

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU  
Liiketalouden koulutusohjelma

Emilia Norrena

TURVAPAIKANHAKIJAN OIKEUS SAADA OIKEUSAPUA

Opinnäytetyö  
Joulukuu 2016



**OPINNÄYTETYÖ**  
**Joulukuu 2016**  
**Liiketalouden koulutusohjelma**

Tikkarinne 9  
80200 JOENSUU  
013 260 600

Tekijä(t)  
Emilia Norrena

Nimeke  
Turvapaikanhakijan oikeus saada oikeusapua

Tiivistelmä

Tässä opinnäytetyössä käsitellään turvapaikanhakijan oikeutta saada oikeusapua. Pääasiassa työssä on ulkomaalaislaki (301/2004) ja oikeusapulaki (257/2002). Lisäksi työssä tarkastellaan kansainvälisten sopimusten asettamia velvoitteita.

Tarkoituksena on selvittää lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla miksi turvapaikanhakijalle myönnetään oikeusapua ja mihin he tarvitsevat oikeudellista apua. Lainopillinen tutkimus selvittää oikeudellisen ongelman keskeisen oikeudellisen sisällön oikeusjärjestyksen mukaisesti. Turvapaikanhakijan oikeus saada oikeusapua pohjautuu kansainvälisiin velvoitteisiin. Suomen kansallisessa lainsäädännössä turvapaikanhakijan oikeudesta saada oikeusapua säädetään ulkomaalaislaissa ja oikeusapulaissa.

Turvapaikanhakijat tarvitsevat apua etujensa ja oikeuksiensa turvaamisessa. Oikeudellista neuvontaa antavat Maahanmuuttovirasto, poliisi, rajavartiolaitos sekä vastaanottokeskukset. Hallintovaiheessa oikeudellisesta avusta huolehtivat pääsääntöisesti julkiset oikeusavustajat. Muutoksenhakuvaiheessa oikeudellista apua voivat antaa julkisten oikeusavustajien lisäksi myös yksityiset avustajat.

Kieli  
suomi

Sivuja  
54

Asiasanat  
turvapaikanhakijat, oikeusapu, kansainväliset sopimukset, opinnäytetyö



**THESIS**  
**December 2016**  
**Bachelor of Business Administration**  
Tikkarinne 9  
FI 80200 JOENSUU  
FINLAND  
Tel. +358 13 260 6800

Author(s)  
Emilia Norrena

Title  
The Right of Asylum Seekers to Get Legal Aid

Abstract

This thesis deals with right of asylum seeker to have legal aid. Aliens Act (301/2004) and Legal Aid Act (257/2002) play an important role on this thesis. This thesis also analyses the obligations of international agreements.

The purpose of this study was to find out, through the legal desk study, why asylum seekers have a right to get legal aid and why they need legal aid. The used research method explores the legal content in accordance with the legal system. The right of the asylum seeker to get legal aid is based on the international agreements. In the Finnish national legislation those rights are regulated in the Aliens Act and the Legal Aid Act.

Asylum seekers need help with protecting their rights and interest. The Finnish Immigration Service, the police, the (Finnish) Border Guards and reception centres provide legal counselling. Public legal aid attorneys in general give legal aid in administrative procedures. Legal aid in appeal proceedings is given by legal aid attorneys and also by trial counsels.

Language  
Finnish

Pages  
54

Keywords  
asylum seekers, legal aid, international agreements, thesis

## Sisältö

1	Johdanto .....	5
1.1	Tausta ja tarkoitus .....	6
1.2	Turvapaikkamenettelyä ohjaavat normit .....	7
1.3	Kansallinen lainsäädäntö .....	9
1.4	Kansainvälinen oikeuskäytäntö .....	10
2	Turvapaikanhaku .....	11
2.1	Turvapaikanhakija .....	12
2.2	Turvapaikan myöntämisen edellytykset .....	13
2.3	Turvapaikan antamatta jättäminen .....	15
2.4	Turvapaikan hakeminen .....	17
2.5	Turvapaikkatutkinta ja -puhuttelu .....	19
2.6	Päätös ja muutoksenhaku .....	20
3	Oikeusapu .....	22
3.1	Oikeusapupiirit .....	23
3.2	Oikeusavun sisältö ja siihen kuuluvat etuudet .....	23
3.3	Oikeusavun edellytykset .....	24
3.4	Oikeusavun rajoitukset .....	28
3.5	Esteellisyytarkistus .....	29
3.6	Oikeusturvavakuutus .....	29
3.7	Oikeusavun hakeminen .....	30
3.8	Oikeusapupäätös .....	31
3.9	Oikeusavustaja ja avustajan toimenpiteet .....	32
3.10	Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja oikeusavun lakkaaminen .....	34
4	Oikeusapu turvapaikanhakijalle .....	34
4.1	Kansainväliset velvoitteet kansainvälistä suojelua hakeville annettavasta oikeusavusta .....	35
4.2	Turvapaikanhakijan oikeus oikeusapuun .....	36
4.3	Turvapaikanhakijan oikeudellinen neuvonta .....	38
4.4	Turvapaikanhakijan oikeudellinen avustaminen .....	38
4.5	Julkisen oikeusavun heikkoudet ja vahvuudet .....	40
5	Pohdinta .....	42
5.1	Yksilö vastaan yhteiskunta .....	44
5.2	Julkinen oikeusapu oikeudellisen palvelun tarjoajana .....	47
5.3	Lainsäädäntö ja käytäntö .....	48
5.4	Asetettujen tavoitteiden toteutuminen .....	49
	Lähteet .....	51

## 1 Johdanto

Vuonna 2015 pakolaistulva on vaikuttanut koko Eurooppaan, kuten myös Suomeen. Turvapaikanhakijoiden kotimaissa vallitsevat levottomuudet sotien, vainojen ja konfliktien vuoksi ovat ajaneet ihmiset kotoaan ja vaikuttaneet suurimpaan pakolaiskriisiin sitten toisen maailmansodan. (YK:n pakolaisjärjestö 2016, 1.) Sisäministeriön maahanmuuton tilannekatsauksen mukaan Suomesta on hakenut turvapaikkaa vuoden 2015 aikana yli 32 000 ihmistä, kun vastaavasti luku oli edellisellä vuonna vajaa 4000 (Sisäministeriö 2016, 9). Toisiin EU:n maihin verrattuna Suomeen on tullut suuri määrä hakijoita suhteutettuna maan väkilukuun. Kansainvälisten sopimusten velvoittamana Suomen on otettava kansainvälistä suojelua tarvitsevia turvapaikanhakijoita. (HE 2/2016 vp, 1.) Ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää kansainvälisenä suojeluna oleskelulupa pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutustua turvapaikanhakijan oikeuteen saada oikeusapua Suomessa. Julkinen oikeusapu tuli voimaan 2002, kun oikeusapulaki (257/2002) syrjäytti maksuttoman oikeudenkäynnin ja yleisen oikeusavun. Julkisella oikeusavulla tarkoitetaan valtion varoilla henkilöille annettavaa oikeudellista apua. (Oikeusministeriö 2015, 38.) Tavoitteenani oli kartoittaa miksi turvapaikanhakijalle on annettava oikeudellista apua ja mihin turvapaikanhakija tarvitsee apua. Lisäksi työssä tarkastellaan julkisen oikeusavun tarjoamaa oikeusapua turvapaikanhakijoille.

Turvapaikanhakijat ovat herättäneet keskustelua ja aiheesta on uutisoitu paljon, sillä asia jakaa mielipiteitä. Valitsin aiheen sen ajankohtaisuuden takia. Lisäksi pääsin työssäni oikeusapusihteerinä seuraamaan turvapaikanhakijoiden oikeusapuasioiden hoitamista. Tässä tutkimuksessa käytetään kansainvälisen suojelun termiä, mutta keskitytään tarkastelemaan kansainvälistä suojelua turvapaikan saamisen kannalta. Opinnäytetyö toteutetaan lainopillisena tutkimuksena hyödyntäen laajasti lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja kirjallisuutta. Lainopillinen tutkimus pyrkii selvittämään oikeusongelmaan liittyvän voimassaolevan oikeudellisen sisällön. Lainopillinen tutki-

musmenetelmä pohjautuu ensisijaisesti oikeuslähteisiin tutkimalla ja tulkitsemalla niitä oikeusjärjestyksen mukaisesti. Oikeuslähteet sisältävät tietoa oikeuden sisällöstä. Ensisijaisesti oikeuslähteitä ovat lait, asetukset ja muut säädökset. Niiden tulkinnaissa voidaan hyödyntää lain esitöitä, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Oikeuslähteisiin kuuluvat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet (laki ja maantapa, jotka ovat pakottavia), heikosti velvoittavat oikeuslähteet (lain esityöt ja oikeuskäytäntö) sekä muut sallitut oikeuslähteet (oikeustiede ja siihen rinnastettavat lähteet). (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20, 31–33.)

## 1.1 Tausta ja tarkoitus

Euroopan unionin yhtenäinen turvapaikkajärjestelmä pohjautuu vuonna 1999 Tampereen huippukokoukseen, jonka seurauksena luotiin direktiivejä, ohjelmia ja instituutioita, joiden tarkoituksena on ollut luoda yhtenäinen turvapaikkamenettely. Kansallisena tavoitteena on ollut saman suojelun ja vastaanoton taso riippumatta siitä, mistä EU:n maasta turvapaikkaa haetaan. (Juvonen 2012, 19.)

Kansainvälisen suojelun antaminen perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voisivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (2011/95/EU), jäljempänä määritelmädirektiivi, sekä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisen oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968), jäljempänä pakolaissopimus, asettamaan velvoitteeseen. (HE 2/2016 vp, 3.)

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02), Euroopan unionista tehty sopimus (2012/C 326/01), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleen laadittu), jäljempänä menettelydirektiivi, (2013/32/EU) sekä Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/1990), jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus, sisältävät keskeisiä kansainväliseen suojeluun liittyviä säännöksiä. (Juvonen 2012, 4–5.)

## 1.2 Turvapaikkamenettelyä ohjaavat normit

Euroopan perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaissopimuksen, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä perussopimukset, mukaisesti. Niemi-Kiesiläisen (1989, 5 & 37) mukaan kansainväliset sopimukset eivät suoraan luo ulkomaalaiselle oikeutta saada turvapaikkaa, vaan oikeus liittyy henkilön oikeuteen hakea turvapaikkaa ja nauttia siitä, mikäli turvapaikka myönnetään. Lisäksi sopimusten johdosta valtiolla on oikeus myöntää hakijalle turvapaikka. EU:n jäsenvaltioiden perustuslaissa tunnustetaan turvapaikanhakijoiden oikeus hakea turvapaikkaa ja kansainvälisten sopimusten velvoittamana jäsenmaat osallistuvat omalla panoksellaan näiden oikeuksien toteutumiseen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaan EU:n päämääränä on rauhan, omien arvojen ja kansojen hyvinvoinnin edistäminen. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan arvot perustuvat mm. ihmisarvoon, vapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Perusoikeuskirjassa vahvistetaan jäsenvaltioiden kansainväliset velvollisuudet ja suojataan henkilöiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien mukaiset oikeudet. Perusoikeuskirjan mukaan ihmisarvoa on kunnioitettava ja suojeltava (1 artikla) sekä jokaisella on oikeus elämään, eikä ketään saa tuomita kuolemaan tai teloittaa (2 artikla). Perusoikeuskirjan 1 ja 2 artikla ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisia, sillä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa, eikä ketään saa 3 artiklan mukaan kiduttaa tai kohdella halventavalla tavalla.

Euroopan ihmisoikeussopimus korostaa yksilön asemaa ja oikeutta. Ihmisoikeuksien kansainvälinen suojelu pohjautuu Yhdistyneiden kansakuntien perustamiseen vuonna 1945 ja ihmisoikeuksien yleismaallisen julkistuksen hyväksymiseen vuonna 1948. (Laine 2001, 175.) Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan voimaansaattamisesta annetun asetuksen mukaan YK:n peruskirjan 1 artiklassa säädetään peruskirjan tavoitteista. YK:n peruskirjan päämääränä on edistää, kehittää ja kunnioittaa ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. Laineen (2001, 187) mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää velvoitteita jäsenvaltioille, jotka kuuluvat sopimuksen piiriin. Velvollisuus sopimuksen turvaamien ihmisoikeuksien suojaamiseen on lähtökohtaisesti eh-

doton. Velvoitteet liittyvät sekä yksilöön, mutta myös valtioon. Niemi-Kiesiläisen (1989, 70) mukaan sopimuksen valvontakeinona on yksilön ja valtion valitusoikeus sekä valtioiden raportointivelvollisuus lainsäädäntönsä kehityksestä ja oikeuksien toteutumisesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi myös pakolaissopimuksen tarkoituksena on turvata henkilöiden oikeudet nauttia perusoikeuksista. Pakolaissopimuksessa määritellään pakolaisasema sekä säädetään pakolaisten suojelusta. (Juvonen 2012, 4.) Keskeisin sääntö liittyy pakolaissopimuksen 33 artiklaan, jonka mukaan pakolaista ei saa palauttaa alueelle, jossa hänen henkensä tai vapautensa olisi uhattuna. Tätä palautuskieltoa tukee myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, jossa kielletään kidutus ja epäinhimillinen kohtelu. Kuoppamäen (2011,19) mukaan pakolaissopimuksen allekirjoittaneilla valtioilla on velvollisuus suojella kansainvälistä suojelua hakevia. Pakolaissopimuksen johdosta jokainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä, vaikka henkilö olisi saapunut maahan laittomasti.

Niemi-Kiesiläisen (1989, 55–67) mukaan valtiot ovat pakolaissopimuksen perusteella sitoutuneet takaamaan turvapaikanhakijoille tietyt oikeudet, kuten samanarvoisen kohtelun tuomioistuimessa. Pakolaissopimus ei kuitenkaan sisällä materiaalisia määryksiä, vaan se asettaa minimistandardit vertaamalla kansalaisten ja muiden ulkomaalaisten kohtelua. Lisäksi sopimukseen ei sisälly sanktio- tai valvontamekanismia. Strettin (2006, 368–369) mukaan pakolaissopimuksen kompastuskohtana on kansainvälisen valvontajärjestelmän puuttuminen. Pakolaissopimuksessa on myös poikkeuksia, jolloin esimerkiksi 33 artiklan palauttamiskiellon voi tietyissä olosuhteissa kiertää. Lisäksi sopimus palvelee parhaiten pakolaisaseman tunnustettuja pakolaisia ja ongelmana on, että pakolaisuuden määritelmä ei vastaa nykypäivän modernimpaa pakkosiirtolaisuutta.

Menettelydirektiivin tarkoituksena on parantaa päätöksenteon laatua ja tehokkuutta sekä varmistaa, että hakijat pääsevät nopeasti turvapaikkamenettelyyn (HE 218/2014 vp, 3). Määritelmädirektiivi puolestaan koskee pakolaisiksi määriteltäviä henkilöitä ja heille tarjottavan kansainvälisen suojelun vähimmäisvaatimuksia. Sekä menettelyettä määritelmädirektiivit ovat osa yhteistä eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädöspakettia, jonka tarkoituksena on luoda yhtenäinen turvapaikkamenettely ja



suojeluasema koko unionin alueella. Direktiivit asettavat vähimmäisvaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on tarjottava kansainvälistä suojelua hakeville. (HE 9/2014 vp, 3.)

### 1.3 Kansallinen lainsäädäntö

Suomen kansallinen lainsäädäntö vastaa säännöksiltään Euroopan unionin lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä ulkomaalaisasioissa (Juvonen 2012, 6). Esimerkiksi perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Lisäksi ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksen toteuttamisessa on huomioitava Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Kuosman (1999, 170–171) mukaan laissa ei ole määritelty Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen käsitettä, jolloin termin merkitys on peräisin muista oikeuslähteistä. Suomessa valtiosopimuksen määräykset, jotka velvoittavat hallintoviranomaisia, hallintolainkäyttöviranomaisia, hallintotuomioistuimia tai yksittäisiä henkilöitä, saatetaan voimaan erillisellä lainsäädännöllä. Perustuslain 93 §:n mukaan eduskunta hyväksyy Suomessa kansainväliset velvoitteet. Perustuslain 95 §:n mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat sopimusmääräykset saatetaan voimaan lailla ja muut kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan presidentin antamalla asetuksella. Kuosman (1999,171) mukaan kyse on dualistisesta käsityksestä, jossa kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus nähdään kahtena erillisenä oikeudenalana. Tällöin termi ”Suomea velvoittava kansainvälinen sopimus”, voidaan nähdä Suomen valtiota sitovana valtiosopimuksena, joka on saatettu valtiosisäisellä lainsäädöllä, tässä tapauksessa ulkomaalaislailla, voimaan.

EU-oikeuden sovellettavuus Suomessa perustuu EU:n kanssa tehtyihin sopimuksiin, jotka on saatettu voimaan Suomen oikeusjärjestyksessä. Kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden välinen suhde perustuu pacta sunt servanda-periaatteeseen, jolla tarkoitetaan, että kansainvälisen oikeuden asettamat velvollisuudet on pidettävä. Tällöin kansallisessa lainsäädännössä ei voida poiketa kansainvälistä velvoitteesta. Periaatteen mukaan on myös huolehdittava, että kansainvälinen velvollisuus saatetaan kansallisessa lainsäädännössä voimaan. Kansainvälisen oikeus ei määrää asemaansa ja vaikutustavoistaan, vaan valtiosisäisessä lainsäädännössä ratkaistaan nämä kysymykset. (Ojanen 2006, 64–66.)

Juvosen (2014, 7–9) mukaan EU:n kansainvälistä suojelua koskevat direktiivit ovat luonteeltaan minimistandardeja, jolloin kansallisessa lainsäädännössä voi ylittää asetut standardit ja tarjota parempaa suojelua, mitä EU:n direktiivit vaativat. Kuosman (1999,171) mukaan yksittäisten sopimusmääräysten lisäksi on noudatettava kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustettuja oikeusperiaatteita, joista tärkeimpiä ovat syrjinnän ja epäinhimillisen kohtelun kieltäminen ja yhdenvertaisen kohtelun periaate. Ulkomaalaislaissa on useita säännöksiä, jotka kieltävät epäinhimillisen kohtelun. Esimerkiksi 147 §:n mukaan ketään ei saa palauttaa maahan, jossa vaarana olisi kidutus tai epäinhimillinen kohtelu. Edellä mainittujen periaatteiden ohella turvapaikkamenettelyssä tulisi noudattaa ihmisoikeusystävällisen vaihtoehdon periaatetta, jonka mukaan vaihtoehdoista tulisi omaksua sellainen, joka on ihmisoikeusystävällinen. (Kuosma 1999, 182.)

Lainsäädännön yhtenäisyydestä ja yhteisistä tavoitteista huolimatta lainsäädännön tulkinnassa on eroja jäsenmaiden välillä (Juvonen 2012, 2–6). Esimerkiksi ulkomaalaislakia on muutettu siten, että humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa on poistettu. Hallituksen esityksen (HE 2/2016 vp, 9–10) mukaan tarkoituksena oli, että Suomi ei lainsäädännöllään eroa muista EU:n maista kansainvälisen suojelun myöntämisen osalta, eikä erottuisi turvapaikanhakijoille myönteisempänä turvapaikanhakumaana.

#### **1.4 Kansainvälinen oikeuskäytäntö**

Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on ratkaiseva vaikutus Suomen viranomaisten toimintaan, sillä kansainvälisten sopimusten lisäksi kyseisten tuomioistuinten ratkaisukäytännön katsotaan sitovan sopimusvaltioita. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen normien sisältö ei välttämättä selviä suoraan sopimustekstistä, jolloin oikeusongelmien ratkaisussa hyödynnetään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkoratkaisuja. (Laine 2001, 177.)

Tuomioistuin voi pyytää ennakkoratkaisua EU:n lainsäädännön soveltamisesta Euroopan unionin tuomioistuimelta, jolla on toimivalta antaa ohjeistava päätös siitä, mi-

ten direktiivejä tulisi soveltaa. Tällöin tuomioistuimen on sitouduttava noudattamaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisua. Lisäksi turvapaikka-asian voi saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi, jos kaikki muutoksenhakukeinot ovat Suomessa käytetty. Yleisimmät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävät asiat liittyvät epäinhimilliseen kohtelun tai kidutuksen kiellon soveltamiseen. (Kuosma 1999, 175.) Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole muutoksenhakutuomioistuin, sillä sen langettavalla päätöksellä ei ole suoraan vaikutusta kansallisen tuomioistuimen tuomioon. Monissa maissa on tunnustettu ihmisoikeustuomioistuimen langettavan päätöksen vaikutus. Tällöin on tapauskohtaisesti harkittu onko aihetta poistaa tai purkaa kansallisen tuomioistuimen ratkaisu. (Ojanen 2009, 98–99.)

Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2014:84 huomionut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 17.2.2009 antaman tuomion C-465/07, Meki Elgafaji ja Noor Elgafaji vastaan Staatssecretaris van Justitie (Kok. 2009, s. I-00921, 35–39 kohta). Kyseisessä tuomioissa oli ohjattu määritelmädirektiivin tulkintaa toissijaisen suojelun osalta. Similän (2015, 22–23) mukaan korkein hallinto-oikeus on pyrkinyt kyseisellä päätöksellään ohjeistamaan ulkomaalaislain 88 §:n toissijaisen suojelun tulkintaa, sillä Euroopan yhteisöjen antama tuomio on laajentanut toissijaisen suojelun soveltamisalaa, verrattuna ulkomaalaislain esitöihin.

## 2 Turvapaikanhaku

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Turvapaikanhakijasta puhuttaessa tarkoitetaan ulkomaalaista henkilöä, joka hakee kansainvälistä suojelua asuin- tai kotimaansa ulkopuolelta. Kansainvälisenä suojeluna voidaan myöntää oleskelulupa pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun perusteella. Ulkomaalaisen henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan sekä turvapaikan myöntämisen että toissijaisen suojelun perusteiden osalta. Turvapaikan myöntäminen oikeuttaa henkilön saapumaan maahan ja oleskelemaan maassa toistuvasti. Edellytyksenä on, että hakija täyttää pakolaissopimuksen mukaiset pakolaisen vaatimukset. (3 §.)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2008:3224 todetaan, että kansainvälisen suojelun tarve on tutkittava suhteessa hakijan kotivaltioon. Kansalaisuudettoman henkilön kohdalla asia tarkastellaan suhteessa tämän asuinmaahan. Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan kansainvälisen suojelun tarve on arvioitava yksilöllisesti kunkin hakijan kohdalla. Arvioinnissa on otettava huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan sekä viranomaisen hankkimat ajantasaiset tiedot kyseisen valtion oloista. Similän (2015, 11) mukaan keskeisiä tiedonlähteitä ovat Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö (UNCHR) ja muut YK-järjestöt, muut kansainväliset järjestöt sekä valtiolliset lähteet ja uutistoimistot. Viranomaisen on huomioitava edellä mainitut lähteet tutkiessaan turvapaikan myöntämisen perusteita. Tämä edellyttää mm. tietoa hakijan kotimaan tilanteesta. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2009:87 oikeudellisen arvioinnin lähteenä on hyödynnetty UNHCR:n ohjeistusta uskuntoon perustuvasta pakolaisuudesta.

## **2.1 Turvapaikanhakija**

Pakolaissopimuksen 1 artiklan mukaan pakolainen on henkilö, joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja perustellusti pelkää joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen takia, eikä kykene turvautumaan kotimaansa suojeluun. Pakolaisella tarkoitetaan myös kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee asuinmaansa ulkopuolella edellä mainituista syistä.

Pakolaissopimusta vastaavia pakolaiselle tarkoitettuja oleskelulupia on Suomessa annettu vähemmän kuin muilla perusteilla myönnettäviä oleskelulupia (Juvonen 2012, 4). Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp, 116) mukaan pakolaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada turvapaikkaa, vaan turvapaikka voidaan myöntää pakolaisaseman saaneelle henkilölle turvapaikkamenettelyssä, jossa tutkitaan perusteet turvapaikan myöntämiseksi ja myöntämättä jättämiseksi. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2013:113 katsottiin, että pakolaisasemalle oli asetettava painoarvo, mutta asema ei ollut yksinään ratkaiseva asia kansainvälisen suojelun edellytyksiä tutkittaessa, sillä valtiolla on oikeus kontrolloida ulkomaalaisten maahan-tuloa, maassa oleskelua ja maasta poistumista.

Pakolaisaseman lisäksi turvapaikan voi saada ulkomaalaislain 90 §:n mukaan kiintiöpakolainen. Suomi ottaa pakolaisaseman saaneita ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä uudelleen sijoitusta varten. Valtio vahvistaa vuosittain pakolaiskiintiön määrän ja viime vuosina pakolaiskiintiön määrä on ollut noin 700–1000. (Maahanmuuttovirasto 2016a.)

Ulkomaalaislain 3 §:n mukaan turvapaikan lisäksi hakijalle voidaan myöntää kansainvälisenä suojeluna oleskelulupa myös toissijaisen suojelun perusteella. Hallituksen esityksen (HE 2/2016 vp, 5) mukaan toissijaista suojelua annetaan, jos turvapaikan myöntämisen edellytykset eivät täyty, mutta hakijaa ei voida ulkomaalaislain perusteella palauttaa kotimaahansa. Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan ulkomaalaista henkilöä ei voida palauttaa kotimaahansa, jos hänellä on siellä perustellusti uhkana joutua vakavan haitan tai vaaran kohteeksi. Hallintovaliokunnan (HaVM 3/2016 vp, 2–3) mukaan arvioitaessa henkilön palauttamista kotimaahansa selvitetään hakijan terveydellinen tila ja muut maasta poistamiseen vaikuttavat asiat. Oleskelulupa voidaan myöntää esimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta. Myös perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetään henkilön palauttamiskielosta, jos kohdemaassa on vaarana kuolema, kidutus tai kaltoin kohtelu. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2010:84 katsottiin, että vaikka turvapaikan myöntämisen edellytykset eivät täyttyneet, hakijalle täytyi myöntää toissijaista suojelua. Hakijan esittämät selvitykset kotimaansa tilanteesta ja olosuhteista osoittivat, että hakija olisi vaarassa joutua epäinhimillisen kohtelun kohteeksi kotimaassaan.

## **2.2 Turvapaikan myöntämisen edellytykset**

Turvapaikka voidaan antaa ulkomaalaislain 87 §:n mukaan maassa olevalle ulkomaalaiselle, joka oleskelee pysyvän asuin- tai kotimaansa ulkopuolella vainotuksi tulemisen pelon johdosta. Hakijalla on oltava perustellusti aihetta pelätä tulevansa vainotuksi kotimaassaan alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Lisäksi hakija ei pelkonsa takia halua turvautua asuin- tai kotimaansa suojeluun. Niemi-Kiesiläisen (1989, 15–16) mukaan ratkaisevaa ei ole, onko ulkomaalaisen maahantulo tapahtunut laillisesti, jos henkilöllä on ollut objektiivinen pelko vainotuksi tulemisesta. Turva-

paikan myöntäminen edellyttää, että pelko on objektiivisesti perusteltua eli sen on perustuttava tosiseikkoihin.

Ulkomaalaislain 87 a §:n mukaan vainoksi katsotaan tekoja, jotka loukkaavat vakavasti laadultaan ja toistuvuudeltaan ihmisoikeuksia. Kuosman (2016, 24–26) mukaan vainoksi katsottavat teot, eivät yksinään loukkaa yksilön oikeuksia, vaan tekojen yhteisvaikutus eli toistuvuus johtavat ihmisloukkaukseen. Vaino on aina jossain määrin ennustettavaa ja järjestelmällistä toimintaa, eikä siis sattumanvaraista. Tällaisia tekoja voivat olla

- fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta
- luonteeltaan sukupuoleen tai lapseen kohdistuva teko
- oikeudellinen tai hallinnollinen toimenpide, joka toteutetaan syrjivällä tavalla
- rankaiseminen tai syytteeseen paneminen sen ollessa syrjivää tai kohtuutonta
- muutoksenhakumahdollisuuden epääminen tai puuttuminen, jonka seurauksena oleva rangaistus on syrjivä tai kohtuuton
- syytteeseen paneminen tai rangaistus siitä, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta.

Ulkomaalaislain 87 b §:n mukaan turvapaikan myöntäminen edellyttää, että vainon syynä ovat tekijät, jotka liittyvät hakijan alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, poliittiseen mielipiteeseen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen. Kun arvioidaan onko vainotuksi tuleminen pelko perusteltua, ei ole merkitystä, liittyykö hakijaan tosiasiallisesti edellä mainittuja vainon syitä, jos vainonharjoittajan mielestä hakijalla on niitä. Kuosman (2016, 26–27) mukaan ihmisen alkuperällä tarkoitetaan erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään. Kansallisuus perustuu valtion kansalaisuuteen tai kansalaisuudettomuuteen sekä ryhmään kuulumiseen, joita yhdistävät kulttuuriset, etniset, maantieteelliset, poliittiset ja kielelliset tekijät. Alkuperän tai kansallisuuden takia turvapaikkaa haetaan esimerkiksi silloin, kun hakija pakenee rasismia. Juvosen (2012, 44–47) mukaan uskontoon liittyvät hakijan teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset sekä uskonnolliset näkemykset. Uskonnon vuoksi turvapaikkaa haetaan tilanteissa, joissa henkilö on eronnut tai liittynyt uuteen uskontokuntaan. Poliittisella mielipiteellä tarkoitetaan uskomuksia ja ajatuksia vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden poliitikoista sekä menetelmistä. Haki-

jan ei itse tarvitse olla poliittisesti aktiivinen, vaan häntä voidaan vainota läheisen poliittisen mielipiteen takia. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen liittyy siihen, että ryhmä erottuu ympäröivän yhteiskunnan mielestä muista ryhmistä. Yhtenä yhteiskunnallisen ryhmän ominaisuutena voidaan nähdä seksuaalinen suuntautuneisuus.

Kuosman (2016, 22–29) mukaan vainonharjoittaja voi olla valtio, valtiota (tai huomattavaa osaa sen alueesta) johtava järjestö tai puolue sekä muut valtiolliset toimijat, jonka vuoksi hakija ei voi turvautua asuinmaansa suojeluun. Turvapaikanhakijan on selvitettävä riittävän perusteellisesti mikä tai kuka uhkaa vainota häntä. Esimerkiksi väkivallan uhkaa maan korkean rikollisuuden takia ei pidetä vainona, ellei valtio suosi tai kannusta rikoksentekejiä. Juvosen (2012, 41–44) mukaan keskeistä on myös vainon toteen näyttäminen. Selvitettävät asiat liittyvät siihen, mistä toimista vaino koostuu ja miten vakavaa se on. Vainon vakavuutta tarkastellaan ensin suhteessa ihmisoikeussopimusten periaatteisiin, mutta myös oman maan lainsäädäntö huomioidaan. Esimerkiksi pienien ihmisoikeusloukkausten järjestelmällisesti jatkuttua riittävän kauan pidettiin saksalaisessa oikeudenkäytössä Kosovon albaanien kohtelua joukkovainona, joka koostui mm. töistä erottamisena, kotietsintöinä ja häirintänä. Suomen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan tunnustanut Kosovon albaaneja pakolaisiksi.

Jos hakijan esittämät selvitykset vainosta katsotaan uskottaviksi, hakijan esittämille selvityksille ei tarvitse etsiä yksityiskohtaisia vahvistuksia. Lisäksi epäselvissä tilanteissa asia ratkaistaan hakijalle edullisemmin, jos voidaan olla vakuuttuneita hakijan uskottavuudesta. Tällä tarkoitetaan, että hakijan lausunnot ovat johdonmukaisia, eivätkä ne ole ristiriidassa tosiasioiden kanssa. Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kuuluu tutkia, onko hakijan antamassa selvityksessä lain mukainen vainon peruste, jolloin hakijan ei tarvitse sitä itse määritellä. (Kuosma 2016, 22–29.)

### **2.3 Turvapaikan antamatta jättäminen**

Kansainvälisen suojelun myöntäminen edellyttää, että kaikki ulkomaalaislain 87 §:n perusteet turvapaikan myöntämiselle ja 88 §:n perusteet toissijaiselle suojelulle täyttyvät. Turvapaikkahakemusta ratkaistaessa arvioidaan onko asiassa edellytykset jättää turvapaikka antamatta. Kyse on niin sanotuista poissulkemislausekkeista, joiden vallitessa turvapaikka voidaan jättää myöntämättä. (Kuosma 2016, 21.)

Ulkomaalaislain 87 §:n 2 momentin mukaan turvapaikka jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai, jonka epäillään perustellusti syyllistyneen rikokseen rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, sotarikokseen, törkeään rikokseen tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaiseen tekoon. Lisäksi turvapaikka jätetään antamatta, jos ulkomaalainen henkilö voi saada apua muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta, kuin UNCHR:ltä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ei päätöksessään KHO 2014:131 muuttanut Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöstä hakijan turvapaikan myöntämättä jättämisestä poissulkemislausekkeiden takia. Perusteluna päätökseen oli perusteltu epäily hakijan syyllistymisestä törkeään rikokseen kotimaassaan. Päätöksessään KHO 2016:181 korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että turvapaikan epääminen poissulkemislausekkeen perusteella edellyttää yksilöllistä näyttöä teosta, jotta turvapaikka voidaan jättää antamatta. Perustelujen mukaan pelkkä epäily tai spekulatio ei riitä näyttöksi. Viranomaisen on voitava näyttää, että poissulkemislausekkeet soveltuvat juuri kyseiseen henkilöön.

Ulkomaalaislain 88 e §:n mukaan turvapaikka voidaan jättää antamatta, jos hakijalla on ollut asuinmaassaan sisäisen paon mahdollisuus. Tällä tarkoitetaan, että hakijalla ei olisi perustellusti aihetta pelätä vainoa muulla alueella kotimaassaan. Lisäksi sisäisen paon mahdollisuudella tarkoitetaan, että hakija voisi saada suojelua muulla alueella kotimaassaan. Kuosman (2016, 29) mukaan tällöin on kokonaisvaltaisesti arvioitava ovatko maan muut osat turvallisia, jotta hakija voitaisiin palauttaa kotimaahansa. Similän (2015, 2) mukaan asiaa on myös arvioitava kohtuullisuuden kannalta eli arvioitava olisiko hakija voinut turvallisesti ja laillisesti päästä kohdealueelle.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää ulkomaalaislain 103 §:n mukaan tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta maasta tai hakija on jo saanut kansainvälistä suojelua toisessa EU:n jäsenvaltiossa ja hänet voidaan lähettää sinne takaisin. Hakemus jätetään tutkimatta, jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle. Lisäksi hakemusta ei tutkita, jos hakijan turvapaikkahakemuksen käsittely kuuluu toiselle valtiolle kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu) Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EU n:o



604/2013), jäljempänä vastuunmäärittämisasetus, mukaisesti. Kuosman (2016, 35) mukaan poliisi tai rajavartiolaitos selvittää suullisesti edellytykset hakemuksen tutkimatta jättämiselle.

Ulkomaalaislain 101 §:n mukaan turvapaikkahakemus on ilmeisen perusteeton, jos kaikki edellytykset turvapaikan myöntämiselle eivät täyty. Ilmeisen perusteettomat hakemukset käsitellään ulkomaalaislain 104 §:n mukaan nopeutetussa menettelyssä. Kuosman (2016, 2–3) mukaan viranomaiset ovat tehostaneet kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä lisäämällä henkilöstöään, jotta ilmeisen perusteettomat hakemukset ja hakijoiden palautukset kotimaihinsa voidaan tehdä nopeasti.

## 2.4 Turvapaikan hakeminen

Kuosman (2016, 32) mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään hakemus, jonka perusteena on kansainvälisen suojelun tarve. Ulkomaalaisen hakijan katsotaan hakevan turvapaikkaa, jos hän vetoaa ihmisoikeuksiinsa, eikä nimenomaan ilmoita muuta. Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan Suomesta voi hakea turvapaikkaa vain Suomen valtion alueella tai sen rajalla. Tällöin turvapaikkaa ei voi hakea ulkomailta käsin, esimerkiksi ulkomailla olevasta edustustosta tai kirjeitse. Kuosman (2016, 32) mukaan hakemuksen jättämisellä tarkoitetaan käytännössä, että rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille ilmoitetaan haluavansa hakea turvapaikkaa Suomesta. Turvapaikkahakemus on jätettävä heti, kun hakija on saapunut Suomeen tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Hakemuksen voi jättää perustellusta syystä myös myöhemmin. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp, 6) mukaan perusteltu syy turvapaikkahakemuksen jättämiselle myöhemmin on sur place-tilanne, jossa kansainvälisen suojelun tarve syntyy vasta henkilön poistuttua kotimaastaan.

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan viranomaisen on rekisteröitävä turvapaikkahakemus viipymättä. Kuosman (2016, 32–33) mukaan hakemus on rekisteröitävä kuuden arkipäivän sisällä hakemuksen tekemisestä. Jos hakemusten määrä on ruuhkautunut, hakemus on rekisteröitävä viimeistään kymmenen arkipäivän kuluessa. Maahanmuuttoviraston (2012, 2–3) mukaan hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakijasta kirjataan ulkomaalaisrekisteriin (UMA-rekisteri) perustiedot. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 9) mukaan ulkomaalaisrekisteri on Maahanmuuttoviraston ylläpitämä

henkilörekisteri, jota pidetään ja käytetään ulkomaalaisten henkilöiden asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Tietojen kirjaaminen on tehtävä turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaisesti sekä valtion turvallisuusselvityksen tekemiseksi.

Tietojen kirjaamisen jälkeen hakijalta otetaan sormenjäljet ja tarkistetaan löytyykö Eurodac-rekisteristä hakijasta tietoja. Eurodac-rekisterin tarkoituksena on auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on hakemuksen käsittelystä vastuussa. (Juvonen 2012, 94.) Jokaisella turvapaikanhakijalla on oma asiakasnumerosa eli UMA-numero, jolla hakija yksilöidään (Maahanmuuttovirasto 2012, 5). Rekisteröinnin jälkeen turvapaikkahakemus siirtyy Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi ja turvapaikanhakija ohjataan vastaanottokeskuksen asukkaaksi hakemuksen käsittelyajaksi. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) sisältää säännökset kansainvälistä suojelua hakevalle järjestettävästä vastaanotosta. Hallituksen esityksen (HE 266/2010 vp, 5) mukaan hakija kuuluu vastaanoton piiriin, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hän on poistunut maasta. Kuosman (2016, 2) mukaan turvapaikanhakijoille järjestetään vastaanottokeskuksissa välttämätön toimeentulo. Lisäksi asukkaille järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä muuta toimintaa. Vastaanottokeskukset saavat valtiolta korvauksena kaikki toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kirjallisella ilmoituksella, joka on päivättävä ja allekirjoitettava. Hakemuksen peruuttamisilmoitus toimitetaan poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai Maahanmuuttovirastolle. Hakijalta selvitetään kanta maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon sekä pyydetään kaksi todistajaa peruuttamiselle. (Juvonen 2012, 168.) Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voi myös raueta Maahanmuuttoviraston päätöksellä, jos hakija on kuollut, hän on poistunut tai hänen katsotaan varmasti poistuneen Suomesta. Tällä tarkoitetaan, että hakijan olinpaikkaa ei ole tiedetty, eikä häneen ole saatu yhteyttä kahteen kuukauteen. Hakija voi tehdä uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jos hakija ilmoittautuu viranomaiselle sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt hakemuksesta raukeamispäätöksen. (Kuosma 2016, 33–34.)

## 2.5 Turvapaikkatutkinta ja -puhuttelu

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan poliisi tai rajavartiolaitos selvittää turvapaikkatutkinnassa hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä voidaanko hakemus käsitellä vastuunmäärittämasetuksen mukaan. Vastuunmäärittämasetuksen 3 artiklan mukaan tavoitteena on, että vain yksi jäsenvaltio vastaa kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta. Tarkoituksena on estää turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö ja hakijan mahdollisuus hakea turvapaikkaa useasta jäsenmaasta samanaikaisesti.

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto järjestää hakijalle turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään suullisesti täytyvätkö 87 §:n perusteet turvapaikan myöntämiselle. Viranomaisella on asiassa selvitysvelvollisuus ja asianosaisella puolestaan myötävaikutusvelvollisuus ulkomaalaislain 7 §:n ja hallintolain (434/72003) 31 §:n nojalla. Kuosman (2016, 35–36) mukaan hakijalle on turvapaikkapuhuttelussa ilmoitettava tarpeelliset tiedot puhuttelusta ja sen merkityksestä sekä hakijan velvollisuuksista. Puhuttelija ja mahdollisesti avustaja esittävät tulkin avulla hakijalle kysymyksiä. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan puhuttelupöytäkirja, joka lopuksi tulkitaan hakijalle, jotta tämä voi tehdä siihen tarvittaessa korjauksia tai lisäyksiä. Hakijan on vahvistettava pöytäkirja allekirjoituksellaan, jonka jälkeen hakija saa siitä oman kappaleen. Maahanmuuttoviraston mukaan hakijalle annetaan turvapaikkapuhuttelussa arvio hakemuksen käsittelyn aikataulusta. Alkuvuodesta turvapaikkahakemusten käsittelyaika oli keskimäärin 160 päivää. Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään yleensä saapumisjärjestyksessä. (Maahanmuuttovirasto 2016b.)

Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan hakemukset käsitellään joko tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Kiireellisinä käsitellään hakemukset, joissa hakija on erityisessä asemassa esimerkiksi, kun kyseessä on alaikäinen hakija, joka on saapunut maahan ilman huoltajaa. Ulkomaalaislain 104 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston on ratkaistava nopeutetussa menettelyssä käsiteltävä hakemus viiden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

## 2.6 Päätös ja muutoksenhaku

Maahanmuuttovirasto tekee kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hallintolain 43 §:n mukaisesti kirjallisen päätöksen. Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksessä on käytävä ilmi päätöksen perustelut ja tieto siitä, mihin hakija on oikeutettu tai velvoitettu ja miten kyseiseen ratkaisuun on päädytty. Lisäksi hallintolain 45 §:n mukaan päätöksessä on myös perusteltava, mitkä selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen ja minkä nojalla päätös on tehty.

Kuosman (2016, 84–88) mukaan turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskeva päätös tehdään ulkomaalaislain perusteella, jolloin päätös on perusteltava kyseisen lain nojalla. Ulkomaalaislain 205 §:n mukaan myönteisen päätöksen tiedoksi antaminen tapahtuu tavallisella tiedoksiantomenetelmällä eli kirjeitse. Vastaanottajan katsotaan saaneen päätös tiedoksi seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa kielteinen päätös on annettava todisteellisesti tiedoksi. Hallituksen esityksen (HE 2/2016 vp 7 & 22) mukaan todisteellinen tiedoksianto on hakijan oikeuksien toteutumisen kannalta välttämätöntä, sillä kyse on hakijaa velvoittavasta päätöksestä. Ulkomaalaislain 205 §:n mukaan todisteellinen tiedoksianto voi tapahtua saantitodistusta vastaan, luovuttamalla päätös viranomaisessa hakijalle tai tämän edustajalle, tai haastetiedoksiannona, jos se katsotaan aiheelliseksi. Haastetiedoksiannosta säädetään oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 11 luvussa.

Hallituksen esityksen (HE 2/2016 vp, 8) mukaan päätöksen tehnyt viranomaisen huolehtii saantitodistuksella ja päätöksen luovuttamisella tapahtuvasta tiedoksiannosta, mutta haastetiedoksiannon hoitaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisen. Ulkomaalaislain 203 §:n mukaan päätös on annettava hakijalle tiedoksi tämän äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän. Viranomaisen velvollisuus on huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos hakija ei sairautensa takia tule ymmärretyksi, taikka ei osaa suomea tai ruotsia, joita käytetään kielilain (423/2003) 3 §:n mukaisesti viranomaisessa.

Oikeusvaltiossa asianosaiselle on varattava tilaisuus hakea muutosta, jolloin henkilö saa itse valita hakeeko hän ratkaisuun muutosta vai ei. Muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksena on korjata mahdolliset virheet, joita asian ratkaisuun liittyy. Lisäksi muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksena on ylläpitää yhtenäistä lainkäyttöä. Asian-

osaisen oikeusturvan kannalta muutoksenhakumahdollisuus on merkittävässä roolissa. (Leppänen & Välimaa 1998, 2–4.) Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä saa hakea muutosta valittamalla siitä hallinto-oikeuteen. Päätöksen liitteenä annetaan hallintolain 47 §:n mukaisesti ohjeet valituksen tekemistä varten. Valitusaika on tärkeä valitusta koskeva muotomääräys, sillä valitus jätetään tutkimatta, jos valitusaikaa ei noudateta. Valitusosoituksessa on selostettava, miten valitusaika lasketaan ja mitä säännöksiä valituksen perille toimittamiseen liittyy. Havansin (2004, 27 & 33) mukaan määräajan on oltava henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävän pitkä. Määräaika velvoittaa asianosaista toimimaan määräaikojen puitteissa sekä samalla lainkäyttöviranomaisia olemaan toimimatta ennen määräajan umpeutumista.

Ulkomaalaislain 190 §:n muutoksen takia 1.9.2016 alkaen kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitus on toimitettava Helsingin hallinto-oikeudelle 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 3–4) mukaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) on säädetty kiireellisestä tuomioistuinkäsittelystä, jos kyse on esimerkiksi merkittävästä oikeusturvakysymyksestä. Lisäksi lainsäädännössä on yleisestä 30 päivän valitusajasta poikkeavia valitusaikoja. Lyhempien valitusaikojen käytön perusteena voi olla valittajan näkökulmasta asian kiireellisyys.

Hallintolainkäyttölain 28 §:n mukaan hallinto-oikeuden on ilmoitettava hakijalle, jos valitus on puutteellinen. Valittajalle on ilmoitettava valituksen puutteet ja varattava mahdollisuus täydentää valitusta kohtuullisessa määräajassa. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 6) mukaan kansainvälisen suojelun asiat ovat säädetty valitusluvan alaisiksi, jolloin hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain hakemalla valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupa voidaan myöntää esimerkiksi ennakkopäätöspäätöksen vuoksi, jos oikeuskäytännön kehittäminen katsotaan aiheelliseksi. Lisäksi valitusluvan voi saada muulla painavalla perusteella, esimerkiksi jos ratkaisulla on suuri taloudellinen merkitys asianosaiselle. Korkeimman hallinto-oikeuden kokoaman tilaston (KHO 2016) mukaan vuonna 2015 ulkomaalaisasioissa valitusluvan sai kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa vain alle 10 prosenttia.

Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 7–8) mukaan kielteisen päätöksen saaneelle hakijalle annetaan samalla päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jos

asiassa ei ilmene erityisiä syitä, joiden takia päätöstä maasta poistamisesta ei voitaisi tehdä. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanosta säädetään ulkomaalaislain 201 §:ssä. Maahanmuuttoviraston mukaan hakijalle voidaan antaa myös mahdollisuus vapaaehtoiselle paluulle, jolloin tuetaan hakijan kotiinpaluuta rahallisesti (Maahanmuuttovirasto 2016c).

### 3 Oikeusapu

Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusavulla tarkoitetaan valtion varoilla annettavaa oikeudellista apua henkilölle, joka ei taloudellisen asemansa takia itse pysty suoriutumaan sen hoitamiseen liittyvistä menoista. Oikeusapu voi sisältää oikeudellista neuvontaa, avustamista tuomioistuimessa ja muissa viranomaisissa, muita tarpeellisia toimenpiteitä sekä vapautuksen asian käsittelyyn liittyvistä menoista. (1 §.)

Havansin (2007, 76) mukaan asianajajapalvelut ovat maksullisia ja korkeahintaisia, sillä kyse on erityistä ammattitaitoa vaativasta palvelusta, josta peritään myös arvonalisävero. Lehtisen (2014, 33, 58–59) mukaan yhteiskunnalla katsotaan olevan velvollisuus huolehtia myös varattoman oikeusturvan toteutumisesta. Oikeusturvalla viitataan yksilön suojaan suhteessa julkiseen valtaan sekä samalla oikeusjärjestyksen tarjoamaan suojaan yksilöloukkauksia vastaan. Perustuslain 21 §:n mukaan oikeusturvalla tarkoitetaan yksilön oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Lehtisen (2014, 33, 58–59) oikeusapujärjestelmällä mahdollistetaan, että yksilöllä on mahdollisuus, taloudellisesta asemasta riippumatta, saada oikeussuojaa asioidensa hoitamisessa.

Hallituksen esityksen (HE 26/2016 vp, 3) mukaan julkisen oikeusapujärjestelmän tärkein tavoite on turvata kansalaisten yhdenvertainen oikeus saada pätevää oikeusapua. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen ja perustuslain 20 §:n mukaiset sosiaalisen oikeusvaltion periaatteet tukevat yhdenvertaista oikeusavun saamista. Ilman julkista oikeusapujärjestelmää ei voitaisi puhua yhdenvertaisuudesta tuomioistuimen edessä, jota esimerkiksi Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia

koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976), jäljempänä KP-sopimus, 14 artikla edellyttää. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen, 6 artiklassa taataan jokaiselle kuuluva oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

### **3.1 Oikeusapupiirit**

Hallituksen esityksen (HE 26/2016, vp 3) mukaan oikeusaputoimistot ovat jaettu kuuteen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin, jotka ovat muodostettu alueellisten tarpeiden perusteella. Oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvontatoimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa (608/2016), koskee kyseisiä oikeusapupiirejä. Asetuksen 1 §:n mukaan oikeusapupiirit ovat Pohjois-Suomen, Itä-Suomen, Kaakkois-Suomen, Etelä-Suomen, Lounas-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaan valtion oikeusapupiirien alueella on tuotettava ja tarjottava oikeusapupalveluja. Oikeusaputoimistot huolehtivat siitä, että piirin alueella tarjotaan tasapuolisesti oikeusapulain mukaista oikeusapua. (1 §.) Rissasen ja Lasolan (2014, 403–404) mukaan se, että oikeusaputoimistot toimivat saman nimen alla ja paikkakunnasta riippumatta samalla tavalla, lisää niiden luotettavuutta ja helpottaa kansalaisia palvelujen löytämisessä.

### **3.2 Oikeusavun sisältö ja siihen kuuluvat etuudet**

Oikeusapu kattaa lähes kaikki oikeudelliset asiat. Asian laatu ja merkitys hakijalle ratkaisevat, mitä palveluja hakijalle tarjotaan. (Rissanen & Rantala 2013, 2.) Litmalan (2004, 12) mukaan oikeusapua annetaan yksityishenkilöille oikeudellisiin asioihin, joita voivat olla

- perheoikeudelliset asiat, kuten avioehto, ositus, lasten huolto ja tapaamisoikeus
- perintöasiat, kuten testamentti, perunkirjoitus ja perinnönjako

- velkomusasiat, kuten velallisen, takaajan tai velkojan avustaminen
- työsuhdeasiat, kuten työsopimuksen irtisanominen tai purku sekä työpalkka-  
saatavat
- huoneenvuokra-asiat, kuten vuokrasopimuksen irtisanominen tai purkaminen  
sekä häätö
- sopimusoikeudelliset asiat, kuten kauppakirja, hinnanalennus ja kaupanpurku
- rikosasiat, kuten syytetyn tai asianomistajan avustaminen
- lähestymiskieltoasiat
- hallinnolliset asiat, kuten valitukset huostaanotosta ja Kelan korvauksia koske-  
vista asioista.

Oikeusapulain mukaan oikeusavun myöntäminen vapauttaa henkilön velvollisuudesta suorittaa palkkio tai korvaus avustajalle tämän toimenpiteistä, joko kokonaan tai osittain oikeusapupäätöksen mukaisesti. Oikeusavun saajan ei myöskään tarvitse suorittaa palkkiota tulkkaus- ja käänösavusta, jota tarvitaan asian hoitamiseen. Lisäksi korvausvelvollisuutta ei synny, jos asiaa käsittelevässä viranomaisessa tai muissa viranomaisissa syntyy erillisiä kustannuksia, jotka ovat tarpeen asian hoitamiseksi. (4 §.) Oikeusministeriön mukaan hakijalle voidaan myöntää oikeusapuna edellä mainitut etuudet, vaikka katsottaisiin, ettei tämä tarvitse avustajaa oikeudelliseen asiaansa. Tällöin korvataan valtion varoista asiaan liittyvät kustannukset. Esimerkiksi hakiessa avioeroa on kyse tilanteesta, jossa ei tarvita avustajaa, mutta oikeusapuna voidaan korvata hakemiseen liittyvät kustannukset. (Oikeusministeriö 2013, 22.)

### **3.3 Oikeusavun edellytykset**

Lehtisen (1999, 27) mukaan oikeusavun edellytykset liittyvät oikeusapua hakevaan henkilöön, hakijan taloudelliseen asemaan ja oikeudelliseen asiaan. Oikeusapulain 1 §:n mukaan kyseessä on oltava oikeudellinen asia, joka edellyttää asiantuntevaa apua. Tällä tarkoitetaan, että hakija ei pysty itse valvomaan etuaan ja oikeuttaan. Henkilöä koskevista edellytyksistä säädetään oikeusapulain 2 §:ssä, jonka mukaan oikeusapua voidaan antaa henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa tai koti- tai asuinpaikka EU:n jäsenvaltiossa taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.



Lisäksi oikeusapua voidaan antaa, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusavulle on muu erityinen syy. Hakijan on oltava yksityishenkilö, sillä oikeusapua ei anneta yhtiölle tai yhteisölle 2 §:n 3 momentin perusteella.

Oikeusapulain 1 §:n mukaan hakijan taloudellisen aseman edellytyksenä on, että hakija ei pysty taloudellisen asemansa takia itse hankkimaan oikeudellista apua. Taloudellinen asema muodostuu oikeusapulain 3 §:n 1 momentin mukaan hakijan kuukausittaisten käyttövarojen ja varallisuuden perusteella. Litmalan (2004, 14) mukaan hakijan käyttövara lasketaan vähentämällä ensin kuukausittaisista tuloista ennakonpidätyksen mukainen vero ja työntekijän lakisääteiset maksut. Tämän jälkeen tuloista vähennetään kohtuulliset asumismenot, päivähoitomaksut, elatusapumaksut, ulosottosuoritukset sekä velkajärjestelyn maksuohjelman mukaiset maksut. Lisäksi tuloista vähennetään 300 euroa lasta kohti, jos taloudessa on huolettavia.

Valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002), jäljempänä oikeusapuasetus, säättää hakijan käyttövarasta. Oikeusapuasetuksen 10 §:n 1 momentin mukaan tuloina huomioidaan

- ansiotulot
- korko-, osinko-, vuokra- ja muut pääomatulot
- yritystoiminnasta ja ammatinharjoittamisesta saadut tulot
- elatusavut ja elatustuet
- työttömyyspäiväraha ja työttömyyskassa-avustus
- tapaturmavakuutuksen päiväraha ja elinkorko
- sairausvakuutuslain mukainen päiväraha- ja äitiysraha
- kansaneläke ja ansioeläke
- opintotuki sekä lapsilisä ja kotihoidontuki.

Litmalan (2004, 14) mukaan käyttövaralaskennassa otetaan myös huomioon hakijan aviopuolison, avopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen tulot. Poikkeuksena tästä on tilanne, jos hakija on epäiltynä tai vastaajana rikosasiassa, puoliset ovat asiassa toistensa vastapuolia tai asuvat pysyvästi erillään välien rikkoutumisen takia. Tällöin oikeusavun edellytysten selvityksessä ei huomioida puolison taloudellista asemaa.

Oikeusapuaasetuksen 11 §:n mukaan hakijan käyttövara lasketaan viimeisten kuuden kuukauden tulojen perusteella, jos hakijan tulot vaihtelevat. Yrittäjän käyttövara lasketaan viimeisimmässä vahvistetussa verotuksessa ilmoitettujen ansio- ja pääomatulojen perusteella. Jos viimeksi toimitetun verotuksen jälkeen toiminnassa tapahtuu muutoksia, käyttövara lasketaan ennakonkannan mukaisesti. Lehtisen (1999, 39) mukaan tulona ei huomioida tiettyyn tarkoitukseen myönnettyä sosiaalista etuutta, joka on taloudellisesta asemasta huolimatta kaikille sama. Tällaisia etuuksia ovat mm. Kelan hoitotuki tai vammaistuki.

Litmalan (2004, 14) mukaan tuloista vähennetään kohtuulliset asumismenot, asumistuki ja asumislisä. Oikeusministeriön mukaan vuokra-asunnon menoja ovat kohtuullinen vuokra sekä lämmitys-, vesi- ja sähkömaksut. Omakotitalon kuukausittaisena hoitomenoina hyväksytään enintään 250 euroa sekä asuntolainan korot. Omistus-asunnon asumismenona hyväksytään asuntolainan kuukausittainen korko ja mahdollisesti erikseen maksettavat lämmitys-, vesi- ja sähkömaksut. (Oikeusministeriö 2013, 34.)

Oikeusapuaasetuksen 13 §:n mukaan tuloista vähennetään myös tuomioistuimen päätöksen, vahvistetun sopimuksen tai muun luotettavan selvityksen mukainen kuukausittain maksettava elatusapu. Oikeusapuaasetuksen 14 §:n mukaan tuloista vähennetään myös suoritus, joka maksetaan kuukausittain ulosottoon. Lisäksi yksityishenkilön maksuohjelmassa vahvistetut suoritukset velkojille voidaan vähentää tuloista, mikäli velallinen on noudattanut maksuohjelmaa.

Rissasen ja Rantalan (2013, 3) mukaan hakijan käyttövaran perusteella määräytyy, saako hakija oikeusapua korvauksetta vai omavastuuta vastaan. Yksinäisen henkilön käyttövaralaskelmassa saatu käyttövara on esitetty taulukossa 1. Puolisoiden käyttövaralaskelmassa saatu käyttövara on esitetty taulukossa 2. Käyttövaralaskelman mukaisesti hakija maksaa oikeusavusta, joko 0 %, 20 %, 30 %, 40 %, 55 % tai 75 %.

Taulukko 1 Yksinäisen henkilön käyttövaralaskelma (oikeusministeriö 2012, 27).

Yksinäisen henkilön käyttövara, €	Perusomavastuu, %
600	0
800	20
900	30
1050	40
1150	55
1300	75

Taulukko 2 Puolisoiden käyttövaralaskelma (oikeusministeriö 2012, 27).

Puolisoiden käyttövara henkilöltä, €	Perusomavastuu, %
550	0
700	20
800	30
1000	40
1100	55
1200	75

Oikeusapulain 3 §:n 1 momentin mukaan omavastuuosuus voidaan jakaa perusomavastuuseen ja lisäomavastuuseen. Oikeusministeriön mukaan lisäomavastuu laskeaan hakijan ja hänen puolisonsa varallisuuden perusteella (oikeusministeriö 2013, 26–27). Oikeusapuasetuksen 7 §:n mukaan lisäomavastuun tarkoituksena on kattaa se osa avustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta, joka jää jäljelle maksettavaksi, kun siitä on vähennetty käyttövaran mukainen perusomavastuu. Lisäomavastuu koskee varallisuutta, jonka arvo ylittää 5000 euroa. Lisäomavastuu on puolet 5000 euroa ylittävästä varallisuudesta. Litmalan (2004, 14) mukaan varallisuus lasketaan vähentämällä käyvästä arvosta siihen kohdistuvat velat. Lisäomavastuuseen vaikuttavaa omaisuutta ei ole esimerkiksi perheen vakituinen asunto, tavanomainen vapaa-ajan asunto ja auto.

Rissanen ja Rantalan (2013, 3) mukaan oikeusavun myöntäminen oikeuttaa oikeusaputoimiston perimään hakijalta oikeusapumaksun. Oikeusapuasetuksen 20 §:n mu-

kaan oikeusapumaksu on 70 euroa. Maksua ei peritä jos hakija saa korvauksetonta oikeusapua. Lisäksi maksua ei oikeusapulain 12 §:n 2 momentin mukaan peritä, jos kyse on vähäisen neuvon antamisesta. Oikeusministeriön mukaan oikeusaputoimistot voivat antaa oikeusapua muillekin kuin oikeusapulain mukaan oikeusapuun oikeutetuille henkilöille. Hakijoilta, jotka eivät mahdu oikeusavun piiriin peritään palveluista täysi korvaus. Kyseisten hakijoiden asioiden hoitaminen edellyttää perusteltua syytä, eikä täyden korvauksen asiakkaiden hoitaminen saa olla haittana oikeusapulain tarkoittamien palvelujen antamiselle. (Oikeusministeriö 2015, 39.)

### **3.4 Oikeusavun rajoitukset**

Lehtisen (2014, 74–78) mukaan oikeusturvan täydellinen toteuttaminen tarkoittaisi sitä, että edellytykset täyttävällä yksilöllä olisi oikeus saada kaikissa oikeudellisissa asioissa oikeusapua ja vielä kaikissa tuomioistuimissa. Tämä olisi kuitenkin ristiriidassa oikeusapujärjestelmän prosessiekonomisen tavoitteen kanssa, sillä oikeusavun järjestäminen tulee toteuttaa valtiontalouden kannalta mahdollisimman edullisesti. Oikeusapujärjestelmässä on tarkoituksenmukaisuustavoite, jolla rajoitetaan etuuksien kohdentamista. Oikeusapujärjestelmä on siis rajattu niihin oikeusturvan osa-alueisiin, joissa oikeudellinen apu on tarkoituksenmukaista.

Tarkoituksenmukaisuusperiaate toteutetaan oikeusapulain 6 §:n ja 7 §:n perusteella. Oikeusapulain 6 §:n mukaan avustajaa ei tarvita yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävään hakemusasiaan ilman erityisen painavia syitä. Avustajaa ei myöskään määrätä, jos kyse on yksinkertaisesta rikosasiasta, jossa rangaistuksena ei ole odotettavissa sakkoa ankarampaa rangaistusta. Lisäksi oikeusapuun ei ilman erityistä syytä kuulu avustaminen asiassa, joka koskee verotusta tai julkista maksua. Oikeusapuun ei myöskään kuulu avustaminen oikaisuvaatimusta tai valitusta koskevissa asioissa, jotka perustuvat kunnan tai julkisyhteisöjen jäsenyyteen. Oikeusapulain 7 §:n mukaan oikeusapua ei myönnetä, jos asialla on hakijalle vähäinen merkitys tai oikeusapu olisi tarkoituksetonta verrattuna siitä hakijalle koituvaan hyötyyn. Lisäksi oikeusapua ei myönnetä, jos kyse olisi oikeudenväärinkäytännöstä tai jos asia perustuu siirrettyyn oikeuteen.

### 3.5 Esteellisyystarkistus

Hallintolaisissa (424/2003) säädetään yleiset säännökset esteellisyydestä. Hallintolaisissa ei kuitenkaan säädetä viraston tai viranomaisen esteellisyydestä, koska esteellisyys on usein tapauskohtaista. Viranomaisen on siirrettävä asian käsittely toiseen viranomaiseen, jos asian puolueeton käsittely on vaarantumassa sen vuoksi, että virasto on asianosainen omassa asiassaan. (Mäenpää 2012, 167.)

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 11 §:n mukaan julkisen oikeusavustajan esteellisyyttä koskee samat säännökset, kuin asianajajaa. Asianajajaliiton tapaohjeiden 3.3 kohdan mukaan asianajajan on jo toimeksiantoa vastaanottaessa sekä sitä hoitaessa oltava esteetön (Asianajaliitto 2013, 2). Myös Jokelan (1995, 445) mukaan asianajaminen asianmukaisesti edellyttää, ettei tehtävään liity eturistiriitatilanteita.

Oikeusapulain 11 §:n mukaan hakija voidaan ohjata toiseen oikeusaputoimistoon, jos avustaja on asiassa esteellinen. Hakijan pyynnöstä oikeusapupäätös voidaan tehdä kyseisessä oikeusaputoimistossa, elleivät olosuhteet edellytä siirtoa. Oikeusministeriön mukaan avustaja on asiassa esteellinen, jos tämä jo avustaa asiassa vastapuolta. Tällöin päätöstä ei voida kyseisessä toimistossa tehdä. Esteellisyys on selvitettävä aina, vaikka kyse olisi vähäisestä oikeudellisesta neuvosta. (Oikeusministeriö 2013, 18.)

### 3.6 Oikeusturvavakuutus

Oikeusapulain 3 b §:n mukaan oikeusapua ei myönnetä, jos henkilöllä on oikeusturvavakuutus, joka kattaa kysymyksessä olevan asian hoitamisen. Oikeusturvavakuutus on valtion kustantamaan oikeusapuun nähden aina ensisijainen korvausmuoto (oikeusministeriö 2013, 64). Eskurin, Hujalan ja Hynysen (1999, 9) mukaan oikeusturvavakuutuksen tarkoituksena on korvata vakuutusehtojen mukaisesti oikeudenkäynnistä tai sen välttämisestä aiheutuvat kustannukset, kuten asianajopalkkiot. Oikeusturvavakuutus korvaa niin sanottuja varallisuusvahinkoja, jolla tarkoitetaan menetystä vakuutetun taloudellisessa asemassa. Oikeusturvaetu voi koskea muitakin kuin vakuutuksen ottajaa eli samassa taloudessa asuvia henkilöitä. Oikeusturvava-

kuutus sisältyy usein toiseen vakuutukseen, kuten kotivakuutukseen. Finanssialan keskusliiton teettämän vakuutustutkimuksen (2014, 7 & 15) mukaan noin 95 %:lla suomalaisista on kotivakuutus. Arvion mukaan noin 90–95 %:ssa tapauksista oikeusturvavakuutus kuuluu kotivakuutukseen.

Perusvakuutus korvaa enimmillään 8500 euroa. Vakuutus kattaa vain tuomioistuimen käsiteltäväksi vietäviä asioita, joten se ei kata esimerkiksi neuvontaa. Oikeusaputoimistojen on hyvä tarkistaa oikeusturvavakuutuksen olemassaolo ja kattavuus ennen oikeusapupäätöksen tekemistä. (Oikeusministeriö 2013, 18–19; 2015, 39.) Oikeusapuasetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan oikeusaputoimisto voi vaatia vakuutusyhtiön päätöksen oikeusturvaetuuden myöntämisestä tai epäämisestä tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Oikeusapulain 3 b §:n mukaan tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa tuomioistuin voi myöntää oikeusturvavakuutuksen enimmäiskorvausmäärän ylittävälle osalle oikeusapua. Henkilölle voidaan myöntää myös oikeusapua vakuutuksen omavastuuosuuden kattamiseen, jos tämä olisi taloudellisen aseman perusteella oikeutettu oikeusapuun korvauksetta. Hallituksen esityksen (HE 103/2008 vp, 7) mukaan tuomioistuimella on paremmat edellytykset arvioida hakijan oikeusturvan tarvetta.

### **3.7 Oikeusavun hakeminen**

Oikeusapulain 10 §:n mukaan hakija voi hakea oikeusapua itse tai hakijan avustaja voi tehdä sen hakijan puolesta. Lehtisen (2014, 103 & 324) mukaan oikeusavun hakijana katsotaan tällöinkin olevan päämies eikä avustaja. Oikeusapua voidaan hakea vain yhteen oikeudelliseen asiaan kerrallaan, joten jos hakijalla on useampi oikeudellinen ongelma on niistä tehtävä omat toimeksiantonsa. Oikeusministeriön mukaan julkista oikeusapua voi hakea suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Hakijan on esitettävä selvitykset taloudellisesta asemastaan ja asiasta, johon oikeusapua haetaan. Ulkomaalaisen on toimitettava samat selvitykset, sillä oikeusapulakia sovelletaan kaikkiin Suomessa asuviin ja Suomessa oleskeleviin henkilöihin. (Oikeusministeriö 2013, 16.) Poikkeuksen tähän luo ulkomaalaislain 9 §, jonka mukaan tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua, vaikka hakijan taloudellista asemaa ei olisi selvitetty.

Hakijan menoja ei tarvitse selvittää, jos hakija on tulojensa puolesta oikeutettu korvauksettomaan oikeusapuun. Valtion ja kunnanviranomaisella, Kansaneläkelaitoksella, Eläketurvakeskuksella ja vakuutuslaitoksella on velvollisuus antaa oikeusaputoimistolle salassapitosäännösten estämättä tietoja, jotka ovat oikeusaputoimistolle välttämättömiä hakijan oikeusavun myöntämisen edellytyksiä selvittäessä. (Oikeusministeriö 2013, 17.) Oikeusapulain 13 §:n mukaan oikeusapu myönnetään pääsääntöisesti hakemuspäivästä lähtien tai taannehtivasti, jos asiassa on jo suoritettu tarpeellisia toimenpiteitä ennen hakemuksen tekemistä. Hakijan taloudellisten edellytysten tulee täytyä koko ajalta, jos oikeusapua haetaan taannehtivasti (oikeusministeriö (2013, 17). Oikeusapulain 13 §:n mukaan oikeusapu on voimassa kaikissa oikeusasteissa, joissa asiaa käsitellään. Hallinto-tuomioistuimessa käsiteltävään asiaan myönnetty oikeusapu ei kuitenkaan kata aikaisemman hallintomenettelyn toimenpiteitä. Poikkeuksena on tilanne, kun tuomioistuin palauttaa asian hallintomenettelyn viranomaiselle ja määrää, että aiempi oikeusapupäätös ja avustajan määräys ovat voimassa myös tässä viranomaisessa.

Hallituksen esityksen (HE 103/2008 vp, 7) mukaan tarkoituksena on, että oikeusapua voidaan hakea asian käsittelyn jokaisessa vaiheessa, kunnes asian käsittely on päätynyt tai tuomioistuimessa käsiteltävä asia on saanut lainvoiman. Taannehtivasti haettavaa oikeusapua on rajoitettu siten, että muutoksenhakutuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa oikeusapua ei voida myöntää koskemaan muutoksenhakua edeltäneitä toimenpiteitä, ellei hakija esitä pätevää syytä siitä, miksi ei ole hakenut oikeusapua aikaisemmin. Oikeusministeriön (2013, 17) mukaan riittää, että hakemus on tehty oikeusaputoimistolle, ennen kuin asia on ratkaistu. Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 22.9.2016 dnro 04195/16/1220, että oikeusapua ei tarvinnut myöntää taannehtivasti hallintovaiheeseen, sillä oikeusapuhakemus oli tehty vasta sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto oli ratkaissut asian ja hakija oli saanut päätöksen tiedoksi.

### **3.8 Oikeusapupäätös**

Oikeusapulain 11 §:n mukaan oikeusaputoimisto päättää oikeusavun myöntämisestä, ellei laissa toisin säädetä. Oikeusapupäätös on hallintolain 45 §:n mukainen viranomaisen tekemä päätös, jolloin siihen ulottuu perusteluvollisuus. Kielteisissä pää-

töksissä perusteluvelvollisuus korostuu. Päätöksen sisältöä koskevat perusvaatimukset velvoittavat viranomaista ilmoittamaan päätöksessään, mitä asioita päätös koskee sekä miten kyseiseen ratkaisuun on päädytty. Mäenpään (2011, 156) mukaan päätöksen sisältöä koskevat vaatimukset edellyttävät täydellisyyttä, riittävää yksilöintiä ja selkeyttä. Täydellisyydellä viitataan viranomaisen hallintoasioiden ratkaisupakkoon. Yksilöinnillä tarkoitetaan, että päätöksestä on käytävä ilmi myönnetty oikeudet tai asetut velvoitteet. Lisäksi tällä tarkoitetaan, että päätöksessä on päästävä yhteen ratkaisuun, jolloin vaihtoehtoisia lopputuloksia ei voida esittää. Selkeydellä tarkoitetaan, että päätöksen on oltava yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu.

Oikeusapulain 24 §:n mukaan hakijalle on selvitettävä mistä syystä oikeusaputoimisto on päätenyt kielteiseen päätökseen, jotta asiakas osaa arvioida mahdollisen muutoksenhaun tarpeellisuutta. Oikeusministeriön mukaan oikeusaputoimiston on annettava kielteisen päätöksen mukana ohjeet ratkaisupyynnön tekemiseksi. Ratkaisupyynnön johdosta oikeusaputoimisto voi itse oikaista tekemänsä päätöksen tai saattaa asian tuomioistuimen tutkittavaksi. Hakija voi myös tehdä uuden oikeusapuhakemuksen, jos asiassa ilmenee uusia perusteita oikeusavun saamiselle. Oikeusaputoimistot tekevät vuosittain yli 20 000 myönteistä ja 3000 kielteistä päätöstä. Ratkaisupyynnöjä tehdään noin 4000 kappaletta. (Oikeusministeriö 2013, 40 & 56–57.)

### **3.9 Oikeusavustaja ja avustajan toimenpiteet**

Oikeusapulain 8 §:n mukaan oikeusapulain tarkoittamaa oikeusapua antavat pääsääntöisesti julkiset oikeusavustajat. Poikkeuksena tästä ovat tuomioistuinasiat, joissa avustajaksi voidaan määrätä myös yksityinen avustaja. Yksityisen avustajan on oltava asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) 2 §:n mukainen luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Oikeusministeriön mukaan yksityiseltä avustajalta on selvitettävä suostumus asianhoitamiseen. Suostumus esitetään yleensä hakemuksen liitteenä olevalla asianajovaltakirjalla. (Oikeusministeriö 2013, 18.)

Oikeusapulain 5 §:n mukaan oikeusapu kattaa oikeusavustajan tarpeelliset toimenpiteet ottaen huomioon asian laadun ja merkityksen sekä olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusavun toimenpiteet voidaan korvata enintään 80 tunnilta. Asiaa käsittele-



vä tuomioistuimien voi päättää oikeusavun jatkamisesta, mutta tuntimäärä ei voi kerralla ylittää 30 tuntia, ellei tuomioistuin määrää toisin, esimerkiksi asian erityisen laajuuden takia. Oikeusapuun oikeutetun on esitettävä selvitys oikeusavun jatkumiselle, jotta oikeusapu voisi jatkua 80 tunnin yli. Tuomioistuimen ulkopuolisissa asioissa 80 tuntia ei voi ylittää.

Lehtisen (2014, 324) mukaan avustajan tärkein tehtävä on huolehtia asianajovelvollisuudestaan eli hoitaa asianajotehtävä, johon hänet on määrätty. Oikeusapupäätöksessä määritellään yksilöity asia, jota avustaja hoitaa. Avustajan on noudatettava tehtäviä hoitaessaan oikeusapulain 5 §:n 4 momentin mukaisesti hyvää asianajotapaa. Avustajan on myös noudatettava asianajajista annettua lakia (496/1958). Esimerkiksi sen 5 c §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta. Lisäksi hallintolain 21 §:n mukaan avustajan salassapitovelvollisuudesta säädetään myös oikeudenkäymiskaareissa. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:n mukaan avustaja ei saa ilmaista luvattomasti yksityisen henkilön tai perheen salaisuutta tai liike- tai ammattisalaisuutta, josta on saanut tietää tehtävässään.

Avustaminen päättyy, kun avustaja ei ole enää velvollinen hoitamaan toimeksiantosuhteen asianajotoimenpiteitä. Yleensä avustaminen loppuu, kun avustaja on suorittanut kaikki tarvittavat toimenpiteet. Avustaminen loppuu myös silloin, jos tuomioistuin peruuttaa avustajanmääräyksen tai päämies kuolee. Oikeusaputoimeksianton avustajatehtävien edellytyksenä on voimassaoleva oikeusapupäätös. Jos päämiehelle myönnetty oikeusapu lakkaa tai sen kesto lakkaa, päättyy myös oikeusapupäätöksen mukainen avustajanmääräys. Oikeusapu voi kuitenkin jatkua, vaikka avustajanmääräys lakkaisi. Yksityisellä avustajalla on oikeus saada tehtävistään palkkio oikeusaputoimeksiantosuhteen päätyttyä. (Lehtinen 2014, 126.)

Yksityiselle avustajalle korvattava palkkio perustuu valtioneuvoston antamaan asetukseen oikeusavun palkkioperusteista (290/2008), jäljempänä palkkioasetus. Palkkio perustuu palkkioasetuksen 2 §:n mukaan pääsääntöisesti aikaan, jonka avustaja on käyttänyt tehtävän hoitamiseen. Avustajan tuntipalkkio on palkkioasetuksen 6 §:n mukaan 110 euroa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa noudatetaan palkkioasetuksen 7 a §:n mukaan 15.9.2016 alkaen asiakkoista palkkiota tuntiperusteisen palkkion sijaan. Hallintovaiheessa palkkio on 600 euroa tai jos asiassa on ollut peruste avustamiseen turvapaikkapuhuttelussa, palkkio on 900 euroa. Hallinto-

oikeus vaiheessa palkkio on 800 euroa tai laadultaan ja laajuudeltaan vaativissa asioissa 1300 euroa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävään valituslupa-asiaan palkkiota voi saada 400 euroa tai laadultaan ja laajuudeltaan erityisen vaativaan asiaan 1000 euroa. (7 a §.) Yksityiset avustajat tekevät asianajamisesta Romeon sähköisessä järjestelmässä laskun, jonka tuomioistuinasiaassa hyväksyy tuomioistuin ja muissa asioissa oikeusapupäätöksen tehnyt oikeusaputoimisto (Oikeusministeriön 2015, 40).

### **3.10 Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja oikeusavun lakkaaminen**

Oikeusapulain 15 §:n mukaan asiakkaan on ilmoitettava oikeusaputoimistolle, mikäli tämän taloudellisessa asemassa tapahtuu muutoksia toimeksiannon aikana. Oikeusministeriön mukaan avustajan tehtävä on ilmoittaa asiakkaalle kyseisestä velvollisuudesta. Lisäksi oikeusapupäätöksessä kerrotaan asiakkaalle tämän ilmoitusvelvollisuudesta. (Oikeusministeriö 2013, 55.)

Oikeusapulain 16 §:n mukaan oikeusaputoimisto voi muuttaa oikeusapupäätöstä tai päättää oikeusavun lakkaamisesta, jos käy ilmi, että oikeusavun myöntämiselle ei ollutkaan edellytyksiä tai ne ovat muuttuneet. Hakija voi ratkaisupyynnöllä saattaa uuden oikeusapupäätöksen tuomioistuimen ratkaistavaksi tai oikeusaputoimisto voi myös itse oikaista tekemänsä päätöksen oikeusapulain 24 §:n mukaisesti.

## **4 Oikeusapu turvapaikanhakijalle**

Kansainvälistä suojelua hakeville on annettu valtion varoista korvattavaa oikeudellista apua 1990-luvulta lähtien, jolloin Suomeen tuli aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita. Aluksi oikeusapupalvelujen järjestäminen oli työministeriön ja Pakolaisneuvonta ry:n välisen sopimuksen perusteella Pakolaisneuvonnan vastuulla. Sopimus päättyi vuonna 2005 ja työministeriö asetti toimikaudelle 15.3.2006–28.2.2007 työryhmän, joka selvitti, miten turvapaikanhakijoiden oikeudellinen neuvonta kannattaisi toteuttaa. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti työministeriö huolehti rahoituses-

ta ja toteuttamisesta, ja vastaanottokeskukset huolehtivat oikeudellisesta tiedottamisesta ja palveluihin ohjaamisesta. (Sisäasianministeriö 2011, 8.)

Vuonna 2008 sisäasianministeriön organisaatiomuutoksen myötä vastaanoton ohjaus ja suunnittelu, johon myös oikeusapupalvelut kuuluivat, siirtyivät työministeriöstä sisäasianministeriölle. Vuonna 2010 toimivalta vastaanoton ohjauksesta ja suunnittelusta sekä oikeusapupalveluista siirtyivät Maahanmuuttovirastolle. Vastaanottokeskukset huolehtivat sisäasianministeriön rahoituksella kansainvälistä suojelua koskevista oikeusavun järjestämisestä. (Sisäasianministeriö 2011, 9–11.)

Turvapaikanhakijoille järjestettävä oikeusapu siirtyi oikeusaputoimistoille vuoden 2013 alussa. Sisäasianministeriö asetti ajalle 5.1.2011–15.3.2011 työryhmän tarkastelemaan kansainvälistä suojelua hakeville järjestettävää oikeusapua. Hankkeen tarkoituksena oli valmistella oikeusapupalvelujen järjestämistä yksinomaan oikeusapulain nojalla. Hanke pohjautui sisäasianministeriön ja oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Tavoitteena oli, että vuonna 2013 poistuvat päällekkäisyydet oikeusapupalvelujen tarjoamisessa, sillä samaan aikaan oli vastaanottokeskuksen järjestämät oikeusapupalvelut oikeusapulain nojalla sekä sisäasianministeriön rahoittamat oikeusapupalvelut. Työryhmän mukaan siirtämällä palvelut oikeusapulain piiriin pystyttäisiin vastaamaan paremmin nykyjärjestelmän haasteisiin. (Oikeusministeriö 2012, 5 & 12.) Vastaanottokeskusten velvollisuus yksilöllisten oikeusapupalvelujen järjestämisestä päättyi, mutta niiden tehtäväksi jäi yksilöllinen oikeudellinen neuvonta ja palveluihin ohjaaminen (sisäministeriö 2012).

#### **4.1 Kansainväliset velvoitteet kansainvälistä suojelua hakeville annettavasta oikeusavusta**

Hallituksen esityksen (HE 26/2016 vp, 18) mukaan Euroopan neuvoston menettelydirektiivissä määritellään kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut. Menettelydirektiivin mukaan hakijalle on tarjottava pyynnöstä ja maksutta menettelyyn liittyviä oikeudellisia tietoja ottaen huomioon hakijan olosuhteet (19 artikla). Hakijalle on pyydettyäessä annettava maksuton oikeudellinen avustaja muutoksenhakumenettelyyn (20 artikla). Hakijalle on myös annettava mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan turvapaikkahakemukseensa liittyvistä asioista oikeudellisen tai muun neu-

vonantajan kanssa. Kielteisen päätöksen saaneella hakijalla on oltava pyynnöstä oikeus saada maksutonta oikeusapua tai oikeudellinen edustaja direktiivin edellytysten puitteissa. (22 artikla.) Jäsenvaltiot voivat kuitenkin rajoittaa maksutonta oikeusapua tai oikeudellisen edustajan palveluja mm. taloudellisin perustein tai rajata sen tapauksiin, joissa on todennäköisesti myönteinen lopputulos. Tarkoituksena on, ettei turvapaikanhakijoiden kohtelu ole palkkioiden tai muiden kustannusten osalta edullisempaa kuin omille kansalaisille tarjottava oikeudellinen apu. (21 artikla.) Lisäksi turvapaikanhakijalle on kerrottava turvapaikkamenettelystä, tämän oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyn aikana ja niihin liittyvistä seurauksista sekä aikatauluista (12 artikla).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu) (2013/33/EU), jäljempänä vastaanottodirektiivi, 5 artikla koskee tietojen antamista. Kyseisen artikla velvoittaa jäsenvaltion tarjoamaan kansainvälistä suojelua hakeville tietoa oikeusapua järjestävistä tahoista mahdollisimman pian. Pakolaissopimuksessa ei ole erikseen säännöksiä kansainvälistä suojelua hakevien oikeudesta saada oikeusapua. Sopimuksen 16 artiklan mukaan pakolaisella on kuitenkin oltava samat oikeudet tuomioistuin asioissa kuin maan kansalaisilla. 16 artiklaa sovelletaan vain pakolaisiin, joilla on pakolaisasema. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan maksutonta oikeusapua on annettava niille, joilla ei ole riittävästi varoja ja, jotka tarvitsevat apua asian saattamiseen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jokaiselle on tarjottava mahdollisuus saada neuvoja sekä saada toinen henkilö puolustamaan ja edustamaan itseään tuomioistuimessa.

## **4.2 Turvapaikanhakijan oikeus oikeusapuun**

Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 10–11) mukaan menettelydirektiivi asettaa oikeusavun vähimmäistason, joka on annettava kansainvälistä suojelua hakeville. Kansainvälistä suojelua hakevalla on oikeus saada oikeusapua asiansa käsittelyyn sekä ulkomaalaislain että oikeusapulain nojalla. Ulkomaalaislain 9 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa. Oikeusministeriön mukaan kansainvälistä suojelua koskeva asia on selkeästi oikeudellinen asia, johon tarvitaan asiantuntevaa apua. Tällöin oikeusapulain 1 §:n edellytys oikeudelli-

sesta asiasta täyttyy. Hakijalta ei voida olettaa vieraan maan lainsäädännön tunteista, eikä pelkkä neuvonta ole riittävää tämän oikeusturvan kannalta. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevan asian valitusvaiheessa on kyse Suomen tuomioistuimessa käsiteltävästä asiasta, jolloin turvapaikanhakija on oikeutettu oikeusapuun myös oikeusapulain 2 §:n nojalla. Kansainvälistä suojelua koskevan asian katsotaan myös olevan oikeusapulain 2 §:n mukainen erityinen syy oikeusavun saamiseksi, jolloin turvapaikanhakijalle voidaan myöntää oikeusapua tuomioistuimen ulkopuoliseen asiaan eli hallintovaiheeseen. (Oikeusministeriö 2012, 19–20.)

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta, sillä jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sisäasiainministeriön mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla on erityinen oikeussuojantarve, koska kyse on perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista. Lisäksi henkilön palauttamisella kotimaahan saattaa olla hakijalle peruuttamattomia vaikutuksia. Oikeussuojan tarvetta korostaa myös se, että hakija ei tunne Suomen lainsäädäntöä ja oikeusjärjestelmää, eikä pysty hoitamaan asioita omalla kielellään. Tällöin hakijalle on järjestettävä täysmääräinen oikeusturva ja oikeudellinen apu. (Sisäasiainministeriö 2011, 6.)

Työministeriön mukaan kansainvälistä suojelua koskevat asiat tarvitsevat luonteensa takia erityistä oikeudellista apua. Kansainvälistä suojelua hakevien kyky asioiden hoitamiseen vaihtelee iän, koulutustaustan ja yksilöllisten ominaisuuksien takia. (Työministeriö 2007, 17.) Myös Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 11.02.2004 dnro 07811/03/5695, että turvapaikanhakijan kannalta turvapaikkaa, oleskelulupaa sekä maasta poistamista koskeva asia on merkittävä. Turvapaikanhakijalle voi olla kohtuuttoman vaikeaa laatia itse valituskirjelmä sekä valvoa etuaan hallinto-oikeuden kirjallisessa prosessissa, sillä kyseessä on suomen kieltä taitamaton henkilö.

Hakijalla on oikeus käyttää tulkkia hallinto- tai muutoksenhakuasiassa ja oikeusaputoimisto maksaa avustajan ja tulkin palkkiot ulkomaalaislain 10 §:n perusteella. Myös ulkomaalaislain 203 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia turvapaikamenettelyssä käsiteltävässä asiassa tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos hakija ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettäviä kieliä suomea tai ruotsia. Lisäksi

ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp, 7) on katsottu kyseisen säännöksen heijastavan hallinnossa noudatettavaa suhteellisuusperiaatetta. Myös Kuosman (1999, 176) mukaan kyse on ulkomaalaisasioissa huomioitavasta suhteellisuusperiaatteesta.

### **4.3 Turvapaikanhakijan oikeudellinen neuvonta**

Menettelydirektiivin 19 artiklan mukaisesti hakijalle on annettava oikeudelliseen menettelyyn liittyviä tietoja maksutta, jos sitä pyydetään. Viranomaisella on tiedonantovelvollisuus sekä ulkomaalaislain 95 a §:n perusteella, että kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 15 §:n perusteella.

Työministeriön mukaan turvapaikkamenettelyn eri vaiheisiin liittyy vaihtelevia oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarpeita. Turvapaikanhakijalle selvennetään prosessin kulkua ja kerrotaan tämän oikeuksista ja velvollisuuksista. Yleisluontoisen tiedon antamisesta ja palveluun ohjaamisesta huolehtivat pääsääntöisesti vastaanottokeskukset, mutta samalla myös poliisi, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto. Tiedotuksen ja ohjauksen saavutettavuudesta ja kattavuudesta huolehditaan yhteistyön ja resursoinnin avulla. Useammalla informointikanavalla, kuten esitteillä ja verkkosivuilla, ja toteutuskielillä huolehditaan oikeusturvan toteutumisesta riittävän aikaisessa vaiheessa. Vastaanottokeskuksille on tarjottava riittävä tuki tiedotuksen ja palvelujen ohjaamisen toteuttamiseen. (Työministeriö 2007, 27–28.)

### **4.4 Turvapaikanhakijan oikeudellinen avustaminen**

Hallituksen esityksen (HE 218/2014 vp, 20) mukaan Suomessa ylitetään menettelydirektiivin vaatimukset, sillä maksuttoman oikeusavustajan voi saada myös hallintovaiheeseen. Ulkomaalaislain 8 §:n mukaan turvapaikanhakija saa käyttää avustajaa hallintoasian eli turvapaikkahakemuksen vireillepanossa ja käsittelyssä. Oikeusapulain 8 §:n mukaan oikeusapua antaa pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja. Työministeri-

ön mukaan hallintovaiheessa selvitetään asiakkaan oikeusturvan kannalta asiassa tarvittavat toimenpiteet. Vastaanottokeskuksella on oltava neutraaliasema, eikä sillä ole tarvittavaa oikeudellista osaamista arvioida oikeudellisen avun tarvetta, jolloin arviointi jää avustajan tehtäväksi. Turvapaikanhakijan avustaminen edellyttää erityistä osaamista ja kansainväliseen suojeluun liittyvää säännösten ja menettelyiden tuntemista. Lisäksi turvapaikanhakijan avustaminen edellyttää oikea-aikaisuutta, sillä useat hakemukset käsitellään nopeutetussa menettelyssä. (Työministeriö 2007, 16–23.)

Aiemmin ennen 1.9.2016 voimaan tullutta ulkomaalaislain 9 §:n muutosta, avustajana sai hallintovaiheessa toimia muukin kuin lakimieskoulutuksen käynyt henkilö. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 15) mukaan muutoksella on ollut tarkoituksena turvata kansainvälistä suojelua hakevien asemaa siirtämällä avustajatoiminta paremman valvonnan piiriin. Avustajien kelpoisuusvaatimuksien rajaamisella katsotaan olevan positiivinen vaikutus oikeusavun laadun kannalta. Lisäksi ulkomaalaislain 9 §:n muutoksella rajoitettiin turvapaikkapuhuttelussa avustamista. Oikeusapuun ei kuulu avustaminen turvapaikkapuhuttelussa, ellei siihen ole erityinen perusteltu syy. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 17) mukaan tällä tarkoitetaan, että hakija ei hänen henkilöönsä tai tilanteeseen liittyvien syiden takia kykene antamaan turvapaikkapuhuttelussa riittävästi selkoa olosuhteistaan, jolloin hänen oikeusturvansa olisi vaarassa.

Työministeriön mukaan puhuttelussa avustaminen voi olla tietyissä tilanteissa tarpeen, sillä hakijan olosuhteet selvitetään pitkälti hakijan kertomuksen perusteella. Esimerkiksi yksin maahan tulleen alaikäisen katsotaan olevan erityisessä asemassa. (Työministeriö 2007, 13.) Strettin (2006, 471) mukaan perheestään erossa oleva lapsi on erityisen haavoittuvassa asemassa. Lapsilla, jotka hakevat turvapaikkaa, voi olla traumaattisia kokemuksia, esimerkiksi asuinmaansa levottomuuksien takia. Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 17) mukaan muita perusteltuja syitä avustajana läsnäololle puhuttelussa ovat haavoittuva asema, luku- ja kirjoitustaidottomuus, kidutuskokemukset ja traumatisoituminen. Viranomaisella on korostettu selvitysvelvollisuus, joka myös puoltaa sitä, ettei avustajaa aina tarvita turvapaikkapuhuttelussa. Muutoksen taustalla oli tarve saattaa kansainvälisen suojelun asiat samaan asemaan muiden asioiden kanssa, sillä vastaavanlaista apua ei ole muissa oikeusapulain mukaan annettavissa asioissa.

Menettelydirektiivin 20 artiklan mukaisesti hakijalle on pyydettyäessä annettava maksuton oikeudellinen avustaja muutoksenhakuvaiheeseen. Ulkomaalaislaissa tästä oikeudesta säädetään 8 §:ssä, jonka mukaan hakijalla on oikeus avustajaan muutoksenhakuasiassa. Tarukanteleen ja Jukaraisen (1999, 192) mukaan oikeudellisen avun tarve on korostunut muutoksenhakuvaiheessa, sillä hallinto-oikeuteen tehtävällä valituksella on hallintolainkäyttölain asettamia muotovaatimuksia. Menettelydirektiivin 20 artiklan mukaan avustajan toimenpiteisiin kuuluu ainakin vaadittavien asiakirjojen laatiminen ja osallistuminen asian käsittelyyn ensimmäisessä oikeusasteessa. Työministeriön (2007, 23) mukaan turvapaikanhakijat eivät yksin kykene suoriutumaan kyseisiä toimenpiteistä. Oikeusapulain 8 §:n mukaan tuomioistuinasiasassa oikeusapua voi antaa myös yksityinen avustaja. Hallituksen esityksen (HE 82/2001 vp, 22–23) mukaan perus- ja ihmisoikeuksien periaatteiden kannalta on tärkeää, että turvapaikanhakija voi valita tuomioistuinasiasassa avustajansa. Työministeriön mukaan turvapaikanhakijalle on tärkeää kertoa tästä oikeudesta sekä vaihtoehdoista, sillä hän ei voi olla niistä tietoinen. Vastaanottokeskusten tulee toimia palveluiden välittäjänä. (Työministeriö 2007, 25.)

#### **4.5 Julkisen oikeusavun heikkoudet ja vahvuudet**

Työministeriön mukaan julkisen oikeusapujärjestelmän vahvuutena on valtakunnan kattava verkosto, joka on hyvä palveluntarjoaja yksityisten toimijoiden rinnalla. Oikeusaputoimistoissa on laaja-alaista tuntemusta turvapaikka-asioiden lisäksi myös muissa asioissa, jotka hyödyttävät turvapaikanhakijoita. (Työministeriö 2007, 35.) Oikeusministeriön mukaan Suomen oikeusapujärjestelmän vahvuutena voidaan myös pitää asiakkaiden mahdollisuutta valita tuomioistuinasiasassa avustajansa, joka on kansainvälisesti tarkasteltuna harvinaista. Järjestelmä parantaa myös alueellisten palveluiden saatavuutta ja aiheuttaa kilpailua palvelun laadun ja tehokkuuden osalta, mikä on asiakkaiden kannalta positiivista. (Oikeusministeriö 2015, 47.)

Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 10–11) mukaan oikeusavun toteuttamisessa voi ongelmaksi muodostua määrärahojen riittävyys. Palvelujen kasvanut tarve ja laadun ylläpitäminen asettavat haasteita oikeusaputoimistoille. Jonotusajat eivät saa kasvaa liian pitkiksi ja valitusvaiheessa olevilla asiakkailla on määräpäiviä, joita tulee noudattaa. Myös oikeusministeriön (2015, 23) mukaan julkisen oikeusavun kehittä-



miskohteina ovat erityisesti oikeudellisten palveluiden alueellinen saatavuus, pitkien jonotusaikojen nopeuttaminen sekä oikeusapupalvelujen laadun arvioiminen.

Hallituksen esityksen (HE 32/2016 vp, 10–11 & 14) mukaan kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvu ja oikeusapupalvelujen saatavuus ja laajuus ovat ristiriidassa, sillä oikeusapupalvelut ovat suunniteltu pienemmälle määrälle. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskeva oikeusapu on laajempaa verrattuna muihin hallintovaiheessa olevien asioiden oikeusapuun. Hakijamäärien kasvu on vaikuttanut siihen, että menettelydirektiiviin vähimmäistasoa on ollut vaikea pitää, sillä avustajia ei ole käytettävissä tarvittavaa määrää, jotta oikeusapulaissa tarkoitettu oikeusapu toteutuisi jokaisen kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla. Lisäksi hakijamäärän oletetaan olevan myös jatkossa korkea, sillä Suomesta kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Asianajajaliitto on kritisoinut ulkomaalaislain muutosta asianajajaliiton strategiassa 2015–2024 (2015, 5), jossa todetaan, että hallintovaiheessa avustaminen tulisi kuulua myös yksityisille avustajille. Asianajajaliitto katsoo, että yksilön oikeusturva toteutuisi paremmin, jos hakija saisi myös hallintovaiheessa valita avustajansa. Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 12 §:n mukaan asiakkaan voi ohjata yksityiselle avustajalle, esimerkiksi kiireellisen työtilanteen takia.

Valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 4 §:n mukaan oikeusapupiiri voi ostaa oikeusapupalveluita, jos se katsotaan palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeelliseksi. Palveluita voi ostaa vain sellaiselta, jolla on riittävä taito ja voimavarat tehtävän hoitamiseksi, eikä toiminnan luonne tai tarkoitus vaaranna oikeusavun puolueettomuutta. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 16/2016 vp, 2–3) mukaan hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle on arvioitava perustuslain näkökulmasta, jonka mukaan sen on oltava perusteltua eikä perusoikeudet tai oikeusturva saa vaarantua. Lisäksi ostopalvelua on tarkasteltava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuudenperiaatteen näkökulmasta, sillä ostopalveluiden piirissä olevat voisivat joutua maksamaan palvelusta enemmän verrattuna oikeusaputoimiston tuottamaan palveluun. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelut kuuluvat myös erilaisen verotukseen, sillä palvelujen saajan kotimaa on EU:n alueen ulkopuolella, jonne arvonnisäveronlain sääntely ei ulotu ja arvonnisävero ei tule suoritettavaksi.

Valiokunnan mietinnön (LaVM 5/2016, 4) mukaan oikeusapupalvelujen tuottamista ja tarjoamista jouduttiin arvioimaan uudelleen vuonna 2015, kun kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapupalvelujen kysyntä kasvoi huomattavasti. Kasvanut resurssitarve puoltaa ostopalvelujen hyödyntämistä. Lisäksi turvapaikka-asioiden hoitamisessa tarvitaan erityisosaamista, jolloin palvelujen laadun turvaamiseksi hankintamenettely on kannattavaa.

Oikeusministeriön mukaan tulevaisuuden tavoitteena on turvata julkisen oikeusavun laatu, mutta samalla tarjota sitä kustannustehokkaasti sekä kohdentamalla apu sitä eniten tarvitseville. Tarkoituksena on antaa oikeudellista apua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja ehkäistä ongelmien kasvua neuvontapalveluilla. Tärkeänä kehityssuuntana on myös oikeusapupalvelujen tarjoaminen etäpalveluja ja sähköisiä palveluja hyödyntäen, jolloin apua voi saada mistä päin Suomea tahansa. Tarkoituksena on myös nopeuttaa ajanvarausta ja asianajoprosessia. Tavoitteisiin pääsemiseksi on selvitettävä kansainvälisten velvoitteiden asettamat kehittämiskohteet, niiden erilaiset toteuttamiskeinot sekä niistä aiheutuvat lisäkustannukset. Lisäksi on selvitettävä julkisen oikeusavun mahdolliset muutokset, joita Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö asettaa. Kehittämällä indikaattoreita ja muita seuranta-järjestelmiä, voidaan kehittää julkisen oikeusavun seurantaa. Tärkeä tavoite on myös turvata alueellinen ja oikea-aikainen oikeusavun saaminen. Seuraamalla ja kehittämällä oikeusavun laatua tuetaan myös osaamisen säilymistä ja kehittymistä. (Oikeusministeriö 2015, 12–13.)

## 5 Pohdinta

Tavoitteenani opinnäytetyölle oli selvittää lainopillisen tutkimuksen avulla vastaukset kysymyksiin miksi turvapaikanhakija saa oikeusapu ja mihin tämä tarvitsee oikeudellista apua. Menettelydirektiivin mukaisesti Suomen kansallinen lainsäädäntö sisältää ulkomaalaislaissa ja oikeusapulaissa säännökset turvapaikanhakijan oikeudesta saada oikeudellista apua. Turvapaikanhakijoilla katsotaan olevan korostunut oikeus-suojan tarve, sillä he eivät ymmärrä, eikä heidän voida olettaa ymmärtävän Suomen

oikeusjärjestelmää tai kieltä. Oikeudelliset asiat ovat haastavia jo Suomen kansalaiselle, joten olisi kohtuutonta olettaa ulkomaalaisen henkilön voivan itse huolehtia oikeusturvastaan. Lisäksi hakija voi olla erityisessä asemassa, esimerkiksi alaikäisyyden tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden takia. Vaikka viranomaisella on hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus, ei turvapaikanhakija kykene pelkän informoinnin avulla suojelemaan etujaan ja oikeuksiaan, vaan hän tarvitsee siihen asiantuntevaa apua.

Turvapaikanhakija täyttää lähes poikkeuksetta julkisen oikeusavun saamisen edellytykset. Henkilöä koskevat vaatimukset täyttyvät jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla, sillä oikeusapulakia sovelletaan kaikkiin Suomessa oleviin henkilöihin. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskeva asia liittyy hakijan perus- ja ihmisoikeuksiin, jolloin kyseessä oikeudellinen asia. Kansainvälisten velvoitteiden ja oikeuskäytännön mukaan turvapaikanhakija tarvitsee myös asiassaan ammattilaisen apua. Taloudellisen aseman vaatimukset täyttyvät myös, sillä turvapaikanhakijat ovat yleensä korvauksettomia asiakkaita, sillä he ovat vailla tuloja ja varallisuutta. Turvapaikanhakija voi saada sosiaalisena etuutena vastaanottorahaa, mutta sitä ei katsota tuloksi, sillä vastaanottoraha on tarkoitettu toimeentulon turvaamiseksi. Jos hakija työllistyy Suomessa, oikeusapupäätös voi muuttua tulojen myötä korvauksettomasta omavastuusuuden mukaisesti korvattavaksi.

Tavoitteena oli myös selvittää, mihin turvapaikanhakija tarvitsee oikeudellista apua. Turvapaikanhakija tarvitsee hallintomenetellyssä ensinnäkin tietoa. Vastaanottokeskuksilla on oikeudellisessa neuvonnassa merkittävä asema, sillä he ovat suoraan yhteydessä hakijoihin. Turvapaikanhakija ei tiedä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, joten niistä on kerrottava hänelle mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Lisäksi hakijoita kiinnostaa turvapaikkaprosessin kulku ja mahdollinen aikataulu. Useat turvapaikanhakijat luulevat saavansa automaattisesti turvapaikan. Yleinen luulo on, että Suomessa syntynyt lapsi on peruste oleskeluluvan saamiselle. Tiedottamisella ehkäistään epärealistisia odotuksia sekä turhia pettymyksiä, jotka voivat kanavoitua väärin. Hakijalla on velvollisuus huolehtia itse avustajan hankkimisesta, jolloin vastaanottokeskukset toimivat myös oikeusapupalveluihin ohjaajina. Yleensä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä on oikeusaputoimistoon yhteydessä, jos hakija haluaa avustajan.

Turvapaikanhakija tarvitsee apua etujensa ja oikeuksiensa valvomiseen, sillä turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutuminen perustuu hallintomenettelyyn sekä hallintolainkäytössä tehtäviin päätöksiin. Hallintovaiheen alkutapaamisessa kartoitetaan turvapaikanhakijan oikeudellisen avun tarve. Haavoittuvassa asemassa olevalla turvapaikanhakijalla katsotaan olevan erityinen oikeusavun tarve. Esimerkiksi alaikäisen kohdalla avustajan osallistuminen turvapaikkapuhutteluun on tarpeellista. Avustaja voi myös käydä hakijan kanssa turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpi, jos hakija kokee, ettei ymmärtänyt puhuttelussa tulkkia. Lisäksi avustaja voi pyytää uutta puhuttelua, jos puhuttelussa on jäänyt jotakin olennaista pois. Tällä voi olla merkitystä hakijan kansainvälistä suojelua koskevaan oleskelulupapäätökseen.

Turvapaikanhakijan oikeudellisen avun tarve on korostunut muutoksenhakuvaiheessa. Avustaja osaa arvioida, onko turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskeva päätös asianmukainen tai kannattaako päätöksestä valittaa. Lisäksi avustaja valvoo, että hakijan oikeudet ja edut tulevat huomioiduksi muutoksenhakumahdollisuuden hyödyntämisellä. Itse valituksen laatiminen olisi turvapaikanhakijoille kohtuuttoman vaikeaa. Turvapaikanhakijat eivät välttämättä osaa lukea tai kirjoittaa, eivätkä he tiedä mihin oikeudellisiin seikkoihin valituksessa kannattaa vedota. Jos asiasta valitetaan hallinto-oikeuteen, varataan Maahanmuuttovirastolle tilaisuus lausua asiasta valituksen johdosta. Tällöin avustajalta pyydetään asiaan vastaselitys, johon turvapaikanhakija tarvitsee avustajan apua, sillä vastaselitys on toimitettava 14 päivän kuluessa kirjallisesti hallinto-oikeuteen. Jos hallinto-oikeus ei muuta Maahanmuuttoviraston päätöstä, turvapaikanhakija tarvitsee apua mahdollisen valitusluvan hakemisessa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Turvapaikanhakijalle myönnetty oikeusapu on voimassa kaikissa oikeusasteissa, jolloin hakija on oikeutettu oikeudelliseen apuun prosessin loppuun saakka.

## **5.1 Yksilö vastaan yhteiskunta**

Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa vastakkain ovat valtion edut, kuten valtion turvallisuus ja yksilön edut, kuten ihmisoikeudet. Kansainvälisten velvoitteiden taustalla on tarkoituksena suojella perus- ja ihmisoikeuksia. Turvapaikanhakijat haavevat kansainvälistä suojelua, sillä heidän koti- tai asuinmaassaan heidän oikeuksiin rikotaan, eivätkä he voi turvautua asuinmaansa suojeluun. Kansainvälisten vel-

voitteiden myötä yksilöllä on oikeus hakea turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen takia hakijoille on tarjottava oikeudellista neuvontaa ja apua. Samalla valtiolla on kuitenkin oltava oikeus hallita maahanmuuttoaan. Lisäksi yhteiskunnan näkökulmasta on tasavertaisuuden kannalta tärkeää, että perus- ja ihmisoikeuksia noudatetaan ja toteutetaan kaikkien kohdalla.

Turvapaikanhakijat asettavat omat haasteensa yhteiskunnalle. Turvapaikanhakijoiden lisääntynyt määrä on työllistänyt monia viranomaisia. Tähän on tarvinnut laittaa resursseja, jotka ovat yhteiskunnan näkökulmasta muualta pois. Hakijamäärää on vaikea ennustaa, jolloin ruuhkiin ei voida hyvissä ajoin varautua. Lisäksi vasta aika ja kokemus osoittavat asioiden toimivuuden, jolloin mahdolliset lakimuutokset tehdään niin sanotusti kantapään kautta opittuna. Toisaalta lakimuutoksilla tavoiteltu hyöty ja seuraukset ilmenevät vasta myöhemmin. Esimerkiksi ulkomaalaislain 190 § koskevassa muutoksessa on kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa lyhennetty valituksen määräaikaa yleisestä 30 päivän valitusajasta 21 päivään. Muutoksella on pyritty nopeuttamaan turvapaikkaprosessia, jolla on yhteiskunnalle taloudellisia vaikutuksia. Valitusajan lyheneminen voi kuitenkin vaikuttaa hakijan oikeusturvaan, joka olisi vahingollista turvapaikanhakijalle.

Lisäksi ulkomaalaislakia on muutettu taloudellisista ja laadullisista syistä oikeusavun osalta siten, että avustajan osallistumista turvapaikkapuhutteluun on rajoitettu ja hallintovaiheessa oikeusapua tarjoaa pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja. Turvapaikkapuhutteluun osallistumisen rajaamisella on pyritty saattamaan hallintovaiheen asiat samalle tasolle. Tämä on mielestäni oikeudenmukaista kaikille. Kuitenkin on tärkeää, että muutoksessa on huomioitu yksilön etu. Tämän takia tilanteissa, joissa oikeusturva edellyttää erityistä apua, puhutteluun osallistuminen kuuluu oikeusapuun. Toisaalta lakimuutoksen myötä avustajan työmäärää saattaa lisätä turvapaikkapuhutteluun valmistautuminen tai puhuttelupöytäkirjan läpikäyminen turvapaikanhakijan kanssa.

Turvapaikanhakijan oikeutta valita avustajansa on rajoitettu hallintovaiheen osalta, sillä tuomioistuimen ulkopuolisissa asioissa avustajana tulisi toimia julkinen oikeusavustaja. Yksilön kannalta tämän oikeuksien rajoittaminen on epäedullista, mutta yhteiskunnan näkökulmasta muutoksella on positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Oi-

keusapu- ja edunvalvontapiireistä annetussa laissa on kuitenkin säädetty hakijan ohjaamisesta yksityiselle avustajalle, esimerkiksi kiireellisen työtilanteen takia. Julkisia oikeusavustajia sitoo viraston aukioloaika 8.00–16.15, sillä tapaamiset on järjestettävä tuona aikana. Turvapaikanhakijoiden asioiden hoitaminen ei saa vaarantua kiireelliseen työtilanteen takia, joten oikeusaputoimistojen on huolehdittava henkilöstön riittävydestä. Useassa oikeusaputoimistossa on palkattu tätä varten avustajia hoitamaan vain turvapaikka-asioita. Yksityisten avustajien avulla varmistetaan, että avustajia on riittävästi vaikka hakijamäärä kasvaisi, jolloin myös palvelujen alueellinen saatavuus varmistuu. Lisäksi yksityisten avustajien joukossa on myös erityisosaamista, jolla varmistetaan, että tarvittavaa osaamista on tarjolla.

Oikeusapulain muutoksen myötä avustajan tuntikohtaisesta palkkiosta on siirrytty asiakkoittaiseen palkkioon. Yksityisien avustajien palvelut ovat kalliimpia, sillä Asianajajaliiton (2012) mukaan asianajajan tuntipalkka tulisi olla 200 euroa. Vastaavasti julkisen oikeusavustajan tuntiveloitus on täydenkorvauksen asiakkailta 110 euroa. Lakimuutoksen myötä yksityisten avustajien palvelujen hintoja on voitu karsia. Juha Sipilän hallituksen turvapoliittisessa toimenpideohjelmassa (2015) otettiin kantaa turvapaikanhakijalle annettavan oikeusavun palkkioperusteiden muuttamiseen. Kiinteä palkkio tehostaa ja selkeyttää palkkiolaskujen käsittelyä ja maksatuspäätösten tekemistä oikeusaputoimistossa, kun ei tarvitse enää arvioida, mitkä ovat tarpeellisia toimenpiteitä sekä niihin käytettyä aikaa.

Yksilön kannalta tärkeintä on, että tämä saa ammattitaitoista apua oikeaan aikaan ja oikeusturvansa edellyttämällä tavalla; oli avustaja sitten julkinen oikeusavustaja tai yksityinen avustaja. Avustajalta vaaditaan erityisesti kansainvälisen suojelun asioiden tuntemista ja kohdamaa tietoutta sekä luotettavuutta. Turvapaikka asioissa avustaminen voi olla avustajalle rankkaa, sillä Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus antavat paljon kielteisiä päätöksiä. Lisäksi avustaminen ei ehkä tunnu yhtä henkilökohtaiselta, sillä hakijan kanssa keskustellaan tulkin välityksellä. Hakijan kanssa luottamuksuhteen rakentaminen on tärkeää, etenkin jos on kyse haavoittuvassa asemassa olevasta turvapaikanhakijasta.

## 5.2 Julkinen oikeusapu oikeudellisen palvelun tarjoajana

Yhteiskunnan ja yksilön kannalta on myös syytä tarkastella turvapaikanhakijalle annettavaa oikeusapua. Julkinen oikeusapujärjestelmä asettaa Suomessa olevat henkilöt samanarvoiseen asemaan, sillä oikeusapua myönnetään samoilla perusteilla kaikille. Mielestäni on hyvä, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeudellinen apu ei ole vastaanottokeskusten järjestämänä, sillä heillä on oltava hakijoihin neutraali asema. Lisäksi heillä ei ole tarvittavaa oikeudellista ammattitaitoa, jolloin on parempi, että he toimivat oikeudellisten palvelujen välittäjinä. Maahanmuuttovirastolla on puolestaan hallintoviranomaisena päätöksentekijän rooli, joten hakijat voisivat kokea ristiriitaiseksi, jos Maahanmuuttovirasto huolehtisi myös oikeudellisen avun järjestämisestä.

Julkisen oikeusavun vahvuutena on kustannustehokas järjestelmä. Oikeusaputoimistot huolehtivat oikeusavun myöntämisestä ja oikeusapupäätösten tekeminen on keskitetty niin sanottujen putkitoimistojen tehtäväksi. Tällä varmistetaan, että oikeusapuhakemukset ratkaistaan yhdenmukaisesti. Oikeusaputoimistot huolehtivat niistä maksuksista, jotka koskevat kyseisissä toimistoissa tehtyjä oikeusapupäätöksiä. Tällä helpotetaan maksatuspäätösten tekemistä, sillä kyseisessä toimistossa on tarvittavat asiakirjat ja tieto prosessin kulusta. Samalla myös huolehditaan, että laskujen maksamisessa on yhteinen käytäntö. Lisäksi julkisen oikeusavun vahvuutena on myös hakijan vapaus valita avustajansa tuomioistuinasioissa.

Julkisen oikeusavun kehityskohteena näkisin etenkin Romeon eli oikeusapuasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kehittämisen, sillä se ei mielestäni aina sovellu ulkomaalaisten asioiden käsittelyyn. Esimerkiksi oikeusapusihteerien työ helpottuisi, jos he näkisivät muissa oikeusaputoimistoissa tehdyt oikeusapupäätökset. Lisäksi oikeusaputoimistojen olisi tärkeää saada paremmat käyttöoikeudet ulkomaalaisrekisteriin, jolla helpotettaisiin tarvittavan tiedon saamista sekä säästettäisiin työaika. Turvapaikanhakijoiden oikeudellinen avustaminen on melko uusi asia oikeusaputoimistoissa, jolloin asioita ja käytäntöjä yhä opetellaan. Tällöin on tärkeää huomioida, että oikeusaputoimistoissa on riittävää osaamista kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Tästä voidaan huolehtia huolellisella rekrytoinnilla ja koulutuksilla. Vaikka hakijamäärä on tasaantunut, ei tulevaisuutta voida kuitenkaan ennustaa, joten siihen on pyrittävä vastaamaan parhaan mukaan. Tällöin on myös tärkeää huolehtia viranomais- ja

sidosryhmäyhteistyöstä, jotta asiat toimivat kaikkien kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi on huomioitava, että turvapaikanhakijoille järjestettävän oikeudellisen avun laatua ylläpidetään sekä pyritään kehittämään sitä entisestään.

### **5.3 Lainsäädäntö ja käytäntö**

Oikeusministeriön (2015, 12) mukaan julkinen oikeusapujärjestelmä vastaa pääosin kansainvälisiä vaatimuksia. Kansainvälisissä tutkimuksissa Suomen oikeusapujärjestelmä nähdään kansalaisten näkökulmasta tehokkaana ja kattavana. Monista muista maista poiketen Suomessa julkista oikeusapua antaa yksityisten asianajo- ja lakitoimistojen lisäksi oikeusaputoimistojen avulla valtio. Lisäksi julkinen oikeusapujärjestelmä tarjoaa laajemman oikeudellisen avun, mitä menettelydirektiivi vaatii.

Lainsäädäntö ja käytäntö näyttäisivät kohtaavan melko hyvin, mutta syyskuussa voimaan tulleet ulkomaalaislain ja oikeusapulain muutokset ovat vaikuttaneet turvapaikka-asioissa avustamiseen. Vaikka muutoksista tiedotetaan hyvissä ajoin, muutostilanteisiin liittyy epätietoisuutta ja väärinymmärryksiä. Lisäksi muutoksen jälkeen on etsittävä yhtenäiset toimintatavat. Tämän takia oikeusavun putkitoimistot ovat pitäneet palaverreja, jotta toiminta on jatkossakin yhtenäistä, eikä lakia tulkita eri tavalla.

Ulkomaalaislain muutoksen myötä yksityinen avustaja voi hallintovaiheessa avustaa turvapaikanhakijaa erityisestä syystä. Lainsäädännön mukaan oikeusaputoimisto voi ohjata hakijan yksityiselle avustajalle tietyissä tilanteissa. Tarkoituksena olisi se, että yksityinen avustaja laittaa oikeusapuhakemuksen liitteeksi oikeusaputoimiston myöntämän oikeusapuohjaustodistuksen eli oikeusaputoimisto ohjaa hakijan yksityiselle avustajalle. Lisäksi yksityinen avustaja voidaan määrätä hallintovaiheeseen yksilöllisestä perustellusta syystä, jolloin avustajan tulisi esittää oikeusapuhakemuksessa tälle perustelut. Muutos ei ole ehkä ollut kaikille yksityisille avustajille selvää, sillä useissa oikeusaputoimistoissa on tehty kielteisiä oikeusapupäätöksiä hallintovaiheen oikeusapuhakemuksiin. Toisaalta kielteiset päätökset tuottavat usein ratkaisupyynnöjä, joiden avulla oikeusaputoimistot saavat hallinto-oikeudelta jatkoa varten menettelytapaohjeita.



## 5.4 Asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Opinnäytetyöprosessi on ollut minulla haastava, mutta samalla opettava kokemus. Kokopäiväisenä työskenteleminen asetti kirjoittamiselle omat rajansa, sillä käytettävissä olivat vain illat ja viikonloput. Ilman pitkäntähtäimen aikataulua työ olisi tuskin valmistunut ajallaan. Toinen haaste liittyi työn rajaamiseen, sillä innostuin perehtymään turvapaikkamenettelyyn turhan laajasti, jolloin jouduin karsimaan tekstiäni. Turvapaikkamenettelyä koskeva osio on vieläkin työssäni melko laaja, mutta halusin tuoda lukijalle esille sen, miten monta seikkaa asian käsittelyyn liittyy. Tällöin on helppompaa ymmärtää turvapaikanhakijan korostunut oikeusavun tarve. Vaikka jo opintopisteiden määrä kertoo opinnäytetyön olevan laaja, työmäärä yllätti minut silti. Toisaalta aiheen valinnallakin oli tähän vaikutusta, sillä tuntemattomaan aiheeseen tutustuminen vei alkuun paljon aikaa.

Kansainvälisten sopimusten ja Suomen kansallisen lainsäädännön avulla pystyin selvittämään molempiin tutkimuskysymyksiin vastaukset. Oli mielenkiintoista vertailla kansainvälisiä velvoitteita ja Suomen kansallista lainsäädäntöä. Minut yllätti se, että direktiivien vaatimukset oikeudellisen avun järjestämisessä ylitetään. Toisaalta ulkomaalaislain muutoksilla on pyritty myös saattamaan Suomen lainsäädäntö yhtenäisemmäksi EU:n maiden kanssa. Tutkimusmenetelmä oli työssä toimiva ja mielestäni pääsin sillä parhaaseen lopputulokseen. Lainopillisella tutkimusmenetelmällä pystyin myös hyödyntämään vahvuuksiani tiedon etsimisen ja soveltamisen suhteen. Työn luotettavuuden arviointi on melko helppoa, sillä työni pohjautuu oikeuslähteisiin. Mielestäni hyödynsin työssäni monipuolisesti eri lähteitä ja oikeuskirjallisuuden avulla sain elävöitettyä tekstiä. Aiheesta löytyi tosin melko vähän oikeuskirjallisuutta, joten lait ja niiden esityöt sekä oikeusministeriön selvitykset ovat työssäni isossa osassa. Oikeustapauksia olisi voinut olla enemmän, mutta valitsin työhöni havainnollistavimmat esimerkit. Opinnäytetyöni luotettavuutta olisi voinut lisätä haastattelut, joilla olisin saanut asiantuntevilta henkilöiltä näkemyksiä asiaan. Mielenkiintoista olisi ollut saada tietoa turvapaikanhakijoiden kokemuksista. Toisaalta tällöin työ olisi pitänyt toteuttaa eri menetelmälläkin.

Turvapaikanhakijoiden oikeuksista olisi hyvä tiedottaa enemmän. Aihe ei ole ehkä mediaseksikkäin, mutta ihmiset ymmärtäisivät paremmin miksi turvapaikanhakijoita ”majoitetaan” täällä ja miksi heille tarjotaan valtion varoista oikeudellista apua. Lisäksi

oikeusaputoimistojen työn laadun kannalta on tärkeää, että julkisten oikeusavustajien ohella myös oikeusapusihteerit tietävät, miksi asioita tehdään tietyllä tavalla. Opin- näytetyöstä hyötyvät etenkin oikeusapusihteerit, mutta myös muut turvapaikanhaki- joiden kanssa työskentelevät henkilöt. Lisäksi työstä saa hyödyllistä tietoa jokainen aiheesta kiinnostunut. Eniten tästä opinnäytetyöstä hyödyn itse, sillä perehtymiseni ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin tarkemmin auttaa minua työssäni.

Turvapaikanhakijalle järjestettävästä oikeusavusta ei löydy tuoreita tutkimuksia, jossa olisi huomioitu turvapaikanhakijan oikeuksiin liittyvät lakimuutokset. Mielenkiintoisen tutkimuksen saisi vertailemalla oikeudellisen avun järjestämistä sisäasianministeriön ja oikeusministeriön alaisuudessa. Käsittelin työssäni hyvin lyhyesti lakimuutosten merkityksiä, mutta toisaalta varsinaiset muutokset ilmenevät käytännön tasolla vasta myöhemmin. Aihetta olisi hyvä tutkia lisää etenkin turvapaikanhakijan oikeusapupal- velujen kehittämisen kannalta.

## Lähteet

- Asetus Asetus Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan voimaansaattamisesta 1/1956.
- C-465/07 Meki Elgafaji ja Noor Elgafaji vastaan Staatssecretaris van Justitie, 17.2.2009, Kok. 2009, s. I-00921, 35–39 kohta.
- Eskuri, S., Hujala, T. & Hynynen, T. 1999. Oikeusturvavakuutus. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus Oy.
- Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu).
- Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.
- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot 2012/C 326/01.
- Finanssialan keskusliitto. 2014. Tulevaisuuden turvaa vakuuttamalla. Vakuutustutkimus 2014.  
[http://www.finanssiala.fi/materiaalit/Vakuutustutkimus\\_2014.pdf](http://www.finanssiala.fi/materiaalit/Vakuutustutkimus_2014.pdf).  
 10.10.2016.
- Hallintolainkäyttölaki 586/1996.
- Hallintolaki 434/2003.
- Havansi, E. 2004. Määrääjat ja oikeudenkäynti. Helsinki: Wsoy.
- HaVM 3/2016 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 130/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusapulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 218/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 26/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- HE 266/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 28/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 9/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Helsingin hallinto-oikeus. 11.02.2004 dnro 07811/03/5695.
- Helsingin hallinto-oikeus. 22.9.2016 dnro 04195/16/1220.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus SopS 19/1990.
- Jokela, A. 1995. Oikeudenkäyntikulut ja maksuton oikeusapu. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Jokela, A. 2004. Oikeudenkäynti III. Helsinki: Talentum.
- Juvonen, A. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa. Käytännön käsikirja. Helsinki: Edita.
- Kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS 8/1976.
- KHO 2000:401.
- KHO 2008:3224.
- KHO 2009:87.
- KHO 2010:84.
- KHO 2013:113.
- KHO 2014:131.
- KHO 2014:84.
- KHO 2016:181.
- Kielilaki 423/2003.
- Korkein hallinto-oikeus, 2016. Valituslupa-asiat 2015.  
[http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/tilastoja/s2qf64w51/Valitusluvut\\_2015.pdf](http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/tilastoja/s2qf64w51/Valitusluvut_2015.pdf). 30.9.2016.
- Kuoppamäki, S. 2011. Poliisin ja rajavartiolaitoksen turvapaikkamenettelyt ja viranomaisyhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 92. Raja- ja merivartiokoulun julkaisusarja 3. Työpaperit, raportit, selosteet 1/2011.  
[http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86800/Raportteja92\\_Kuoppamaki.pdf?sequence=1](http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86800/Raportteja92_Kuoppamaki.pdf?sequence=1). 25.10.2016.
- Kuosma, T. 1993. Pakolaisen oikeusasema Suomessa. Tampere: Tammerpaino Oy.
- Kuosma, T. 1999. Ulkomaalainen, pakolainen, turvapaikanhakija. Helsinki: Multiprint.
- Kuosma, T. 2004. Uusi ulkomaalaislaki. Helsinki: Lainvoima.
- Kuosma, T. 2016. Turvapaikka ja pakolaisasema. Nordbooks (printed in eu).
- Laine, M. 2001. Ulkomaalaisen oikeudellinen asema Suomessa. Työhallinnon julkaisu nro 280. Helsinki: Työministeriö.
- Laki asianajajista 496/1958.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.
- Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista 715/2011.
- Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016.
- LaVM 5/2016 vp. Valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- Lehtinen, L. 1999. Julkinen oikeusapu asianajotoimeksiannoissa. Kokkola: Kärppä-julkaisut.
- Lehtinen, L. 2014. Oikeusapulain mukaisen yksityisen avustajan oikeuksista ja velvollisuuksista. Kannus: Bookwell Oy.

- Leppänen, T. & Välimaa, A. 1998. Muutoksenhaun pääpiirteet 4. uudistettu painos. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Litmala, M. 2004. Lakiopas oikeudelliseen asiointiin. Helsinki: Wsoy.
- Maahanmuuttovirasto. 2012. Tietojärjestelmäseloste.  
[http://www.migri.fi/download/25316\\_ulkomaalaisrekisteri\\_UMA\\_tietojarjestelmaseloste.pdf?bfd589042815d488](http://www.migri.fi/download/25316_ulkomaalaisrekisteri_UMA_tietojarjestelmaseloste.pdf?bfd589042815d488). 12.11.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016a. Kiintiöpakolaiset.  
[http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka\\_ ja\\_pakolaistilastot/kiintiopakolaiset](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka_ ja_pakolaistilastot/kiintiopakolaiset). 14.11.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016b. Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika arvioidaan puhuttelussa. [http://www.migri.fi/nain\\_palvelemme/kasittelyajat/kasittelyajat\\_ \\_kansainvalinen\\_suojelu/1/0/turvapaikkahakemuksen\\_kasittelyaika\\_arvioidaan\\_puhuttelussa\\_54130](http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelyajat/kasittelyajat_ _kansainvalinen_suojelu/1/0/turvapaikkahakemuksen_kasittelyaika_arvioidaan_puhuttelussa_54130). 21.10.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016c. Voit saada tukea vapaaehtoiseen paluuseen.  
[http://www.migri.fi/turvapaikka\\_suomesta/paluu\\_kotimaahan](http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/paluu_kotimaahan). 25.10.2016.
- Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Forum Iuris.
- Mäenpää, O. 2012. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita.
- Niemi-Kiesiläinen, J. 1989. Pakolaisoikeus. Helsinki: Hakapano Oy.
- Oikeudenkäymiskaari 4/1734.
- Oikeusapulaki 257/2002.
- Oikeusministeriö. 2012. Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut. Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012.  
[http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354195283040/Files/Kansainvalista\\_suojelua\\_hakevat.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354195283040/Files/Kansainvalista_suojelua_hakevat.pdf). 2.11.2016.
- Oikeusministeriö. 2013. Oikeusavun käsikirja. Oikeusavun sähköisen asiointin ja asianhallintajärjestelmän kehittämistyöryhmän suositukset. Selvityksiä ja ohjeita 8/2013.  
[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1360761222336/Files/OMSO\\_8\\_2013\\_Oikeusavunkasikirja\\_88s.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1360761222336/Files/OMSO_8_2013_Oikeusavunkasikirja_88s.pdf). 10.9.2016
- Oikeusministeriö. 2015. Oikeusavun kokonaissuunnitelma. Selvityksiä ja ohjeita 41/2015.  
[http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO\\_41\\_2015\\_Oik\\_avun\\_kokonaiss\\_66s.pdf](http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1436242248055/Files/OMSO_41_2015_Oik_avun_kokonaiss_66s.pdf). 5.10.2016.
- Oikeusministeriön asetus oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä, oikeusaputoimistojen ja edunvalvonta toimistojen toimipaikoista sekä kunnista, joiden edunvalvontapalveluista oikeusapu- ja edunvalvontapiiri vastaa 608/2016.
- Ojanen, T. 2006. EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita.
- Ojanen, T. 2009. Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Forum Iuris.
- Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus SopS 77/1968.
- PeVL 16/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä.
- Rissanen, A. & Lasola, M. 2014. Julkinen oikeusapu: Yksityisten avustajien toiminta. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Rissanen, A. & Rantala, K. 2013. Julkisen oikeusavun kohdentuminen. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Similä, J. 2015. Sisäinen pako turvapaikkapäätöksenteossa. Itä-Suomen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu-tutkielma.  
[http://migri.fi/download/65107\\_Pro\\_Gradu\\_Juha\\_Simila.pdf?f526a83a2426d388](http://migri.fi/download/65107_Pro_Gradu_Juha_Simila.pdf?f526a83a2426d388). 1.11.2016.
- Sisäasianministeriö. 2011. Kansainvälistä suojelua hakevalle tarjottava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu. Sisäasianministeriön julkaisuja 12/2011.

- [http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/17201/4471\\_Julkaisu\\_netiversio.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/17201/4471_Julkaisu_netiversio.pdf)  
. 1.11.2016.
- Sisäministeriö. 2012. Turvapaikanhakijoiden oikeusapu siirtyy oikeusaputoimistoille vuoden 2013 alusta. [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitorilehti/1/0/turvapaikanhakijoiden\\_oikeusapu\\_siirtyy\\_oikeusaputoimistoille\\_vuoden\\_2013\\_alusta\\_38305](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/monitorilehti/1/0/turvapaikanhakijoiden_oikeusapu_siirtyy_oikeusaputoimistoille_vuoden_2013_alusta_38305). 2.11.2016.
- Sisäministeriö. 2016. Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2016. <http://www.intermin.fi/julkaisu/212016?docID=68437>. 10.10.2016.
- Strett, S. 2006. Immigration. England: Ashgate Publishing Limited.
- Suomen Asianajaliitto. 2015. Asianajaliito strategia 2015-2024. [https://www.asianajaliitto.fi/files/2304/Asianajaliiton\\_strategia\\_2015-2024.pdf](https://www.asianajaliitto.fi/files/2304/Asianajaliiton_strategia_2015-2024.pdf). 29.10.2016.
- Suomen asianajaliitto. 2013. Hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet. [https://www.asianajaliitto.fi/files/1660/B\\_01\\_Hyvaa\\_asianajajatapaa\\_koskevat\\_ohjeet\\_tammikuu\\_2013.pdf](https://www.asianajaliitto.fi/files/1660/B_01_Hyvaa_asianajajatapaa_koskevat_ohjeet_tammikuu_2013.pdf). 2.10.2016.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Tarukannel, V. & Jukarainen, H. 1999. Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi: Tampereen yliopisto.
- Turvallisuusselvityslaki 726/2014.
- Työministeriö. 2007. Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu. Työryhmän ehdotus turvapaikanhakijoiden ja muiden ulkomaalaisten oikeudellisten palvelujen järjestämiseksi. Työhallinnon julkaisu 2007. [https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/ministerioiden\\_julkaisut/4607.pdf](https://www.edilex.fi.tietopalvelu.karelia.fi/ministerioiden_julkaisut/4607.pdf)  
. 3.11.2016.
- Ulkomaalaislaki 301/2004.
- UNHCR. 2016. Global trends forced displacement in 2015. [https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf?utm\\_source=20160620\\_WRD\\_GTPR\\_DK\\_FN&utm\\_medium=email&utm\\_term=kaisa.vakiparta@pakolaisapu.fi&utm\\_content=https%3a%2f%2fs3.amazonaws.com%2funhcrsharedmedia%2f2016%2f2016-06-20-global-trends%2f2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf&utm\\_campaign=](https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf?utm_source=20160620_WRD_GTPR_DK_FN&utm_medium=email&utm_term=kaisa.vakiparta@pakolaisapu.fi&utm_content=https%3a%2f%2fs3.amazonaws.com%2funhcrsharedmedia%2f2016%2f2016-06-20-global-trends%2f2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf&utm_campaign=)  
28.11.2016.
- Valtioneuvosto. 2015. Hallituksen turvapoliittinen toimenpideohjelma. [http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikka\\_poliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikka_poliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099). 3.10.2016.
- Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008.
- Valtioneuvoston asetus oikeusavusta 388/2002.
- Ylönen, M. 2014. Asianajajaoikeus. Helsinki: Talentum.