvelujen tarve äkillisesti kasvaisi.

Tämä edellyttäisi ulkomaalaislain 9 §:n muutosta, käytännössä siihen muotoon kokonaisuudessaan, millainen se oli ennen 2016 tehtyjä muutoksia. Muutos voisi välillisesti vaikuttaa avustajien pätevyyteen ja huolellisuuteen. Menettelystä on kokemusta aikaisemmalta ajalta ja sekä puoltavia että kielteisiä perusteluja voidaan esittää. Yhdenvertaisuus oikeusavun järjestämisessä oli painava argumentti 2016 muutoksille. Kaikissa asiaryhmissä oikeusapua antaa hallintovaiheessa julkinen oikeusavustaja.

Jos painotetaan ulkomaalaisasioiden erityisluonetta, voisi hallintovaiheessa olla yksityinen avustaja muita asiaryhmiä laajemmin. Ulkomaalaislain 9 §:n muutos olisi tehokas ja toimiva tapa sen järjestämiseen. Jos painotetaan erityisosaamista, pätevyyttä ja huolellisuutta, olisi palvelujen ostaminen parempi keino tavoitteen toteuttamiseen, mutta hankinnan suunnittelu ja toteuttaminen vaatii enemmän aikaa ja resursseja. Avustajien kannalta lopputulos voi olla lähes sama eli se, että hallintovaiheessa voisi avustaa myös yksityinen avustaja entistä laajemmin. Molemmissa vaihtoehtoissa yksityisille avustajille maksettavat palkkiot ja sen myötä määrärahan tarve kasvaisi. Nyt hallintovaiheen resurssit on suunnattu oikeusaputoimistoihin ja siirtymävaiheessa voisi tulla päällekkäisiä kuluja siihen saakka, kun resurssit on saatu tasapainotettua.

Palvelujen osto on tässä arvioitu ensisijaiseksi ulkomaalaislain 9 §:n muutokseen nähden.

7.8 Muita kehittämiskeinoja

7.8.1 Valvonnan kehittäminen

Työn laadun valvontaan on esitetty nykyisen valvonnan lisäksi pistokokeita ja palautteen antamista kuten ns. Hollannin mallissa on kuvattu. Samantapaista menetelmää voisi kehittää myös Suomessa. Valvontaprosessin nopeuttaminen olisi tärkeää. Uutena keinona on esitetty tiettyyn asiaryhmään, tässä tapauksessa turvapaikka-asioihin, kohdistuva jälkikäteiskontrolli, jonka perusteella olisi mahdollisuus rajoittaa avustajan

kelpoisuutta nykyistä kevyemmässä menettelyssä, ja joka käynnistyisi heti tuomioistuimen tekemästä ensimmäisestä valvontailmoituksesta. Rajoitus voisi olla määräaikainen, jonka aikana avustajan pitäisi osallistua esimerkiksi koulutukseen.

7.8.2 Asianajotutkinnon kehittäminen

Asianajaja tutkinnon sisällön kehittäminen voisi osaltaan parantaa osaamista. On esitetty, että tutkintoon voisi sisällyttää enemmän hallintoprosessia koskevia asioita ja ulkomaalaisasioita.

7.8.3 Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muuttaminen

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta on vuonna 2016 tehnyt oikeusministeriölle laajan muistion lain muutostarpeista. Aloitteita muutostarpeista ovat tehneet myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja Suomen Lakimiesliitto. Muutostarpeista on laadittu 28.2.2018 arviomuistio, mikä on ollut lausuntokierroksella ja lausuntotiivistelmä on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa Mietintöjä lausuntoja numerolla 30/2018. Arviomuistiossa ja lausuntotiivistelmässä muutosesityksiä on noin 20 kappaletta ja lausunnonantajat pitivät yleisesti tärkeänä luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevan järjestelmän kehittämistä. Erityisesti luvan myöntämisen ja luvan peruuttamisen edellytyksiä koskevien säännösten kehittämistä pidettiin tärkeänä.

Valtaosassa lausuntoja katsotaan, että puutteellinen ammattitaito tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa. Osa aloitteista on sellaisia, joilla voisi olla vaikutusta myös avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen. Tällaisia esityksiä ovat muun ohella

- lisättäisiin lautakunnalle enemmän mahdollisuuksia arvioida hakijan perehtyneisyyttä esimerkiksi vaatimalla lisäselvityksiä työkokemuksesta, ja sen mukana enemmän harkintavaltaa luvan myöntämiseen
- puutteellinen ammattitaito voitaisiin ottaa huomioon lupaharkinnassa
- riittävän perehtyneisyyden osoittaminen yliopistossa tehdyillä opintosuorituksilla
- sopivuutta tulisi arvioida samoilla perusteilla kuin asianajajien sopivuutta
- valvonnan tulisi kohdistua koko ammattitoimintaan ja keinojen olla yhdenmukaiset asianajajien valvonnan kanssa
- oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle tulisi olla mahdollisuus valvoa lupalakimiehiä kuten Asianajajaliitto valvoo jäseniään mm. toimiston tarkastuksilla.

Arviointia

Sekä valvonnan että asianajajatutkinnon kehittämisellä arvioidaan yllä esitetyin tavoin olevan vaikutusta avustajien pätevyyden ja huolellisuuden varmistamiseen. Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain kehittämistarpeita on arvioitu ja sääntelyä on tarkoitus valmisteluresurssien salliessa kehittää. Oikeudenkäyntiavustajia koskevan sääntelyn kehittäminen edesauttaa osaltaan myös tässä arvioitavaa asiaa.

Lähteet

- HE 28/2003 Ulkomaalaislaki 9 §:n perustelut
Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2011 Maahanmuutto
Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012
Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita , Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy Brief 33/2018
Owal Group, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019
Arkipäivän oikeusapu turvapaikkaprosessissa –Itä-Suomen yliopisto, Jaana Palander & Pirjo Pöllänen (Policy Brief series). Joulukuu 2018
Arviomuistio luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeista ja lausuntotiivistelmä, OM 1/42/2017 ja Mietintöjä ja lausuntoja 30/2018
Markkinanoikeuden päätös Nro 38/2006 (Dnro 122/05 JH)
Oikeusministeriön järjestämä keskustelutilaisuus 12.11. 2020
Oikeusapu Alankomaissa: Legal Aid in the Netherlands
<https://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/nieuws/2019/legal-aid-in-the-netherlands-a-broad-outline-may-2019.pdf>
Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimintakertomus 2019
Suomen asianajajaliiton julkaisuja 1/2020 Valvontakertomus 2019