

## P O L I C Y   B R I E F   S E R I E S

### ARKIPÄIVÄN OIKEUSAPU TURVAPAIKKAPROSESSISSA

*Joulukuu 2018*

JAANA PALANDER & PIRJO PÖLLÄNEN

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman GLASE-hankkeen Arjen turvallisuus -tiimi on tutkinut oikeusapua turvapaikanhakijan arjen näkökulmasta. Tämä tutkimus selventää **turvapaikanhakijoiden oikeusavun toimivuutta ja lainsäädäntömuutosten vaikutuksia**. Tutkimuksessa olemme ensinnäkin määrittäneet, mitä arkipäivän oikeusapu on. Toiseksi, olemme kartoittaneet paikallisesti sitä **toimijakenttää**, joka tarjoaa turvapaikanhakijoille apua hallinnollisiin ja oikeudellisiin ongelmiin. Eri toimijat on ryhmitelty oikeusavun muodollisuuden ja epämuodollisuuden mukaan, sekä sen mukaan, kuuluuko toimija julkiseen, yksityiseen vai kolmanteen sektoriin. Olemme myös analysoineet haastattelujen perusteella niitä **haasteita ja hyviä käytänteitä**, joita käytännön toimijat ovat kohdanneet nykyisessä oikeusapujärjestelmässä. Tutkimuksen perusteella suositamme, että **koulutukseen, tulkkaukseen** ja eri toimijoiden väliseen **luottamukseen** kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Näemme moninaisen toimijakentän mahdollisuutena arkipäivän oikeusavun vahvistamisessa. Toiminnan tehokkuutta voisi tukea **sosiaalista mediaa ja mobiiliteknologiaa** hyödyntämällä. Ehdotamme myös, että turvapaikka-asioiden **palkkiojärjestelmän** valtiontaloudelliset kokonaiskustannukset ja niiden vaikutus toiminnan laatuun selvitetään.

## Arkipäivän oikeusturvaa

Tutkimuksen taustalla on vuonna 2015 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden suuri määrä ja tähän erityistilanteeseen vastauksena laaditut lainsäädännön sekä hallinto- ja tuomioistuinkäytännön muutokset (ks. HE 32/2016 vp.). Vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden oikeusapujärjestelmää muutettiin niin, että nykyään oikeusavusta vastaa pääasiassa julkinen oikeusapu, joka myös päättää yksityisen ja kolmannen sektorin palveluiden hankkimisesta. Oikeusaputoimistoihin palkattiin tätä varten lisää henkilökuntaa. Julkisen oikeusavun saamista muutettiin niin, että nykyään avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa korvataan vain erityisen painavista syistä, avustajien tulee olla lupalakimiehiä, ja yksityisen ja kolmannen sektorin avustajille maksetaan ennalta määrätty kiinteä asiakohtainen palkkio. Tavoitteiksi tälle muutokselle mainittiin asioiden nopeampi käsittely, laadun parantaminen ja kustannusten säästäminen.

Oikeusavun saaminen turvapaikkaprosessissa on välttämätöntä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Asiantunteva ja riittävä oikeusapu puolestaan on tärkeä tekijä turvapaikanhakijan turvallisuuden tunteen, toimijuuden ja hyvinvoinnin kannalta. Kun tutkimuksen näkökulmana on arkipäivän oikeusapu, korostuu turvapaikanhakijan näkökulma ja hänen kokemuksensa avun saamisesta. Lähtökohtana on tarkastella turvapaikanhakijan näkökulmasta, mistä ja keneltä hän todellisuudessa saa apua oikeudellisiin ja hallinnollisiin kysymyksiin.

Kyse on oikeusteoreettisessa mielessä pääsystä oikeuksiin (*access to justice*) ja vielä tarkemmin poluista, jotka johdattavat oikeuksiin (*paths to justice*). Pääsy oikeuksiin voidaan tässä yhteydessä ymmärtää konkreettisesti niin, että turvapaikanhakijalla on pääsy oikeusavun piiriin tai muuten mahdollisuus viedä hallinnollista tai oikeudellista asiaansa eteenpäin. Oikeuksiin pääsyllä on myös abstraktimpi merkitys, joka painottaa oikeudellisesti oikeaan lopputulokseen pääsemistä. Oikeuksiin pääsy on siis läheinen konsepti oikeusturvan kanssa. Tutkimuksessa, jossa pyritään kartoittamaan polkuja oikeuksiin pääsemiseksi, tarkastellaan keinoja, joita ihmiset käyttävät saadakseen apua oikeudellisiin ongelmiinsa.

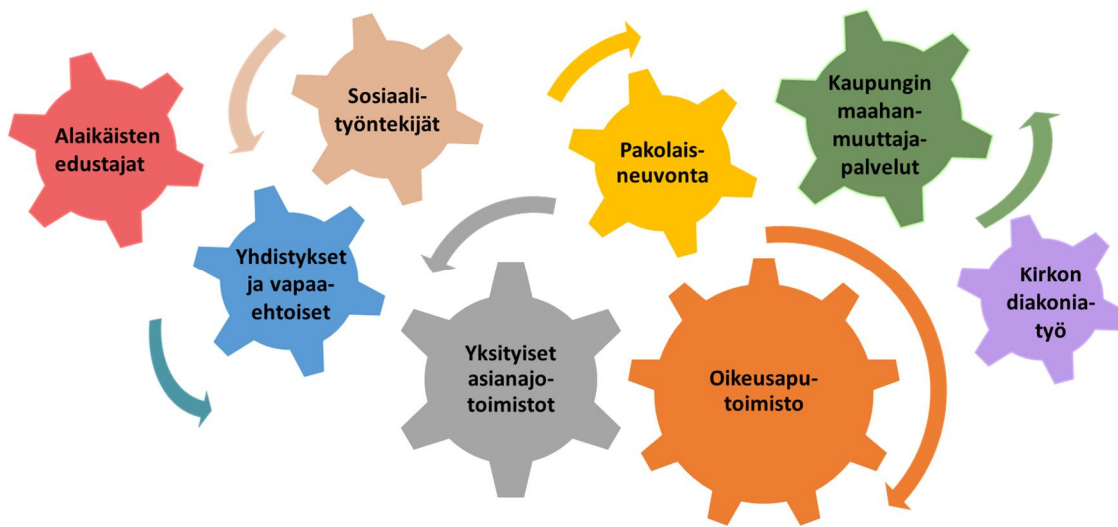
## Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmämme on yhdistelmä haastatteluaineiston yhteiskuntatieteellistä analyysiä ja oikeussosiologista järjestelmäanalyysiä. Empiirinen aineistomme perustuu haastatteluihin turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisissä olevien julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa Pohjois-Karjalassa, Joensuun seudulla vuosina 2017 ja 2018. Olemme haastatelleet myös muutamia turvapaikanhakijoita heidän kokemuksistaan. Tutkimuksemme erityispiirteenä on siis keskisuuren kaupungin ja harvaan asutun alueen konteksti, joka tuo esille joitain alueellisuuteen liittyviä erityiskysymyksiä. Monet havaintomme on kuitenkin yleistettävissä myös valtakunnalliselle tasolle.

Haastatteluaineiston avulla olemme saaneet tietoa ongelmista ja hyvistä käytänteistä arkipäivän oikeusavun näkökulmasta. Haastattelujen avulla olemme myös pala palalta saaneet tietää muista toimijoista. Haastateltavilta on kysytty esimerkiksi ovatko he saaneet kysymyksiä turvapaikanhakijoilta ja ovatko he antaneet heille neuvoja hallinnollisissa tai oikeudellisissa asioissa. Muodollisen oikeusapujärjestelmän toimijoilta on kysytty järjestelmän toimivuuteen liittyviä kysymyksiä. Olemme kiinnittäneet erityistä huomiota toiminnan edellytyksiin ja toimijoiden välisiin suhteisiin.

## Arkipäivän oikeusavun toimijat

Tutkimuksen keskipisteenä on Joensuussa sijaitseva oikeusaputoimisto ja muut neuvontapalvelut. Turvapaikanhakijat ovat olleet majoittuneena pääasiassa vastaanottokeskuksissa tai perheyhmäkodissa Joensuun lähikunnissa. Tutkimuksessamme olemme pyrkineet kartoittamaan kaikki toimijat, jotka neuvovat turvapaikanhakijoita oleskelulupa-asioissa, erityisesti turvapaikkaprosessissa, ja muissa hallinnollisissa kysymyksissä. Neuvonta voi olla mm. virallista oikeusapua, yleistä neuvontaa prosessin vaiheista, avustamista hakemusta täytettäessä tai viranomaispäätösten kääntämistä ja selittämistä. Myös ensimmäisen tai uuden oikeusavustajan etsiminen on arkipäivän oikeusapua. Alla olevassa kuviossa näkyvät haastattelemamme tahot.



Tutkimuksemme osoittaa, kuinka julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita löytyy niin muodollisen oikeusavun kuin epämuodollisen oikeusavun alueilta. Muodollisella oikeusavulla tarkoitetaan sitä virallista oikeusapujärjestelmää, joka perustuu lainsäädännössä määriteltyihin oikeuksiin, velvollisuuksiin ja mahdollisuuksiin. Epämuodollinen oikeusapu puolestaan on joko muiden viranomaisten tai yksityisen sektorin työntekijöiden omien varsinaisten tehtävien ohessa antamaa neuvontaa tai löyhästi järjestäytyntä vapaaehtoisten auttamistoimintaa oikeudellisissa ja hallinnollisissa asioissa.

Palvelun tarjoaja	Julkinen sektori	Yksityinen sektori	Kolmas sektori
Oikeusavun tyyppi			
Muodollinen	Julkiset oikeusaputoimistot	Yksityiset asianajotoimistot	Pakolaisneuvonta
Epämuodollinen	Kunnan tai valtion muut työntekijät	Yksityisten palveluntarjoajien työntekijät	Vapaaehtois-työntekijät ja kirkon työntekijät

## Haasteet ja hyvät käytänteet nykyisessä oikeusapujärjestelmässä

- Koulutus
  - Tiedon ja kokemuksen puute, joka johtuu yhtäältä ulkomaalaisasioiden marginaalisuudesta oikeustieteellisessä koulutuksessa, ja toisaalta työntekijöiden vaihtuvuudesta erityisesti julkisessa oikeusavussa.
  - Tiedon puute ja epäammattimaisuus ovat riskitekijöitä erityisesti epämuodollisessa oikeusavussa.
  - Työnantajan tai muun tahon järjestämät koulutukset ja tukiverkostot (esim. sosiaalisen median avulla) ovat toimineet hyvinä tiedon jakamisen keinona.
  - Epämuodollisen oikeusavun antajat voisivat myös hyötyä yleisestä ulkomaalaisoikeudellisesta koulutuksesta.
- Talous
  - Oikeusavustajille turvapaikka-asioissa maksettavat asiakohittaiset ennalta määrätyt palkkiot ovat tehneet korvausasian hallinnollisesta käsittelystä helpompaa ja näin halvempaa.
  - Säästetyt summat saattavat kuitenkin siirtyä korkojen kera muille toimijoille kuten tuomioistuimille.
  - Alhaiseksi koetut korvaukset karsivat päteviä asianajajia sekä vaikeuttavat yksityisen ja kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä.
  - Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutta ei nähdä kustannustehokkaana, mutta kuitenkin se on edellytyksenä järjestelmän joustavuuden ylläpitämiseksi.
- Alueelliset erot
  - Pitkät välimatkat harvaan asutulla alueella voivat vaikuttaa oikeusapupalveluiden saavutettavuuteen. Joensuussa tätä ei kuitenkaan koettu ongelmaksi.
  - Harvaan asutulla seudulla oleskeleville turvapaikanhakijoille muodollisen oikeusavun yksityisen sektorin tarjonta on vähäistä ja kolmannen sektorin toimijat ovat kaukana, ja siten hankalasti saavutettavissa.
  - Uudet kommunikointikeinot internetin ja mobiililaitteiden välityksellä voivat auttaa järjestämään palvelua tehokkaammin ja joustavammin.
- Yhdenvertaisuus
  - Nykyjärjestelmässä oikeusavun saamisen edellytykset turvapaikka-asioissa ovat pääpiirteittään yhdenvertaiset muihin asiaryhmiin nähden, mutta yksityisten ja kolmannen sektorin muodollisen oikeusavun palkkiojärjestelmä on turvapaikka-asioissa erilainen kuin muissa asiaryhmissä.
  - Muodollinen yhdenvertaisuus ei ole riittävää haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohdalla, jotka tarvitsevat erityistukea päästäkseen oikeuksiinsa.
  - Aikaisempaan käytäntöön kuulunut turvapaikkapuhuttelussa avustaminen koetaan tällaisena erityistarpeena. Muut toimijat kuin julkinen oikeusapu kokevat, että sen rajaaminen vain erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ei ole tarkoituksenmukaista.
  - Myös tulkkaus on erityistarve turvapaikkaprosessissa. Avustajat ovat huomanneet, että joskus tulkkaus on järjestetty turvapaikanhakijan kansallisuusvaltion virallisella kielellä, vaikka se ei ole haastateltavan äidinkieli eikä hän osaa sitä riittävästi.

## Tinkiminen oikeusturvan laadusta vaarantaa luottamusta

Kaikki yllämainitut haasteet liittyvät **oikeusturvaan** ja voivat heikentää sitä. Nämä erilaiset haasteet voivat myös olla yhteyksissä toisiinsa. Meidän tehtävänämme ei ole tässä tutkimuksessa kuitenkaan ollut arvioida sitä, onko oikeusturva vaarantunut oikeudellisessa mielessä. Näitä oikeusturvaan vaikuttavia seikkoja tulisi tutkia tarkemmin.

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön **kustannustehokkuus** on monimutkainen asia turvapaikanhakijoiden oikeusavun yhteydessä. Julkishallinnon tutkimuksessa tällaista ulkoistamista yleensä pidetään edullisempänä vaihtoehtona. Toiminnan **todellisia kustannuksia** olisi hyvä analysoida erillisessä tutkimuksessa. Kustannuksia tulisi tarkastella laajemminkin valtionhallinnon ja koko turvapaikkaprosessin näkökulmasta eikä vain oikeusaputoimiston näkökulmasta.

Pidämme huomionarvoisena, että turvapaikanhakijoiden oikeusavun yhteydessä säästöjä ei haeta sektoreiden välisellä yhteistyöllä vaan siirtämällä **painopistettä julkiselle sektorille**. Ulkoistaminen on ilmeisesti aikaisemmin tehty muilla kuin taloudellisilla perusteilla. Vaikuttaa siltä, että kustannusten vähentäminen tällaisessa korkeaa ja säänneltyä pätevyyttä vaativassa tehtävässä on lähes mahdotonta ilman että **palvelun taso kärsii**. Olisi kuitenkin järjestelmän joustavuuden kannalta tärkeää ylläpitää monimuotoista toimijakenttää. Nykyinen **palkkiopolitiikka** ajaa kuitenkin yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat ahtaalle ja niiden ammattimainen toiminta on vaarassa loppua.

**Epämuodolliset toimijat** täydentävät muodollista oikeusapua. He esimerkiksi auttavat hakemusten täyttämässä ja valitusten laatimisessa, etsivät sopivia lakimiehiä avustajiksi tai kääntävät ja selittävät oleskelulupapäätöksiä. Muodollinen oikeusapu tuntuu olevan niin rajattua ja tapaamiskäynnit niin lyhyitä, että lisäävulle on tarvetta. Sosiaalityöntekijät ja vapaaehtoiset ovat **paremmin saavutettavissa** ja heillä on enemmän aikaa jutella. Julkiseen oikeusapuun ei pääse syntymään samanlaista **luottamussuhdetta** kuin arkipäivässä mukana oleviin tahoihin.

Onko epämuodollisessa arjen oikeusavussa kyse jopa muodollisen oikeusavun **aukkojen täyttämisestä**? Vai onko tämä kustannuksia säästävää, uudenmuotoista sektoreiden välistä **yhteistoimintaa**? Jos tällaiset kompromissit ovat välttämättömiä, viranomaisten tulisi olla tietoisia eri toimijoista ja koordinoita toimintaa. Myös **luottamus** eri toimijoiden välillä on olennaista. Viranomaisten tulee seurata tilannetta ja reagoida oikeusturvan puutteisiin. Valtiolla on kuitenkin viime kädessä velvollisuus huolehtia **oikeusturvasta** ja riittävän oikeusavun saatavuudesta.

Moninainen, toisiaan täydentävä toimijakenttä on perusteltu **erityistilanteessa**, jossa järjestelmään kohdistuu odottamattomia paineita. Normaalityilanteessa olisi kuitenkin toivottavaa, että epämuodollisella avulla ei tarvitsisi paikata muodollisen järjestelmän puutteita. Joustavan, monisektorisen muodollisen oikeusavun järjestelmän ylläpitäminen on kuitenkin toivottavaa, koska erityistilanteessa toiminnan uudelleenperustaminen on epävarmaa ja haastavaa. Jälkikäteen katsottuna **oikeusapujärjestelmän muuttaminen** vuoden 2015 jälkeisessä erityistilanteessa ei ollut kaikilta osin järkevä ratkaisu. Tällaisia isoja rakenteellisia muutoksia tulisi harkita pidempään, selvittää paremmin muutoksen vaikutukset ja toimeenpanna normaalissa tilanteessa, jotta kenenkään **oikeusturva** ei vaarantuisi.

## Politiikkasuositukset

- Eri toimijoiden riittävän **koulutuksen ja tiedon** saamisesta tulee huolehtia nykyistä paremmin. On kaikkien etu, jos turvapaikanhakijan arkipäivässä mukana olevat henkilöt osaavat neuvoa asiantuntevasti turvapaikkaprosessiin ja muihin lupa-asioihin liittyvissä asioissa.
- **Tulkkauk**s tulee järjestää asianmukaisesti ja turvapaikanhakijoiden kielitaito selvittää yksilöllisesti.
- Toiminnan tehokkuudessa ja tiedon jakamisessa on hyödynnettävä entistä enemmän myös **internetsivuja, sosiaalista mediaa ja mobiiliteknologiaa**. Se myös hälventää alueiden välisiä eroja.
- Eri toimijoiden välisestä **kommunikaatiosta ja luottamuksesta** tulee huolehtia.
- Turvapaikka-asioiden **palkkiojärjestelmän valtiontaloudelliset kokonaiskustannukset** ja niiden vaikutus toiminnan laatuun tulee selvittää.
- Jos säästöt eivät ole oleellisia tai laatu kärsii, ei eriarvoistavalle palkkiojärjestelmälle ole perusteita. **Oikeusturva ja laadukas oikeusapu** ovat tärkeitä turvapaikkajärjestelmän luotettavuuden kannalta, ja siksi taloudellisille pikavoitoille ei voi antaa suhteetonta merkitystä.

## Kirjoittajat

**Jaana Palander** (HTM) on julkisoikeuteen erikoistunut tutkija Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden laitoksella. Hän tekee väitöskirjaa ulkomaalaisten perheenyhdistämisestä Tampereen yliopistossa. Palander myös opettaa ulkomaalaisoikeutta sekä perus- ja ihmisoikeuksia Itä-Suomen yliopiston Oikeustieteen laitoksella.

Sähköposti: [jaana.palander@uef.fi](mailto:jaana.palander@uef.fi)

**Pirjo Pöllänen** (YTT) on yhteiskuntapolitiikan tutkija Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden laitoksella. Hän toimii tällä hetkellä yhteiskuntapolitiikan yliopistonlehtorina (ma.).

Sähköposti: [pirjo.pollanen@uef.fi](mailto:pirjo.pollanen@uef.fi)

## Lue lisää

Palander, Jaana & Pöllänen, Pirjo: "Challenges in the system of everyday legal aid for asylum seekers – a case study of the local level in Finland". *The International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences* 2018 (hyväksytty julkaistavaksi).

## Glase-tutkimushanke pähkinänkuoressa

Nimi	Globaalin turvallisuuden monikerroksiset rajat
Johtaja	Professori James Scott, Itä-Suomen yliopisto +358 50 366 0653 / <a href="mailto:james.scott@uef.fi">james.scott@uef.fi</a>
Kesto	2016–2019
Kotisivu	<a href="https://qlase.fi/">https://qlase.fi/</a>
Hanke lyhyesti	GLASE on monitieteinen tutkimushanke, jota toteuttavat Itä-Suomen, Helsingin ja Oulun yliopistot sekä Rajavartiolaituksen Raja- ja merivartiokoulu. Glase pureutuu globaalin turvallisuusympäristön muutoksiin, arvioi muutosten yhteiskunnallisia haasteita ja etsii keinoja vastata näihin haasteisiin. Tarkastelemme mm. EU:n ja Venäjän toimijuutta, valtioiden muuttuvaa roolia turvallisuuden tuottamisessa, hyvinvointivaltion muutosta, maahanmuutto- ja integraatiopolitiikkaa, yhteiskunnan eheyttä ja arjen turvallisuus- ja uhkakäsityksiä.
Tutkimusteemat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rajat ja turvallisuuden muuttuvat mittakaavat (johtajana professori Anssi Paasi, Oulun yliopisto)</li> <li>2. Suomi, EU &amp; Euroopan lähialue: paikalliset ja kansainväliset turvallisuusympäristöt (professori Ilkka Liikanen, Itä-Suomen yliopisto)</li> <li>3. Muuttoliike, arjen turvallisuus ja suomalaisen yhteiskunnan resilienssi (professori Laura Assmuth, Itä-Suomen yliopisto)</li> <li>4. Institutionaalinen valmius suomalaisessa yhteiskunnassa (professori Pauli Kettunen, Helsingin yliopisto)</li> </ol>
Yhteyshenkilö	Professori Kimmo Rentola, Helsingin yliopisto +358 40 039 8747 / <a href="mailto:kimmo.rentola@helsinki.fi">kimmo.rentola@helsinki.fi</a>