

Joel Juntunen

## **TURVAPAIKKAPROSESSIN HAASTEET SUOMESSA**

# **TURVAPAIKKAPROSESSIN HAASTEET SUOMESSA**

Joel Juntunen  
Opinnäytetyö  
Syksy 2020  
Liiketalous  
Oulun ammattikorkeakoulu

## TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden tutkinto-ohjelma, Oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

---

Tekijä: Joel Juntunen

Opinnäytetyön nimi: Turvapaikkaprosessin haasteet Suomessa

Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen

Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: Syksy 2020

Sivumäärä: 54

---

Suomalainen maahanmuuttopolitiikka on viime vuosina noussut yhdeksi puhutuimmaksi aiheeksi sekä poliittisissa keskusteluissa, että sosiaalisessa mediassa. Tässä työssä tarkastellaan Suomen turvapaikkalainsäädäntöä ja sen kehitystä. Työ painottuu suomalaisen turvapaikkaprosessin ja siinä ilmenevien sekä aikaisemmin ilmenneiden haasteiden tarkasteluun. Työn tavoitteena on selvittää, minkälaisia muutoksia Suomen turvapaikkaprosessiin on tullut viime vuosien aikana ja millaisia vaikutuksia muutoksilla on ollut muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan.

Työ on toteutettu lainopillisena tutkimuksena. Työn lähteitä ovat ulkomaalaislaki ja muut ulkomaalaisoikeudessa sovellettavat oikeussäädökset. Työn lähteinä ovat toimineet myös Euroopan unionin asettamat säädökset, lakien esityöt ja aiheeseen liittyvä kirjallisuus. Lisäksi työssä on hyödynnetty oikeuskäytäntöä sekä aiheeseen liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja artikkeleita.

Vuosien 2015 ja 2016 aikana Eurooppaan saapui yli kaksi miljoonaa turvapaikanhakijaa. Tämän pakolaiskriisiksi kutsutun poikkeustilanteen aikana suomalainen turvapaikkajärjestelmä kuormittui suurien hakemusmäärien vuoksi merkittävästi ja aiheutti valtiolle merkittäviä kustannuksia. Viime vuosina voimaan tulleiden ulkomaalaislain muutossäädösten johdosta valmiudet vastaavien hakemusvyöryjen käsittelyä ovat parantuneet. Haasteita kuitenkin ilmenee turvapaikkaprosessissa edelleen.

Vuonna 2016 voimaan tulleita muutossäädöksiä on kritisoitu voimakkaasti, ja niiden on katsottu heikentävän turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa merkittävällä tavalla. Muutossäädösten myötä yksityiset avustajat poistuivat pääasiassa hallintomenettelyvaiheesta turvapaikanhakijoiden oikeusavun antajina. Lisäksi turvapaikanhakijoiden lähtökohtainen oikeus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa poistettiin, ja nykyisin hakijalla voi olla avustaja läsnä puhuttelussa vain poikkeuksellisista syistä. Lisäksi kritiikkiä ovat saaneet muutossäädösten myötä voimaan tulleet lyhennetyt valitusajat muutoksenhakuvaiheessa ja siirtyminen kiinteisiin asiakohtaisiin palkkioihin kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa.

Turvapaikkaprosessissa on viime vuosina ilmennyt huolestuttavia ilmiöitä. Muun muassa muutoksenhakuvalitusten ja uusintahakemusten vuosittaiset määrät ovat suhteessa nousseet, samalla kun vapaaehtoisien paluun järjestelmään hakeutuvien määrät ovat olleet laskussa. Ilmiöiden taustalla voidaan osassa tapauksista epäillä olevan hakijoiden pyrkimys pitkittää maassa oleskeluaan.

Suomalainen turvapaikkaprosessi tulee todennäköisesti olemaan tulevinakin vuosina jatkuvien muutoksien kohteena. Nähtäväksi jää, millaisia vaikutuksia näillä muutoksilla tulee olemaan.

---

Asiasanat: ulkomaalaislaki, kansainvälinen suojelu, turvapaikkaprosessi, oikeusturva

## ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Economics, Option of Law and Administration

---

Author: Joel Juntunen

Title of thesis: The challenges in the asylum process in Finland

Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen

Term and year when the thesis was submitted: Fall 2020

Number of pages: 54

---

In recent years, Finnish immigration policies have been one of the most debated topics, both in political discussions and on social media. This thesis examines the Finnish asylum process and its development. This thesis is focused on examining the Finnish asylum process and its challenges. The aim of the thesis is to determine the changes that have been made to the asylum process in recent years and the effects that the changes have had on, among other things, the legal protection of asylum seekers.

The primary research method of the thesis is jurisprudence. The main sources of information in the thesis are the Aliens Act and other regulations that are applied in immigration law. Other relevant sources are Acts set by the European Union regarding immigration law, legislative history, and literature on the subject. In addition, the thesis makes use of legal praxis and reports regarding the subject.

During the years 2015 and 2016, over two million asylum seekers arrived in Europe. During these exceptional circumstances, the Finnish asylum process was overwhelmed by the large amounts of applications which caused substantial expenses to the Finnish government. During recent years, there have been many amendments to the Aliens Act which have improved the readiness of the Finnish asylum system. Nevertheless, challenges continue to emerge in the asylum process.

Many of the amendments to the Aliens Act have been under criticism recently and have been found to weaken the legal protection of the asylum seekers. In recent years, alarming phenomena have emerged in the asylum process. In some cases, the reason behind these phenomena may be the intent of the applicants to prolong the asylum process as much as possible.

The Finnish asylum process and the Aliens Act are likely to be subjected to changes in the coming years. It remains to be seen what kind of impact these changes will have on Finnish immigration policies and the asylum process.

---

Keywords: The Aliens Act, Finnish immigration policies, Finnish asylum process, asylum seeker

# SISÄLLYS

|   |    |
|---|----|
| LYHENTEET.....  | 7  |
| 1 JOHDANTO.....   | 9  |
| 2 ULKOMAALAINLAISIN KEHITYS JA ULKOMAALAIKKEUTEEN VAIKUTTAVAT OIKEUSLÄHTEET.....                                    | 11 |
| 2.1 Kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttavat kansainvälisen oikeuden sopimukset sekä Euroopan unionin säädökset..... | 13 |
| 2.2 Tulevaisuuden näkymät.....  | 13 |
| 3 TURVAPAIKKAPROSESSI.....  | 15 |
| 3.1 Turvapaikka-asian vireille tulo.....  | 16 |
| 3.2 Tutkimatta jättäminen ja hakemuksen raukeaminen.....  | 17 |
| 3.3 Tavallinen ja nopeutettu menettely.....   | 17 |
| 3.3.1 Alaikäinen hakija.....  | 18 |
| 3.3.2 Tiedot hakijasta.....   | 19 |
| 3.3.3 Turvapaikkapuhuttelu.....   | 19 |
| 3.4 Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen.....  | 20 |
| 3.4.1 Myönteinen tai kielteinen päätös.....   | 22 |
| 3.4.2 Maasta poistaminen.....   | 22 |
| 3.4.3 Maahantulokielto.....   | 25 |
| 3.4.4 Toissijainen suojelu ja tilapäinen suojelu.....   | 26 |
| 3.5 Perheenyhdistäminen.....  | 27 |
| 3.6 Uusintahakemukset.....  | 28 |
| 3.7 Muutoksenhaku.....  | 29 |
| 4 TURVAPAIKKAPROSESSIA KOSKETTAVAT HAASTEET.....  | 31 |
| 4.1 Oikeusturvahaasteet.....  | 31 |
| 4.1.1 Yksityinen avustaja oikeusavun antajana hallintomenettelyvaiheessa.....                                       | 32 |
| 4.1.2 Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi ja palautuskielto.....  | 35 |
| 4.1.3 Prosessin pitkittyminen ja prosessin nopeuttaminen lainsäädäntöuudistuksin.....                               | 37 |
| 4.1.4 Uusintahakemuksien ja palautettujen hakemuksien viemät resurssit.....   | 38 |
| 4.2 Vapaaehtoinen paluu ja laitton maassa oleskelu.....   | 40 |
| 5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....   | 43 |

|   |               |    |
|---|---------------|----|
| 6 | POHDINTA..... | 46 |
|   | LÄHTEET.....  | 48 |

## LYHENTEET

|                      |   |
|----------------------|---|
| CEAS                 | Euroopan yhteinen turvapaikkajärjestelmä (Common European Asylum System)  |
| Dublin III-asetus    | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 604/2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyiden vahvistamisesta   |
| EIS                  | Euroopan ihmisoikeussopimus SopS 18–19/1990, yleis-sopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi   |
| EIT                  | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin  |
| EU                   | Euroopan unioni   |
| Hallintoprosessilaki | Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 5.7.2019/808  |
| HaVL                 | Hallintovaliokunnan lausunto  |
| HE                   | Hallituksen esitys  |
| KHO                  | Korkein hallinto-oikeus   |
| Menettelydirektiivi  | Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä  |
| Määritelmädirektiivi | Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelymiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle |
| OAL                  | Oikeusapulaki 5.4.2002/257  |
| Palautusdirektiivi   | Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä  |

|                           |  |
|---------------------------|--|
| Pakolaissopimus           | vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi<br>Yhdistyneiden kansakuntien sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta Sops 77/1968   |
| PL                        | Suomen perustuslaki 11.6.1999/731  |
| Schengenin rajasäännöstö  | Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 399/2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä  |
| SopS                      | Suomen säädöskokoelman sopimussarja  |
| UIKL                      | Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301  |
| Vastaanottolaki           | Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746  |
| Yhdistelmä lupadirektiivi | Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista |

# 1 JOHDANTO

Suomalainen maahanmuuttopolitiikka on viime vuosina ollut jatkuvasti esillä mediassa ja erilaisissa keskustelufoorumeissa. Suomen maahanmuuttopolitiikka on toiminut myös useiden poliittisten puolueiden tärkeimpinä aiheina viimeisimmässä vaaleissa. Se on ollut viime vuosina useiden eri lainsäädäntömuutosten kohteena prosessissa ilmenneiden ongelmien vuoksi. Maahanmuuttopolitiikkaa on myös kritisoitu muun muassa siitä, että osa Suomen kansalaisista kokee turvapaikan saaneiden henkilöiden saavan valtiolta liikaa avustuksia. Kritiikin taustalla vaikuttanee myös kansalaisten ennakkoluulot turvapaikanhakijoita kohtaan.

Keskustelu kansainvälisestä suojelusta ja turvapaikkaprosessista nousi esille vuonna 2015 niin sanotun pakolaiskriisin johdosta. Lähi-idän poliittisen tilanteen vuoksi vuosien 2015 ja 2016 aikana Eurooppaan saapui yli kaksi miljoonaa turvapaikanhakijaa, joista kymmeniä tuhansia päätyi Suomeen. (Eurostat 2020.) Turvapaikanhakijoiden suurten määrien takia suomalaisessa turvapaikkaprosessissa ilmeni useita ongelmia ja prosessi tukkeutui merkittävästi.

Pakolaiskriisi käynnisti nopealla aikataululla useita säädöshankkeita, joiden tarkoituksena oli suomalaisen maahanmuuttopolitiikan kehittäminen. Säädöshankkeiden keskeisimpinä tavoitteina on ollut turvapaikkaprosessin nopeuttaminen ja prosessista aiheutuneiden kustannusten pienentäminen. Viime vuosien aikana on noussut esille monia kysymyksiä liittyen muun muassa turvapaikanhakijan oikeusturvaan ja kielteisten päätösten saaneiden poistamiseen valtiosta.

Tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

Miten turvapaikkaprosessia koskeva oikeudellinen normisto on muuttunut?

Millaisia haasteita prosessissa esiintyy ja on esiintynyt?

Millaisia vaikutuksia prosessin uudistumisella on ollut muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan?

Tutkimuksen keskeisenä tutkimusmenetelmänä toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Oikeusdogmatiikka perinteisesti määrittellään voimassa olevien oikeusnormien systematisoinniksi ja tulkitsemiseksi. (Husa & Pohjolainen 2014, 37). Työssä tarkastellaan Suomen ulkomaalaislakia sekä turvapaikkalainsäädännön kehitystä. Työn painopisteinä ovat suomalaisen turvapaikkaprosessin

kulku, sen kehitys viime vuosina sekä kehityksen aikana ilmenneet haasteet prosessiin liittyen. Työssä käydään läpi turvapaikkaprosessin kulku pääpiirteittäin avaten myös tärkeimpiä käsitteitä aiheeseen liittyen. Työn lähteinä toimivat ulkomaalaislain lisäksi muut ulkomaalaisoikeudessa sovellettavat oikeussäädökset, kuten esimerkiksi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (Hallintoprosessilaki, 808/2019). Työn lähteitä ovat myös ulkomaalaisoikeutta koskettavat Euroopan unionin asettamat säädökset, lakien esityöt ja aiheeseen liittyvä kirjallisuus. Lisäksi työssä tarkastellaan oikeuskäytäntöä ja hyödynnetään erilaisia aiheeseen liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja artikkeleita.

## 2 ULKOMAALAISLAIN KEHITYS JA ULKOMAALAIKSEUTEEN VAIKUTTAVAT OIKEUSLÄHTEET

Ulkomaalaisoikeus on lähtökohtaisesti julkisoikeutta, ja koskee kaikkea ulkomaalaisiin liittyvää oikeudellista sääntelyä. Ulkomaalaisasioissa päätöksenteossa sovelletaan ensisijaisesti ulkomaalaislain (UlkL, 301/2004) sääntöjä ja periaatteita. Ulkomaalaisoikeus on yksi erityishallinto-oikeuden aloista. Yleislakeina ulkomaalaisasioiden käsittelyssä toimivat hallintolaki (HL, 434/2003) ja hallintoprosessilaki. Ulkomaalaislaki vuorostaan sisältää ulkomaalaisoikeutta koskevaa erityislainsäädäntöä. Ulkomaalaisoikeutta koskevaa lainsäädäntöä löytyy lisäksi useista eri oikeussäädöksistä. Ulkomaalaislain taustalla vaikuttavat Suomen perustuslain säädökset sekä kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet. (Palander 2018a, 2,10,22,24; Aer 2016, 28.)

Ulkomaalaislaissa säädetään muun muassa ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua sekä kansainvälisen suojelun antamista koskevista keskeisistä säännöksistä. Lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää kansainvälisen suojelun antamista kunnioittaen ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia. (UlkL 1.1 §.)

Ensimmäinen ulkomaalaislaki säädettiin vuonna 1983 ja se tuli voimaan maaliskuussa 1984. Lain tarkoituksena oli tuoda hallintokäytänteet lain tasolle lakia edeltäneen asetuksen mukaisesti ja parantaa ulkomaalaisen oikeusturvaa. Esimerkiksi ulkomaalaisen muutoksenhakuoikeus oli kuitenkin erittäin rajattua. Laki oli rakenteeltaan yksinkertainen ja selkeä. (Palander 2018a, 26.) Vuonna 1991 ulkomaalaislakia uudistettiin. Uudistukset muun muassa laajensivat ulkomaalaisoikeuden sääntelyä. Uudistus koettiin kuitenkin riittämättömäksi 1990-luvun lisääntyneen maahanmuuton vuoksi. Lakiin tehtiinkin lisää muutoksia jo vuonna 1999. Vuoden 1999 uudistukset olivat merkittäviä, ja uudistuksien yhteydessä tehdyt linjaukset ovat osittain toimineet nykyisen sääntelyn perustana. (Aer 2016, 17.)

Esitys nykyisestä ulkomaalaislaista annettiin vuonna 2003 ja se tuli voimaan 30.4.2004. Kansallisella tasolla uuden ulkomaalaislain säätämisen taustalla vaikuttivat muun muassa uuden perustuslain säätäminen, Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten määrän suuri nousu sekä ulkomaalais-

hallinnon työmäärän merkittävä lisääntyminen. Uuden ulkomaalaislain säätämisen tarpeeseen vaikutti myös Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 sekä Euroopan unioniin vuonna 1995. Vuonna 1999 voimaan tullessa Amsterdamin sopimuksessa sovittiin Euroopan unionin tavoitteesta yhteisestä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta. Tämän voidaan katsoa vaikuttaneen Suomen sisäisen ulkomaalaislainsäädännön kehitykseen merkittävästi. (HE 28/2003 vp, 6)

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen tarkoituksena oli säätää selkeä ja johdonmukainen laki, joka olisi systematiikaltaan aikaisempaa helpompi hahmottaa. Laissa säädettiin myös ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista aikaisempaa tarkemmin. Lain kehittäminen näkyi muun muassa ulkomaalaisen oikeusturvan parantamisena muutoksenhakumahdollisuuksia laajentamalla. Lisäksi Schengenin säännösten säännökset kirjattiin lakiin. Laki vaikutti myös viranomaisten toimivaltasuhteisiin sekä lupamenettelyihin. Maahanmuuton sääntelyä koskevat lähtökohdat pysyivät pääosin samanlaisina vuonna 2000 voimaan tulleisiin säännöksiin nähden. (HE 28/2003 vp, 6–7; Aer 2016, 18.)

Ulkomaalaislain voimaantulon jälkeen lakiin on tehty 86 muutossäädöstä, joista 64 on tullut voimaan viimeisen 10 vuoden aikana. Muutoksien taustalla ovat vaikuttaneet Suomen lisääntyneet kansainväliset ja EU-oikeudelliset velvoitteet sekä maahanmuuton lieveilmiöt, maahanmuutosta aiheutuneet kustannukset ja maahan pyrkijöiden määrät. Merkittävänä muutoksina voidaan pitää muun muassa vuoden 2014 muutoksia, joihin ovat vaikuttaneet muun muassa Euroopan unionissa annettu asetus Schengenin rajasäännöstöstä. Vuonna 2014 voimaan tulleiden muutossäännösten myötä pääsyn epäämisen käsite lisättiin lakiin sekä maahantulon edellytyksien ja muiden maasta poistamisen säännösten sisältöä täsmennettiin. (HE 134/2013; Palander 2018a, 26–27.)

Nykyhetkellä ulkomaalaislaki koostuu 15 luvusta, jotka sisältävät 215 pykälää. Lain rakenne on muutossäännösten tuomien muutoksien myötä huomattavasti alkuperäistä sekavampi. Uudet alkuperäisiä pykäläiä tarkentavat rinnakkaispykälät ovat murentaneet lain rakennetta, ja laista on poistettu sekä jätetty tyhjäksi useita pykäläiä. Myöskään ulkomaalaislain otsikot eivät välttämättä enää kuvaa säännöksen varsinaista sisältöä. (Palander 2018a, 29.)

## **2.1 Kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttavat kansainvälisen oikeuden sopimukset sekä Euroopan unionin säädökset**

Ulkomaalaisoikeuteen vaikuttavaa sääntelyä kansainvälisessä oikeudessa on vähän. Ulkomaalaisasioihin vaikuttavaa sääntelyä on pakolaissopimuksessa (Sops 77/1968), YK:n kansainvälisen riikollisuuden vastaisen yleissopimuksen lisäkirjassa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 70–71/2006), Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 43–44/2012) ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (SopS 59–60/1991). Lisäksi YK:n kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien sopimus (SopS 7–8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS, SopS 18–19/1990) vaikuttavat epäsuorasti ulkomaalaisasioihin niiden soveltamiskäytännössä syntyneiden oikeussääntöjen vuoksi. (Palander 2018a, 11–12.)

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen Euroopan unioni on säätänyt kolmannen maiden kansalaisia koskevasta maahanmuuttopolitiikasta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) säädetään EU:n yhteisestä rajavalvonnasta, turvapaikkapolitiikasta ja kolmansien maiden kansalaisia koskevasta maahanmuuttopolitiikasta. (Palander 2018a, 14–15.) Dublin III –asetuksen myötä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä pystytään määrittelemään jäsenvaltio, joka on vastuussa kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Eurodac-asetuksen myötä muodostettiin Euroopan unionin yhteinen tietokanta, johon päätyvät turvapaikkaa hakevilta otetut sormenjäljet ja muut henkilötiedot. Lisäksi määritelmädirektiivissä säädettiin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrittelemisestä ja menettelydirektiivi vuorostaan perusti yhteiset menettelyt kansainvälisen suojelun päättämisestä. (Aer 2016, 14–15.)

## **2.2 Tulevaisuuden näkymät**

Euroopan unionin komissio on antanut huhtikuussa 2016 tiedonannon, jossa ehdotetaan uusia säännöksiä, joilla toteutettaisiin Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää (CEAS). Tavoite yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä on asetettu jo vuonna 1999 Amsterdamin sopimuksessa, mutta sen toteutus on ollut puutteellista. (HaVL 38/2017, 9–10.) Ehdotettujen uudistuksien tarkoituksena oli yhdenmukaistaa päätöksentekoa ja tehostaa yhteistä turvapaikkajärjestelmää. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistusprosessi on edennyt siten, että Euroopan komissio on antanut

23.9.2020 uuden tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. (Sisäministeriö 2020.) Uuden tiedonannon yhteydessä on annettu viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kaksi on muunnoksia vuoden 2016 tiedonannon ehdotuksista. Uudistuksissa ehdotetaan Schengenin alueen rajoille tulijoiden seulomista, uusia rajamenettelyjä, EU:n jäsenvaltioita velvoittavaa yhteisvastuujärjestelmää, joustoa määräaikoihin kriisitilanteissa ja yhteisien tietojärjestelmien kehittämistä. (Valtioneuvosto 2020a.)

### 3 TURVAPAIKKAPROSESSI

Tässä osiossa ulkomaalaisoikeuden laajuudesta ja opinnäytetyön teemoista johtuen keskitytään lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskevaan lainsäädäntöön ja lakien esityöaineistoon. Osioista on rajattu pois muun muassa Euroopan unionin kansalaisen tekemät turvapaikkahakemukset. Osiossa käydään pääpiirteittäin läpi suomalaisen turvapaikkaprosessin kulkua asian vireille tulosta täytäntöönpanokelpoiseen päätökseen.

Ulkomaalaisoikeutta tarkastellessa on tärkeää huomioida käsitteet ulkomaalaisesta, pakolaisesta ja kansainvälistä suojelua saavasta henkilöstä eli turvapaikanhakijasta. Ulkomaalaislaki määrittelee ulkomaalaisen lyhyesti henkilönä, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta. Usein ulkomaalaisoikeuden yhteydessä puhutaan myös kolmannen maan kansalaisista, jotka ovat lain mukaan muun maan kansalaisia kuin Euroopan unionin kansalaisia tai heihin rinnastettavia. (UlkL 3.1 § k. 1, 2a.)

Pakolainen on ulkomaalainen henkilö, joka täyttää Suomessa asetuksella voimaan saatetun pakolaissopimuksen 1 artiklan vaatimukset (UlkL 3.1 § k. 11.). Sopimuksessa pakolaiseksi määritellään henkilö, joka on tullut vainotuksi ja jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi, eikä hän kykene tai halua turvautua asuinmaansa tai kotimaansa tarjoamaan suojaan. Lisäksi sopimuksessa mainitaan henkilön kykenemättömyys tai haluttomuus palata kyseessä olevaan maahan. Vainoamisen on johdettava henkilön alkuperästä, uskonnosta, kansallisuudesta, yhteiskuntaluokasta tai poliittisista mielipiteistä. Henkilölle myönnetään pakolaisasema, mikäli hänet tunnustetaan pakolaisena. (Pakolaissopimus 1 art.) Käytännössä puhekielessä pakolaiseksi mielletään niin sanottu kiintiöpakolainen eli YK:n pakolaisuusjärjestö UNHCR:n pakolaisiksi katsoma henkilö tai muu kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva ulkomaalainen. Tällaiset uudelleen sijoitettavat ulkomaalaiset vastaanotetaan valtioon vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti. (UlkL 90.2 §.)

Pakolaisuuden ja pakolaisaseman määrittely on relevanttia turvapaikkaprosessia käsiteltäessä, sillä ulkomaalaislaki määrittelee kansainvälisen suojelun saamisen pakolaisasemana tai toissijaisena suojeluasemana (UlkL 3.1 § k. 13). Näin ollen saadessaan myönteisen turvapaikkapäätöksen, myös turvapaikanhakijalle myönnetään pakolaisasema. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että myös perhesiteen perusteella turvapaikan saaneelle henkilölle myönnetään pakolaisasema

(UlkL 106.1 § k. 3). Perhesiteen perusteella myönnettävää turvapaikkaa ja toissijaista suojelua käsitellään myöhemmin tässä osiossa aiheita käsittelevissä alaotsikoissa.

### **3.1 Turvapaikka-asian vireille tulo**

Turvapaikka-asia tulee vireille Suomen alueella tai rajalla esitetystä hakemuksesta. Turvapaikkahakemuksen perusteena on hakijan tarve kansainväliselle suojelulle. Ulkomaalaisen vedotessa ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen, hänen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei muuta ei ilmoiteta hakemuksen yhteydessä. (UlkL 94.2 §.) Ulkomaalaislaissa ei säädetä turvapaikkahakemuksen muotovaatimuksista, joten suullisen pyynnön suojelusta jäsenvaltiossa katsotaan täyttävän turvapaikkahakemuksen muotovaatimukset. (Menettelydirektiivi 2.2 art.; Similä 2018, 328.)

Hakemus on esitettävä toimivaltaiselle viranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Hakemuksen vireilletulovaiheessa toimivaltaisia viranomaisia ovat poliisi ja rajatarkastusviranomaiset. Hakemuksen voi jättää myöhemminkin, jos ulkomaalaisen Suomessa oleskelun aikana olosuhteet tämän kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat muuttuneet, ulkomaalaisen mahdollisuus selvityksen esittämiseen hakemuksen tueksi on tullut vasta myöhemmin, tai jos ulkomaalaisella on muu perusteltavissa oleva syy. (UlkL 95.1–2 §.) Ulkomaalaisella on turvapaikkamenettelyn aikana oikeus peruuttaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa henkilökohtaisesti tehdyllä, kirjallisella ilmoituksella, josta ilmenee hakijan tarkoitus peruuttaa hakemuksensa. Hakemus on päivättävä ja allekirjoitettava. (UlkL 95 b.1 §.) Poiketen muista ulkomaalaisasioiden hakemuksista, kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ei peritä käsittelymaksuja (Maahanmuuttovirasto 2020b). Hakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta otetaan sormenjäljet ja hakemuksen yhteyteen liitetään kasvokuva hakijasta (UlkL 60 d.1,4 §).

Toimivaltaisen viranomaisen on rekisteröitävä hakemus kuuden arkipäivän kuluessa hakemuksen tekemisistä. Hakemusten määrän ruuhkautuessa tätä määräaikaa voidaan pidentää kymmeneen arkipäivään. Mikäli hakemus on tehty muulle viranomaiselle kuin poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, hakija on ohjattava jättämään hakemus toimivaltaiselle viranomaiselle. (UlkL 95.3 §.) Turvapaikka-asian vireille tulon yhteydessä hakijalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (UlkL 95 a.1 §).

### **3.2 Tutkimatta jättäminen ja hakemuksen raukeaminen**

Ulkomaalaislaissa asetetut perusteet turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämiselle perustuvat EU-oikeuden Dublin III –asetukseen ja menettelydirektiiviin (Similä 2018, 343). Hakemus voidaan jättää tutkimatta silloin, kun hakemuksen prosessinedellytykset puuttuvat. Tällöin myös hakemuksen perusteet jätetään tutkimatta. (HE 28/2003 vp.) Turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta silloin, kun hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai muusta turvallisesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Dublin-menettelyn mukaisesti hakemus voidaan jättää tutkimatta myös silloin, kun toisen jäsenvaltion katsotaan olevan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsitte-lystä tai, kun hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa. (Similä 2018, 343; UlkL 103.1 § k. 1–2.)

Turvalliseksi turvapaikkamaaksi sekä turvalliseksi kolmanneksi maaksi katsotaan valtio, joka on liittynyt ja noudattaa pakolaissopimusta, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 60/1989). Turvallisessa turvapaikkamaassa hakija on saanut ja voi edelleen saada kansainvälistä suojelua. Turvallisessa kolmannessa maassa hakija ei ole saanut kansainvälistä suojelua, mutta edellytykset riittävän suoje- lun saamiselle ovat kuitenkin olemassa. (UlkL 99.1, 99 a §:t.)

Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen turvapaikkahakemuksen raukeamisesta hakijan kuoltua tai poistuttua Suomesta. Päätöksen tekemisen perusteeksi riittää se, että hänen voidaan katsoa todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan voidaan katsoa poistuneen Suomesta, jos hänen olinpaikkansa on ollut tuntematon tai häneen ei ole saatu yhteyttä vähintään kahden kuukauden aikana. Hakijalla on oikeus tehdä uusi hakemus siinä tilanteessa, että Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen hakemuksen raukeamisesta edellä mainituin perustein. (UlkL 95 c § k. 1–2.)

### **3.3 Tavallinen ja nopeutettu menettely**

Suomessa turvapaikkahakemukset voidaan käsitellä kahdella eri menettelytavalla. Pääsääteisesti turvapaikkahakemukset käsitellään niin sanotussa tavallisessa menettelyssä. (UlkL 98.1 §.). Ha- kemukset käsitellään tavallisessa käsittelyjärjestyksessä silloin, kun ne täyttävät tutkittavaksi otta-

misen edellytykset, eikä nopeutetun menettelyn edellytykset ole täyttyneet (Similä 2018,346). Turvapaikkahakemus käsitellään tavallisen menettelyn sijaan nopeutetussa menettelyssä silloin, kun nopeutetun menettelyn edellytykset täyttyvät. Turvapaikkahakemuksen käsittely nopeutetussa menettelyssä poikkeaa tavallisesta menettelystä huomattavasti. Nopeutetun menettelyn edellytyksistä säädetään Ulkomaalaislain 101 § ja 104 § pykälissä. Nopeutetussa menettelyssä turvapaikkahakemus on ratkaistava viiden kuukauden kuluessa (UikL 104.4 §).

Turvapaikkahakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä silloin, kun hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettomuuden käsite perustuu menettelydirektiivin 31 ja 32 artikloihin. Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi kolmesta eri syystä. Ensinnäkin hakemus on ilmeisen perusteeton silloin, kun hakemuksen perusteet kansainväliselle suojelulle ovat selvästi epäuskottavia, tai kun niitä ei ole esitetty ollenkaan. Toiseksi hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi siinä tilanteessa, että hakija pyrkii käyttämään turvapaikkamenettelyä väärin antamalla vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja; esittämällä väärennettyjä asiakirjoja taikka tekemällä hakemuksen viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen päätöksen täytäntöönpanoa, jonka perusteella hänet voitaisiin poistaa maasta. Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi myös silloin, jos hakijan voidaan katsoa saapuneen turvallisesta alkuperämaasta. (UikL 101 §.) Turvalliseksi alkuperämaaksi katsotaan valtio, jossa hakijalla ei ole vaaraa tulla vainotuksi tai joutua vakavien ihmisloukkausten kohtelemaksi. Turvallisen alkuperämaan arviointiin sisältyy valtion yhteiskuntajärjestelmän ja oikeuslaitosjärjestelmän tarkastelu. Lisäksi arvioinnissa huomioidaan se, onko valtio liittynyt ja noudattaako se keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä valtiossa aikaisemmin tapahtuneet vakavat ihmisloukkaukset. (UikL 100 §.)

### **3.3.1 Alaikäinen hakija**

Alaikäisiä lapsia koskevat hakemukset on priorisoitu ulkomaalaislaissa. Mikäli hakija on alaikäinen, hakemus on käsiteltävä kiireellisenä (UikL 6.3 §). Ulkomaalaislaki mahdollistaa oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisen hakijan iän selvittämiseksi silloin, kun on perusteltua aihetta epäillä hakijan antamien tietojen luotettavuutta. Tutkimuksen tekeminen edellyttää hakijan kirjallista suostumusta. Mikäli hakija kieltäytyy tutkimuksesta ilman hyväksyttävää syytä, häntä kohdellaan täysikäisenä. (UikL 6 a §.)

Hakijan ollessa alaikäinen, Maahanmuuttovirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on oikeus saada vastaanottokeskukselta tietoja hakijasta salassapitosäännösten estämättä. Tietojen on oltava välttämättömiä alaikäisen henkilöllisyyden, matkareitin, maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksien selvittämiseksi. Tietoja voidaan myös hyödyntää silloin, kun Maahanmuuttovirasto pyrkii jäljittämään ilman huoltajaa olevan alaikäisen hakijan vanhempia tai hänen huollostaan vastannutta henkilöä. (UlkL 105 a.1 §.)

Mikäli kansainvälistä suojelua hakee ilman huoltajaa oleva alaikäinen, Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä selvittämään hänen vanhempansa tai tosiasiallisesti hänen huollostaan vastanneen henkilön olinpaikkaa. Jäljittämistä jatketaan tarvittaessa myös kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. (UlkL 105 b.1 §.)

### **3.3.2 Tiedot hakijasta**

Asian vireille tulon jälkeen Maahanmuuttoviraston on selvitettävä hakijan henkilöllisyys ja matkareitti Suomeen. Henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä kerätään myös hakijan perheenjäsentien ja muiden omaisten henkilötiedot. Tietojen selvittämisen yhteydessä Maahanmuuttoviraston on selvitettävä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseen tarvittavat tiedot suullisesti hakijalta. (UlkL 97.1 §.) Hakijaan liittyvien tietojen hankinta tulee suorittaa tavalla, joka ei vaaranna hakijan tai tämän läheisten turvallisuutta. Tietojen hankinta ei myöskään saa johtaa tilanteeseen, jossa hakijan vainoajat tai muut vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tiedon hakijan kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta. (UlkL 97 b.1 §.)

Tiedon hankinnan yhteydessä hakijalle voidaan järjestää lääkärintarkastus, jossa voidaan selvittää aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan viittaavia seikkoja. Lääkärintarkastuksen on oltava tarpeellinen turvapaikkahakemuksen arvioimiseksi. Lääkärintarkastus edellyttää hakijan suostumusta. (UlkL 97 b.2 §.)

### **3.3.3 Turvapaikkapuhuttelu**

Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään perusteet hakijaan kohdistuneista vainoista tai oikeudenloukkauksista ja niiden uhista hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan. Lisäksi puhuttelussa on selvitettävä hakijan suhtautuminen mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon.

(UlkL 97.2; UlkL 97 a.2. §:t.) Puhuttelusta vastaava virkamies ohjaa hakijaa kertomaan hakemuksen selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tärkeistä asioista. Virkamiehen on huomioitava puhuttelun yhteydessä hakijan henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet. Näitä ovat muun muassa hakijan kulttuuritausta, sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen ja mahdollinen haavoittuva asema. (Owal Group, 41.) Turvapaikkapuhuttelun yhteydessä selvitetään myös hakijan muut mahdolliset perusteet oleskeluoikeuden saamiselle (UlkL 97 a.2 §).

Turvapaikkapuhuttelun suorittaa Maahanmuuttovirasto. Poliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun kansallisen turvallisuuden, kansainvälisten suhteiden tai yleisen järjestyksen sitä edellyttäessä. (UlkL 97.2–3 §.) Turvapaikkapuhutteluun on myös osallistuttava tulkki, jotta puhuttelu voidaan suorittaa kielellä, jota hakija ymmärtää ja jolla hän pystyy ilmaisemaan itseään selkeästi. (Owal Group 2019, 41.) Turvapaikkapuhuttelu tallennetaan ja siitä laaditaan pöytäkirja. Hakijalla on oikeus tehdä pöytäkirjaan korjauksia ja lisäyksiä. Hakijan on vahvistettava pöytäkirjan sisältö allekirjoituksella. (UlkL 97 a.4 §.)

Turvapaikanhakijan ollessa alaikäinen, hänen huoltajansa tai muu hänen edustajansa on oltava läsnä turvapaikkapuhuttelussa. (UlkL 97 a.5 §). Ulkomaalaislaki asettaa päätöksentekijälle velvollisuuden kiinnittää erityistä huomiota alaikäisen etuun, kehitykseen ja terveyteen liittyviin seikkoihin. 12-vuotiaasta tai sitä vanhempaa lasta on kuultava, ellei tätä katsota ilmeisen tarpeettomaksi. Hänen mielipiteensä on huomioitava hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Alle 12-vuotiaasta lasta voidaan kuulla, mikäli hänen katsotaan olevan tarpeeksi kehittynyt. (UlkL 6.1–2 §.) Hallintolain 14.3 § takaa 15 vuotta täyttäneelle alaikäiselle oikeuden käyttämään puhevaltaa asiassaan hänen huoltajansa tai laillisen edustajansa lisäksi (HL 14.3 §.)

### **3.4 Turvapaikkahakemuksen ratkaiseminen**

Pääsääntöisesti turvapaikkahakemus on ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä tai siitä kun Suomi on määritetty olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä. Turvapaikkahakemuksen ratkaisun määräaikaan on säädetty kuitenkin useita poikkeuksia. Hakemuksen käsittelylle on säädetty 15 kuukauden määräaika, jos hakemusta ei voida käsitellä kuuden kuukauden kuluessa. 15 kuukauden määräaika edellyttää sitä, että hakemukseen liittyy monimutkaisia tosi-seikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä, suuri määrä hakemuksia on vireillä sa-

manaikaisesti ja hakemuksen käsittelyn viivästyminen johtuu selvästi hakijan myötävaikuttamattomuudesta. Määräaika voidaan pidentää 18 kuukauteen silloin, kun hakemuksen asianmukainen ja perustellun tutkinnan varmistaminen sitä edellyttää. Ehdoton maksimi turvapaikkahakemuksen käsittelylle on 21 kuukautta. Käsittely voi kestää 21 kuukautta silloin, kun hakijan alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne, eikä hakemukselle voida tehdä päätöstä edellä mainittujen määräaikojen puitteissa. (UlkL 98 a §.)

Hallintolain 31 § asettaa asianosaiselle velvollisuuden myötävaikuttamaan asiansa selvittämiseen. Hakijan myötävaikuttamisvelvollisuus ei kuitenkaan ulotu tilanteeseen, jossa hänen antama selvitys voisi negatiivisesti vaikuttaa hänen hakemuksensa lopputulemaan ja näin tukisi kielteisen päätöksen antamista. (HL 31.2 §; HE 72/2002, 87.). Turvapaikanhakijan turvapaikkapuhuttelussa esittämällä seikoilla on erittäin suuri merkitys turvapaikkahakemuksen ratkaisemisessa. Hakijan antamien lausuntojen on oltava uskottavia eivätkä ne saa olla ristiriidassa yleisesti tunnettujen tosiseikkojen kanssa. Hakemuksen arvioinnissa huomioidaan hakijan aikaisemmin kokemat ihmisloukkaukset ja uhat ihmisloukkauksille. Aikaisemmat kokemukset voivat osoittaa mahdollisuuden sille, että hakija voisi tulevaisuudessa joutua vainoin tai vakavan haitan kohteeksi alkuperämaassaan, ellei hänen kotimaassaan tai suhteissa maahansa ole tapahtunut kokemuksiensa jälkeen merkittäviä muutoksia. (HE 28/2003, 175.)

Jokaisen hakijan kohdalla laaditaan uskottavuusarvio, jossa arvioidaan hakijan esittämien seikkojen uskottavuutta. Silloin kun hakija on myötävaikuttanut asiansa selvittämiseen eikä viranomaisella ole syytä epäillä hakemuksen uskottavuutta, on viranomaisen ratkaistava asia hakijan eduksi (UlkL 98.3 §). Epäselvissä tapauksissa asia tulisi lähtökohtaisesti ratkaista hakijan eduksi. Tällöin kuitenkin edellytetään, että hakija on tosiasiasa yrittänyt esittää kaikki keskeiset seikat näyttöineen hakemuksensa tueksi ja pyrkinyt selvittämään epäselviä seikkoja. Ratkaiseminen hakijan eduksi edellyttää myös hakijan kertomuksien johdonmukaisuutta ja uskottavuutta sekä sitä, että hän on hakenut turvapaikkaa heti mahdollisuuden tullen, ellei hakija voi esittää uskottavia syytä myöhemmälle hakemuksen tekoajalle. (Määritelmädirektiivi 4.5 art.)

### 3.4.1 Myönteinen tai kielteinen päätös

Maahanmuuttovirasto myöntää turvapaikan sellaiselle hakijalle, jonka oleskelu pysyvän asuinmaan ulkopuolella johtuu siitä, että hänellä on todellinen uhka tulla vainotuksi asuinmaassaan alkupe-ränsä, uskontonsa, kansalaisuutensa tai poliittisten mielipiteidensä vuoksi, eikä hänellä ole mah-dollisuutta turvautua tämän maan suojeluun. (UlkL 87.1 §) Myönteisen turvapaikkapäätöksen joh-dosta hakijalle myönnetään pakolaisasema. Turvapaikka myönnetään hakijalle neljäksi vuodeksi. Tämän jälkeen turvapaikansaajan on haettava jatkolupaa. (Maahanmuuttovirasto 2020h.)

Turvapaikanhakijalle ei myönnetä turvapaikkaa silloin, kun hän on syyllistynyt rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen, rikokseen ihmiskuntaa vastaan tai törkeään muuhun kuin poliittiseen rikok-seen. Lisäksi hakemus saa kielteisen päätöksen silloin, kun hakija on syyllistynyt johonkin Yhdis-tyneiden kansakuntien tarkoitusperien ja periaatteiden vastaiseen tekoon. Turvapaikkaa ei myös-kään myönnetä henkilölle, jolla on mahdollisuus saada suojelua tai apua muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta pois lukien YK:n pakolaisasian päävaltuutetun. (UlkL 87.2–3 §.) Lisäksi turvapaikka voi-daan jättää myöntämättä, mikäli ulkomaalaisella on mahdollisuus sisäiselle paolle asuinmaansa sisällä (UlkL 88 e.1 §).

Kielteisen päätöksen yhteydessä päätetään hakijan käännättämisestä tai karkottamisesta. Velvol-lisuutta viranomaisella ei kuitenkaan ole maasta poistamispäätöksen tekemiselle, vaan laki jättää päätöksentekijälle mahdollisuuden harkinnalle, jos asiassa ilmenee syitä päätöksen tekemättä jät-tämiselle. (UlkL 98.4 §; HE 28/2003 vp, 184.)

### 3.4.2 Maasta poistaminen

Valtion suvereeniteettiin sisältyy valtion oikeus estää muiden kuin kyseisen valtion kansalaisten pääsy maahan sekä poistaa alueeltaan sellaisia henkilöitä, joita ei katsota tervetulleiksi valtioon. Maasta poistaminen tulee pääasiassa kyseeseen silloin, kun ilmenee, että maasta poistamisen edellytykset täyttyvät henkilön kohdalla. Maasta poistamista ei voida kuitenkaan käyttää mielival-taisesti, vaan sille on asetettu tiettyjä rajoituksia. Näistä tärkeimpänä voidaan pitää non-refoulement periaatetta eli palautuskieltoa. Suomen perustuslain yhdeksännessä pykälässä (PL, 731/199) mää-rätään, ettei henkilöä ei voida karkottaa, luovuttaa tai palauttaa maahan, jossa häntä uhkaa kuole-

manrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämä koskee myös henkilön karkottamista, luovuttamista tai palauttamista sellaiselle alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää eteenpäin edellä mainitun kaltaiselle alueelle. (PL 9 §; UlkL 147 §; Kallio 2018b, 450.) Myös kansainvälisissä sopimuksissa rajoitetaan maasta poistamista. Maasta poistaminen edellyttää myös kokonaisharkintaa jokaisen yksilön kohdalla, eikä näin ollen joukkokarkotukset ole mahdollisia ilman yksilökohtaisia maastapoistamispäätöksiä. (Kallio 2018b, 450–451.)

Maasta poistaminen voidaan toteuttaa kolmen eri menettelyn avulla, eli pääsyn epäämisellä, käännättämisellä tai karkottamisella. Laissa varataan maasta poistettavalle ja hänen Suomessa olevalle puolisolleen tilaisuus tulla kuulluksi. Näin ollen henkilöllä ei ole velvollisuutta esittää kantaansa maasta poistamiselle. (UlkL 145 §, Kallio 2018b, 453.) Maastapoistamismenettelyssä henkilö palautetaan alkuperämaahan, kauttakulkumaahan tai takaisinottosopimuksen mukaisesti johonkin muuhun maahan. Henkilö voi myös vapaaehtoisesti palata alkuperämaahansa, kauttakulkumaahan tai muuhun kolmanteen maahan, jossa hänet otetaan vastaan. (UlkL 146 a §.)

Pääsyn epäämisen voidaan katsoa olevan osana käännättämisen kokonaisuutta (Kallio 2018b, 455). Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä rajalla. Pääsy on evättävä henkilöltä, joka ei täytä kaikkia maahantulon edellytyksiä. Pääsyn epäämistä koskevat säännökset eivät kuitenkaan rajoita kansainvälistä suojelua. (Schengenin rajäsäännöstö 14.1 art.) Näin ollen pääsyä ei saa evätä rajanylityksen yhteydessä kansainvälistä suojelua hakevalta henkilöltä. Mikäli henkilö on jo läpäissyt rajatarkastuksen ja oleskelee Suomen alueella, kyseeseen tulee tällöin käännättäminen. (Kallio 2018b, 456–457.)

Ulkomaalaislaissa käännättämisellä tarkoitetaan sekä maahantulon estämistä ulkorajalla, että jo maassa oleskelevan henkilön poistamista maasta. Ensinnäkin ulkorajalla voidaan estää sellaisten kolmansien maiden kansalaisten maahantulo, joille on myönnetty yli kolmen kuukauden mittainen oleskelulupa tai, jotka ovat saapumassa maahan toisen EU:n jäsenvaltion oleskeluluvilla tai kansallisilla viisumeilla, jotka oikeuttavat oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan. Käännättämistä on myös ilman oleskelulupaa saapuneen ulkomaalaisen maasta poistaminen silloin, kun hänelle ei ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity. (UlkL 142.2 § k. 2–4.) Ulkomaalainen voidaan käännättää silloin, kun jokin tai useampi ulkomaalaislain 148 §:n 11 käännättämisperusteesta täyttyy. Esimerkiksi ulkomaalainen voidaan käännättää silloin, kun ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetyt maahantulon edellytykset eivät täyty. (UlkL 148.1 §.)

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa turvapaikanhakijan maasta poistamiseksi voi tulla kyseeseen myös henkilön karkottaminen. Karkottamisella tarkoitetaan henkilön maasta poistamista silloin, kun ulkomaalainen oleskelee maassa määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla, hänen oleskelunsa on rekisteröity tai, kun hän oleskelee maassa oleskeluluvan, rekisteröidyn oleskelunsa tai oleskelulupakorttinsa voimassaolon päätyttyä. (UlkL 143 §.) Karkottamisen yhteydessä henkilölle myönnetty oleskelulupa, oleskelukortti tai hänen rekisteröity oleskelunsa raukeaa (UlkL 59, 166 §).

Jotta ulkomaalainen voidaan karkottaa, on jonkun tai useamman karkottamisen perusteista täyttyvä. Ensinnäkin ulkomaalainen voidaan karkottaa, mikäli hänelle ei ole myönnetty oleskeluluvan jatkolupaa tai hän ei ole hakenut jatkolupaa tai hänen oleskelulupansa on peruutettu. Toisena karkottamisperusteena on ulkomaalaisen syyllistyminen rikokseen, jonka enimmäisrangaistukseksi on säädetty vähintään vuoden vankilatuomio, tai syyllistyminen toistuviin rikoksiin. (UlkL 149.1 §; HE 28/2003 vp, 206.) Rikostuomion lainvoimaisuus ei ole edellytys karkottamisperusteen täyttymiselle. Tuomion lainvoimaisuuden odottamisen on katsottu olevan kohtuutonta, koska muutoksenhakuprosessien vuoksi ulkomaalainen saattaisi oleskella Suomessa useita vuosia ennen päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. (HE 28/2003 vp, 211.) Ulkomaalainen voidaan karkottaa siinäkin tilanteessa, että hänet on tuomittu syyllistyneen rikokseen syntyneenä. Maasta karkottamisen perusteet täyttyvät myös silloin, kun ulkomaalaisen voidaan katsoa olevan vaaraksi muiden turvallisuudelle tai vaarantavan kansallista turvallisuutta. (UlkL 149 §.)

Pääsääntöisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen saaneelle henkilölle myönnetään oikeus vapaaehtoiseen paluuseen. Tällöin henkilö voi vapaaehtoisesti poistua Suomesta ja palata kotimaahansa tai asuinmaahansa. Vapaaehtoiselle paluulle voidaan myöntää 7–30 päivän määräaika, jonka jälkeen maastapoistamispäätös voidaan panna täytäntöön pakkokeinoin. Aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei määrätä silloin, kun vaarana on henkilön pakeneminen, henkilön on katsottu vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka silloin, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä. (UlkL 147 a.1–2 §.) Vastaanottolaissa vapaaehtoisen paluun tukemisesta. Kielteisen päätöksen saanut hakija voi hakea valtion avustusta vapaaehtoiseen paluuseen. Hakijan paluuta voidaan tukea kohtuun rajoissa ja avustaa henkilöä matkajärjestelyissä ja matkakustannuksissa. (Vastaanottolaki 31.1.3 §.)

Vapaaehtoisen paluun sääntelyä on täsmennetty sisäministeriön asetuksessa vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1382/2019). Hakijalle voidaan antaa avustusta joko käteisrahana tai hyödyketuen muodossa. Hakijalle annettavan avustuksen rahallinen määrä riippuu palaavan kohdemaasta. Avustusta voidaan alentaa, mikäli hakijan ei katsota tarvitsevan täyttä avustusta, tai henkilöön liittyvistä syistä avustusta on alennettava. Vuorostaan avustusta voidaan korottaa silloin, kun se on perusteltua henkilöön liittyvistä syistä johtuen. Avustuksen maksamista on rajoitettu siten, että sitä maksetaan enintään 200 euroa ennen hakijan poistumista maasta. Loput maksetaan hakijalle vasta hakijan saavuttua kohdemaahansa. (Asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 1382/2019, 4–7 §.) Hakijalle maksettava käteisavustus voi olla enimmillään 1 500 euron suuruinen. Tällöin hakijan kohdemaana on esimerkiksi Irak. Määrällisesti alhaisinta käteistukea maksetaan muun muassa Venäjälle palaaville hakijoille. Tällöin käteisavustuksen määrä on 200 euroa. Hyödyketukea voidaan tiettyihin maihin palaaville antaa enimmillään 5 000 euroa. (Maahanmuuttovirasto 2020i.)

### **3.4.3 Maahantulokielto**

Maahantulokielto on kielto saapua yhteen tai useampaan Schengen-valtioon. Maahantulokielto voidaan määrätä määräaikaisena tai toistaiseksi voimassa olevana. Maahantulokielto estää henkilön oleskelun jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden alueella. Maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti koskemaan koko Schengen-aluetta. (UlkL 144 §; Kallio 2018b, 483–484.) Maahantulokielto voidaan määrätä kansallisena silloin, kun ulkomaalaisen oleskelulupaa toiseen Schengen-valtioon ei peruuteta. Kansallinen maahantulokielto koskee vaan maahantulokiellon määrännyttä valtiota. Pääsääntöisesti määräaikainen maahantulokielto voidaan määrätä enintään viideksi vuodeksi. Toistaiseksi voimassa olevana maahantulokielto voidaan määrätä silloin, kun ulkomaalainen on tuomittu törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta ja hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voidaan peruuttaa hakijan muuttuneiden olosuhteiden tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi tai silloin, kun ulkomaalainen voi todistettavasti osoittaa noudattaneensa täysin hänelle määrättyä palauttamispäätöstä. (UlkL 150.2–4 §.)

Maahantulokielto voidaan määrätä maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä. Pääsääntöisesti maahantulokielto määrätään harkinnanvaraisesti, joskin laissa on säädetty tilanteista, joissa maahantulokiellon määrääminen on pakollista. Maahantulokielto on määrättävä, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole poistunut maasta vapaaehtoi-

sesti, jollei kokonaisharkintaa koskevan ulkomaalaislain 146 § perusteella toisin määrätä. Maahan-tulokieltoa ei määrätä sellaiselle henkilölle, joka on saanut oleskeluluvan, muttei tälle ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai oleskelulupa on peruttu. Poikkeuksena tästä on kuitenkin tilanteet, joissa hän ei ole noudattanut paluuvuvelvollisuuttaan tai on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. (UlkL 150.1 §.)

#### **3.4.4 Toissijainen suojelu ja tilapäinen suojelu**

Turvapaikanhakijalle voidaan määrätä toissijaista suojelua, jos edellytykset turvapaikan antami-selle eivät täyty ja prosessin aikana on esitetty merkittäviä perusteita sille, että ulkomaalainen jou-tuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan. Li-säksi ulkomaalaisen tulee olla kykenemätön tai haluton turvautumaan kyseisen maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan laissa kuolemanrangaistusta, teloitusta, kidutusta, epäinhimillistä kohtelua ja mielivaltaista väkivaltaa. Toissijaista suojelua ei myönnetä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että henkilö on syylistynyt rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen, rikokseen ihmiskun-taa vastaan, törkeään rikokseen tai Yhdistyneiden kansakuntien periaatteiden vastaiseen tekoon. (UlkL 88 §.)

Toissijaisen suojelun myöntämistä rajoittaa myös hakijan mahdollisuus sisäiseen pakoon. Tällöin hakija voi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan paeta sellaiselle alueelle, jossa hänellä ei ole aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on mahdollisuus saada jossain osassa maata suojelua. Sisäisen paon mahdollisuutta arvioitaessa on huomioitava kyseisen alueen ja hakijan henkilökohtaiset olosuhteet (UlkL 88 e §.)

Henkilön toissijainen suojelu voidaan lakkauttaa, jos olosuhteet ovat lakanneet olemasta tai muut-tuneet niin, ettei suojelua enää tarvita. Olosuhteiden muutoksen on oltava merkittävä ja pysyvä. Toissijaisen suojelun lakkauttamista ei kuitenkaan sovelleta henkilöön, joka voi aiemmin koetuista vainoista tai vakavista haitoista johtuen pakottavien syiden perusteella kieltäytyä turvautumasta koti- tai asuinmaansa suojeluun. Toissijaisen suojeluaseman lakkauttaminen edellyttää yksilöllistä tutkintaa. (UlkL 107.2,4 §.)

### 3.5 Perheenyhdistäminen

Lähtökohtaisesti kaikilla laillisesti maassa olevilla ulkomaalaisilla on oikeus perheensä yhdistämiseen (Palander 2018b, 358). Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön ulkomailla oleville perheenjäsenille oleskeluluvan hakemista ja myöntämistä perhesiiteen perusteella (Maahanmuuttovirasto 2020e). Perheenyhdistämisoikeutta ei kuitenkaan ole sellaisella henkilöllä, joka oleskelee maassa tilapäisellä oleskeluluvalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, eikä henkilöllä, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa ihmiskaupasta, työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta tai hyväksikäytöstä johtuen (UlkL 51.4, 52 a.4, 52 d §:t.) Perheenyhdistämisasiassa perheenjäsenelle myönnettävä oleskelulupa riippuu perheenkokoajalle myönnetystä oleskeluluvasta. Näin ollen kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenelle myönnetään vastaava oleskelulupa. (UlkL 113.3 §; Palander 2018b, 370.)

Perheenyhdistämisasiassa perheenkokoajana toimii henkilö, jonka Suomessa oleskelun perusteella oleskelulupaa haetaan (UlkL 3.1 § k. 15). Perheenkokoaja voi olla täysi-ikäinen tai alaikäinen. Vaatimukset perheenyhdistämisasiassa ovat kaikilla samat perheenkokoajan iästä riippumatta. (Palander 2018b, 364.) Perheenyhdistämisasiassa perheenjäseniksi katsotaan pääsääntöisesti aviopuoliso ja perheen lapset. Aviopuolisoihin rinnastetaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt, jos he ovat asuneet yhdessä vähintään kaksi vuotta. Perheen lapseksi rinnastetaan kasvattilapsi, jonka huoltosuhteesta ei ole virallista selvitystä edellyttäen, että lapsen aikaisemmat huoltajat ovat kuolleet tai kadonneet, ja että lapsella on ollut tosiasiallinen huoltosuhte perheenkokoajaan tai tämän puolisoon ennen perheenkokoajan Suomeen saapumista. (UlkL 37 §.)

Mikäli perheenyhdistämisasiassa asianosaisena on lapsi, on tämän oltava alaikäinen hakemuksen ratkaisuhetkellä. Poikkeuksena oleskelulupa voidaan myöntää täysi-ikäisyydestä huolimatta, jos hakemuksen käsittely on viivästynyt asianosaisista riippumattomista syistä. (UlkL 38.1–2 §.) Ulkomaalaislaki mahdollistaa perheenyhdistämisen myös silloin, kuin hakijana on perheenkokoajan muu omainen kuin perheenjäsen. Mikäli perheenkokoajalle on myönnetty toissijaisen suojelun, tilapäisen suojelun tai pakolaisaseman perusteella oleskelulupa, voidaan muulle omaiselle myöntää oleskelulupa, mikäli olisi kohtuutonta olla sellaista myöntämättä siitä johtuen, että asianosaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisempaa kiinteää perhe-elämää tai siitä, että omainen on täysin riippuvainen perheenkokoajasta. (UlkL 115.1 §.)

Perheenyhdistämisasiassa selvitetään hakijoiden todellinen perhesuhde. Hakemuksen käsittelyn aikana selvitetään, ettei avioliiton tarkoituksena ole kiertää Suomen maahantulosääntöjä. (Palander 2018b, 366–367.) Perheside voidaan tarvittaessa osoittaa oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella (UlkL 65.1 §). Ensinnäkin oleskeluluvan myöntäminen perhesiteenperusteella edellyttää sitä, että yleiset edellytykset oleskeluluvulle täyttyvät. (Palander 2018b, 372). Lähtökohtaisesti oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on myös se, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Lisäksi oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttää sitä, ettei hakijan katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. (UlkL 114 §.) Päätös perheenyhdistämisasiassa on annettava yhdeksän kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä (UlkL 69 a §). Maahanmuuttoviraston on esitettävä perustelut, mikäli käsittely venyy yli yhdeksän kuukauden määräajan (Palander 2018b, 368).

### **3.6 Uusintahakemukset**

Uusintahakemuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö tekee uuden hakemuksen saatuaan lainvoimaisen päätöksen aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen ja henkilö oleskelee edelleen Suomessa tai on poistunut lyhyeksi ajaksi Suomesta päätöksen lainvoiman saamisen jälkeen. Uusintahakemus ei ole hakemus, joka on tehty Maahanmuuttoviraston tekemän raukeamispäätöksen jälkeen. Mikäli aikaisempi hakemus on edelleen vireillä, hakijan uudessa hakemuksessa esitetyt tiedot toimitetaan viranomaiselle uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa. (UlkL 102 §.)

Jotta uusintahakemus voidaan ottaa käsittelyyn, on uusintahakemuksessa oltava uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi todennäköisyyttä sille, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Lisäksi edellytyksenä on, ettei hakija ole kyennyt esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen yhteydessä hänestä itsestään riippumattomista syistä. (UlkL 102.3 §.) Uusintahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos se ei täytä edellä mainittuja edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle (UlkL 103.1 § k. 4). Uusintahakemukselle asetettujen edellytysten tarkoituksena on muun muassa vähentää mahdollisuuksia uusintahakemusten väärinkäyttämislle. (HE 273/2018 vp, 22.)

### 3.7 Muutoksenhaku

Ulkomaalaislaissa on muutoksenhakuprosessia koskevia erityissäännöksiä, joita sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksien sijasta. Ulkomaalaisasioissa Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajatarkastusviranomaisen tekemiin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valituksen määräaika poikkeaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleissäännöksistä siten, että valitus on tehtävä 21 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Määräaika on käytössä myös silloin, kun valituksenalaisella päätöksellä on samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa ja päätetty maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta. (UlkL 190.1,3 §.) Ulkomaalaislain muutoksenhakuoikeudesta poiketen päätökseen oleskeluluvan myöntämisestä pakolaiskiintiössä Suomeen otettavalle ulkomaalaiselle sekä päätökseen oleskeluluvan myöntämisestä tilapäisen suojelun perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelyn ollessa kesken ei saa hakea muutosta valittamalla. Myös turvapaikkahakemuksen käsittelyn raukeamispäätökset johtuen tilapäisen suojelun päättymisestä, hakemuksen peruuttamisesta tai ulkomaalaisen maasta poistumisesta ovat valituskiellon alaisia. (UlkL 191.1 § k. 3,5,7–8.)

Ulkomaalaisasiassa valituksen käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimialue tai toimipaikka on. Helsingin hallinto-oikeus käsittelee ulkomailla asuvan henkilön valituksen, mikäli asiaan ei liity Suomessa asuvaa henkilöä. (UlkL 192.1,4 §.) Kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelysäännökset poikkeavat ulkomaalaislain pääsäännöstä siten, että niitä käsittelevien hallinto-oikeuksien toimivallat on jaettu maahanmuuttoviraston neljän turvapaikkayksikön mukaan. Näin esimerkiksi Maahanmuuttoviraston itäisen turvapaikkayksikön päätöksiä koskevia valituksia käsittelee Itä-Suomen hallinto-oikeus. (UlkL 193.1–2 §.) Perheenyhdistämisasiassa valituksen käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu. Mikäli perheenjäseniä asuu Suomessa eri tuomiopiireissä, toimivalta on Helsingin hallinto-oikeudella. Mikäli valitus koskee rikoksen, turvallisuuden vaarantamisen tai yleisen järjestyksen vaarantamisen perusteella tehtyä karkottamispäätöstä, on valitus käsiteltävä kiireellisenä. (UlkL 192.2,5 §.)

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä kuitenkin edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää valituslupaa. Valituslupa myönnetään silloin, kun lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeus-

käytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai kun luvan myöntämiselle on jokin muu erityisen painava syy. Valituslupahakemus tulee tehdä 14 päivän kuluessa, mikäli valitus koskee Maahanmuuttoviraston päätöstä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Edellä mainitut valituksia koskevat kiireellisyysäännöt koskettavat myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtyjä valituksia. (UlkL 196 §.)

Muutoksenhaun vaikutus maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoon riippuu kyseeseen tulevasta maasta poistamispäätöksen tyypistä. Pääsääntöisesti karkottamispäätöksen täytäntöönpano edellyttää asian käsittelyn lainvoimaisuutta. Myös muutoksenhakukelpoisen käännättämispäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsääntöisesti asian lainvoimaista ratkaisua. Karkotus- ja käännättämispäätökset on kuitenkin täytäntöön pantavissa ilman lainvoimaa tietyin laissa asetetuin poikkeuksin. (UlkL 200–201 §.) Osaan karkottamis- ja käännättämispäätöksistä voi hakea päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä. Käännättämispäätöstä koskeva täytäntöönpanonkieltohakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Karkottamispäätöksiä koskevan hakemuksen määräaika on 30 päivää. (UlkL 198 b.) Hallinto-oikeuden päätöksestä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei voi valittaa. Hallinto-oikeuden on tehtävä päätös käännättämispäätöksen täytäntöönpanon kiellosta tai keskeyttämisestä seitsemän päivän kuluessa. (UlkL 199.2,4 §.)

## 4 TURVAPAIKKAPROSESSIA KOSKETTAVAT HAASTEET

Kuten jo johdannossa todettiin, suomalainen turvapaikkaprosessi on ollut viime vuosina tarkastelun alla sekä julkisissa että poliittisissa keskusteluissa. Maahanmuuttoviraston tilastoja tarkastelemalla voidaan todeta, että vuosina 2015 ja 2016 Suomessa on haettu kansainvälistä suojelua poikkeuksellisen paljon. Näiden vuosien aikana viranomaisille on jätetty yhteensä yli 38 000 turvapaikkahakemusta. Vuoden 2016 jälkeen tilanne on selvästi rauhoittunut, ja hakemuksia on saapunut vuosittain enää noin 4000–5000 kappaletta. (Maahanmuuttovirasto 2020g.)

Maahanmuuttovirasto on todennut, että vuosi 2020 on ollut ensimmäisien turvapaikkahakemusten osalta poikkeuksellinen. Keväällä COVID-19 –viruksen vuoksi asetettujen maahantulon rajoitusten jälkeen hakemuksia on tullut hyvin vähän. Myös turvapaikkapuhuttelujen järjestäminen on ollut keskeytettyinä maalisi- ja huhtikuussa. (Maahanmuuttovirasto 2020a.)

### 4.1 Oikeusturvahaasteet

Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää määrittelee sähköisessä teoksessaan *Hallinto-oikeus* hallinto-oikeudellisissa asioissa oikeusturvan käsitteen keinoiksi ja menetteilyiksi, joilla taataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Käytännössä oikeusturva voidaan määritellä yksityisen henkilön oikeuksien turvaamisena viranomaistoiminnassa. Hallintotoiminnallisten oikeusturvakeinojen tehtävänä on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja sekä oikeuden- tai etujenloukaustilanteissa pyrkiä loukatun oikeuden tai edun palauttamiseen tai korjaamiseen. Oikeusturvan tehtävänä voidaan katsoa myös olevan oikeusvarmuuden ja hallinnon lainalaisuuden vahvistaminen. (Mäenpää 2017, II.8 Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa, viitattu 5.11.2020.)

Oikeusturvan merkitys korostuu kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Oikeuskäytännössä on muun muassa katsottu, että muutoksenhakuvaiheessa valittajan oikeusturvan tarve korostuu, koska käsiteltävänä olevat seikat saattavat aiheuttaa valittajalle vainon tai vakavan haitan vaaraa (KHO 30.8.2019/3885). Oikeusturvasta ulkomaalaisasioissa säädetään ulkomaalaislain 13 luvussa.

Ulkomaalaislain 2016 voimaan tulleet muutossäädökset (646/2016) ovat saaneet huomattavasti kritiikkiä liittyen turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentymiseen. Muutossäädöksissä lyhennettiin muutoksenhakuaikaa ja rajoitettiin ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittelyssä. (HE 32/2016vp, 1.) Uudistuksien tavoitteena on ollut kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja tämän on katsottu tapahtuvan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kustannuksella. (Ihmisoikeuskeskus 2016).

Oikeusapulain (OAL 257/2002) mukaan oikeusapua annetaan sellaiselle henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa, eikä hän taloudellisen asemansa vuoksi kykene kustantamaan asian hoitamiseen vaadittavia menoja. Oikeusapu pitää sisällään oikeudellisen neuvonnan, avustamisen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, vapautuksen eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista sekä muut tarpeelliset toimenpiteet asian hoitamiseksi. (OAL 1 §.) Henkilölle, jolla ei ole koti- tai asuinpaikkaa Suomessa tai Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, annetaan oikeusapua silloin, kun henkilön asia on Suomen tuomioistuimissa käsittelyssä tai kun oikeusapuun on erityisiä syitä (OAL 2.1,2 §). Pääsääntöisesti oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Lähtökohtaisesti tuomioistuinasioissa avustajaksi voidaan myös määrätä yksityinen avustaja eli asianajaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. (OAL 8.1,2 §.)

#### **4.1.1 Yksityinen avustaja oikeusavun antajana hallintomenettelyvaiheessa**

Ennen edellä mainitun muutossäädöksen voimaantuloa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hakijoilla on ollut oikeus oikeusapuun sekä hallintoasian käsittelyssä että tuomioistuinvaiheessa. Hakijoiden avustajina ovat pääsääntöisesti olleet yksityiset avustajat (HE 32/2016vp, 11). Kuten edellä todettiin, syyskuussa 2016 voimaan tulleen muutossäädöksen (646/2016) yhtenä muutoksen kohteena oli ulkomaalaiselle annettavan oikeusavun rajoittaminen siten, ettei oikeusapuun pääsääntöisesti enää kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa. Samalla yksityisen avustajan käyttö rajoitettiin käytännössä hallintomenettelyvaiheen ulkopuolelle siten, että oikeusapua hallintomenettelyvaiheessa antavat ensisijaisesti julkiset oikeusavustajat. Uudistuksessa muutettiin myös yksityisten avustajien palkkiokorvauksia. Aikaisempien tuntiperusteisten korvauksien sijaan oikeusavulle asetettiin kiinteät asiakohdalliset palkkiot. (HE 32/2016 vp, 1,11,15.) Valtio-

neuvoston asetukseen oikeusavun palkkioperusteista (290/2008) säädettiin uusi pykälä, jonka mukaan asiakkoittainen palkkio hallintomenettelyvaiheessa on pääsääntöisesti 600 euroa. Palkkiota maksetaan 900 euroa silloin, kun avustaja osallistuu turvapaikkapuhutteluun erityisen painavasta syystä. Jos turvapaikkahakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, tai avustaja osallistuu uusintahakemuksen käsittelyyn, palkkiota maksetaan 300 euroa. (Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008, 7 a §.)

Ulkomaalaislain muutosta perusteltiin muun muassa sillä, ettei oikeusapupalvelujen saatavuutta ja laajuutta ollut suunniteltu eikä mitoitettu suurille hakijamäärille. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oikeusavun laajuus on ollut ennen uudistusta laajempaa kuin muiden hallintoasioiden käsittelyä varten myönnettävä oikeusapu. Muutosten tarpeellisuutta perusteltiin myös sillä, että oikeusapua antavien yksityisten avustajien riittävä ulkomaalaisasioiden tuntemus ja toiminnan eettisyys on ollut osittain kyseenalaista. (HE 32/2016 vp, 11.)

Asianajajaliitto vastusti muutossäädöksiä koskevaa hallituksen esitystä. Sen katsottiin aiheuttavan eriarvoisuutta turvapaikanhakijoiden keskuudessa, koska vain varakkailla turvapaikanhakijoilla olisi varaa yksityisten avustajien oikeudelliseen neuvontaan. Asianajajaliitto katsoi myös, että muutossäädöksiä myötä kokeneet yksityiset avustajat syrjäytettäisiin turvapaikanhakijoiden oikeusavustajien tehtävistä, ja heidät korvattaisiin julkisilla oikeusavustajilla, joilla ei ole tarvittavaa kokemusta turvapaikka-asioista. Asiakohtaisiin palkkioihin siirtymistä katsottiin edellä mainittujen muutoksien johdosta tarpeettomana. (Asianajajaliitto 2016.)

Uudistuksien myötä avustajan läsnäolo täysi-ikäisen hakijan turvapaikkapuhuttelussa on käytännössä mahdollista vain silloin, kun hakija ei häneen liittyvästä erityisestä syystä kykene tekemään riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista ja hänen oikeusturvansa muutoin vaarantuisi. Tällaisia syitä ovat muun muassa hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoiminen, kidutuskokemukset ja luku- ja kirjoitustaidottomuus. (Owal Group, 35.) Lisäksi oikeusavun hakija voidaan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaan ohjata yksityiselle avustajalle vain tietyin rajatuin perustein. Näitä ovat julkisten oikeusavustajien esteellisyys ja kiireellinen työtilanne sekä julkisen oikeusavustajan ja oikeusavun hakijan välinen luottamuksen puute. Hakija voidaan ohjata yksityiselle avustajalle myös muusta perustellusta syystä tai silloin, kun oikeusapu ei kykene tarjoamaan palveluitaan hakijan omalla kielellä. (Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 12 §.)

Muutosten johdosta yksityisten avustajien rooli hallintomenettelyvaiheessa on vähentynyt huomattavasti, joten vastaavasti myös alalla toimivien yksityisten avustajien määrä on vähentynyt. Lisäksi asiakohdaisiin palkkioihin siirtymisen on katsottu vaikuttaneen yksityisten avustajien antaman oikeusavun laatuun heikentävästi. Yksityisen avustajan osallistuminen hallintomenettelyvaiheessa voi olla avustajalle jopa tappiollista toimintaa, sillä palkkiot eivät aina kata asian hoitamiseen vaadittavia työmääriä. (Owal Group, 39.) Yksityisten avustajien poistuminen turvapaikanhakijoiden asioiden hoitamisesta hallintomenettelyvaiheessa on johtanut siihen, ettei kaikilla turvapaikanhakijoilla ole tietoa heidän oikeudestaan saada oikeusapua julkisilta oikeusavustajilta hallintomenettelyvaiheessa. Tämä ilmenee edellä mainitusta valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusta *kohti laadukkaita oikeusapupalveluita*, jossa on selvitetty julkisen oikeusavun ja talous- ja velkaneuvonnan asiakkaiden palvelukokemuksia. Selvityksen mukaan joidenkin turvapaikanhakijoiden käsityksenä on ollut, ettei oikeusapua voi saada kuin vasta muutoksenhakuvaiheessa. Yksityiset avustajat ovatkin kertoneet selvityksen tekijöille, että heille on tullut muutoksenhakuvaiheessa asiakkaita, joilla ei ole ollut ollenkaan avustajaa hallintomenettelyvaiheessa. Lisäksi selvityksestä ilmenee, että myös jotkut oikeusaputoimistoista avustavat pääasiassa turvapaikanhakijoita vasta valitusvaiheessa. (Valtioneuvosto 2019, 10, 86–87.)

Oikeusministeriö on jättänyt vuonna 2019 lausuntopyynnön hallituksen esitys –luonnoksesta, jossa ehdotetaan vuonna 2016 säädettyjen muutossäädösten kumoamista. Ehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevien asioiden valitusajat palautettaisiin takaisin 30 päivään, asiakohdaisista palkkioista luovuttaisiin ja turvapaikanhakijoiden oikeus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa palautettaisiin. (Lausuntopalvelu 2020.) Suomen asianajajaliiton lausunnossa todetaan, että liitto kannattaa esitystä kaikilta osin. Asianajajaliitto on kuitenkin katsonut esitysluonnoksen puutteelliseksi ja on todennut, että turvapaikanhakijoille tulisi antaa mahdollisuus valita myös yksityinen avustaja hallintomenettelyvaiheeseen. (Asianajajaliitto 2020.) Myös korkein hallinto-oikeus on pääosin kannattanut esitysluonnoksen ehdotuksia. korkein hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, ettei asiakohdaisista palkkioista tulisi luopua. Asiakohtaisten palkkioiden maksaminen on ollut korkeimman hallinto-oikeuden mukaan toimiva ja tehokas järjestelmä, ja niistä luopuminen lisäisi hallintotuomioistuinten työtä ja hidastaisi kansainvälisen suojelun asioiden käsittelyä. (Korkein hallinto-oikeus 2020.) Opinnäytetyön tekohetkellä esitysluonnos ei ole edennyt hallituksen esitykseksi.

#### 4.1.2 Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi ja palautuskielto

Kuten edellä myönteisiä ja kielteisiä päätöksiä koskevassa osiossa todettiin, turvapaikkaa hakevalle myönnetään kansainvälistä suojelua silloin, kun hän pelkotilansa ja häntä uhkaavien vainojen vuoksi ei kykene turvautumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa tarjoamaan suojeluun. Hakijan kertomuksien lisäksi turvapaikkahakemusta ratkaistaessa viranomaisella on käytössään tietoa hakijan lähtömaan tilanteesta. Lain esitöissä asetetaan lähtömaatiedot käytettäväksi arviointiin, jossa arvioidaan mitä hakijalle tapahtuisi siinä tilanteessa, että hänet palautettaisiin kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. (HE 86/2008 vp, 59.) Näin ollen hakijasta laadittavassa uskottavuusarviossa hakijan kertomaa verrataan olemassa olevaan maatietoon, arvioinnin painopisteen ollessa hakijan kertomuksilla. Henkilön esittäessä perusteen vainosta, jonka perusteella voidaan todeta syntyvän perusteltu pelkotila, turvapaikka on myönnettävä, ellei maatiedolla voida osoittaa tiedon olevan virheellistä. (Kurvinen, Muukkonen & Voutilainen, 240–242).

Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu tuottaa lähtömaatietoa maista, joista tulee Suomeen turvapaikanhakijoita, kiintiöpakolaisia ja maahanmuuttajia. Tellus-maatietokanta tarjoaa viranomaiselle luotettavaa ja ajantasaista lähtömaatietoa turvapaikkahakemusten ratkaisemisen tueksi. Maahanmuuttovirasto laatii maalinjauksia eli arvioita lähtömaiden eri alueiden turvallisuustilanteesta. Maalinjauksessa evaluoidaan, voidaanko lähtömaahan palauttaa hakijoita ja miten hakijoiden turvapaikkaperusteita on arvioitava suhteessa lähtömaan turvallisuustilanteeseen. Lähtömaatieto koostuu eri lähteistä hankitusta tiedosta valtion oloista. Tietoja kerätään maiden poliittisista ja yhteiskunnallisista olosuhteista, ihmisoikeus- ja turvallisuustilanteesta, lainsäädännöstä, maantiedosta ja arkielämään liittyvistä asioista. Viranomaisen käytössä on myös Ruotsin ja Norjan vastaavat maatietopalvelut. (Maahanmuuttovirasto 2020d; Maahanmuuttovirasto 2020f.)

Kuten edellä maasta poistamista koskevassa osiossa mainittiin, ulkomaalaislaissa ja Suomen perustuslaissa säädetään palautuskiellosta, joka estää henkilön maasta poistamisen siinä tilanteessa, että häntä uhkaa palautusmaassa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (UlkL 147 §, PL 9.4 §). Maahanmuuttoviraston tuottamalla lähtömaatiedolla on näin myös olennainen merkitys maasta poistamistilanteiden arvioinnissa palautuskiellon rikkomisen estämiseksi.

Suomi sai 14.11.2019 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta (EIT) langettavan päätöksen liittyen palautuskiellon rikkomiseen ja maasta poistetun irakilaisen miehen kuolemaan. Päätöksessä todetaan Suomen rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 ja 3 artikloja. Artiklat koskevat henkilön oikeutta elämään ja kidutuksen kieltoa. Päätöksessään EIT toteaa Suomen poistaneen maasta irakilaisen miehen takaisin kotimaahansa, jossa hän oli aikaisemmin kokenut hengenvaarallisia tilanteita ja Maahanmuuttoviraston laiminlyöneen riskien arvioinnin liittyen Shia ja Sunni - muslimien välisiin jännitteisiin. (EIS, SopS 18-19/1990 2,3 art.; Case of N.A. v. Suomi [2018] EIT.) EIT:n päätöksen johdosta Maahanmuuttovirasto on tarkastanut 319 lainvoimaista turvapaikkapäätöstä varmistaakseen, ettei maasta poistamispäätöksen joukossa ole sellaisia henkilöitä, joiden osalta on syytä epäillä riskiä palautuskiellon loukkaamisesta. Maahanmuuttoviraston selvityksessä todettiin, että kymmenestä tarkastellusta turvapaikkapäätöksestä ilmeni merkittäviä puutteita. (Maahanmuuttovirasto 2020c.) Keskusrikospoliisi on sittemmin tiedottanut aloittaneensa esitutkinnan törkeästä petoksesta ja törkeästä väärennyksestä liittyen edellä mainittuun EIT:n päätökseen. Poliisi epäilee tapauksen asiakirjojen olevan väärennetyjä, ja että kuolleeksi väitetty irakilaismies olisikin elossa. (Poliisi 2020.)

Viime aikoina haasteita kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin on tuonut myös turvapaikanhakijoiden kääntyminen kristinuskoon sekä heidän seksuaalinen suuntautumisensa. Defensor Legis N:o 5/2019 julkaistussa asiantuntija-artikkelissaan varatuomari ja hallinto-oikeustuomari Olli Rautsi toteaa, ettei ilmiö kristinuskoon kääntymisestä ole uusi, mutta se on viime vuosina yleistynyt hakijoiden keskuudessa. Huolestuttavaksi ilmiön tekee se, että kristinuskoon kääntymiseen vedotaan tavanomaisesti vasta muutoksenhakuvaiheessa tai uusintahakemusten yhteydessä. Kristinuskoon kääntymisen aitouden selvittämiseksi vuoden 2017 jälkeen annetuissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on ohjattu hallinto-oikeuksia järjestämään suullinen selvitys kristinuskoon kääntymisen aitoudesta hakijan uskottavuuden arvioimiseksi silloinkin, kun asiaa on osittain selvitetty jo turvapaikkapuhuttelussa. Käytännössä korkeimman-hallinto-oikeuden päätökset ovat taanneet valittajille ehdottoman oikeuden suulliseen käsittelyyn hallinto-oikeuksissa silloin, kun valituksessa vedotaan kristinuskoon kääntymiseen turvapaikkaperusteena. (Rautsi 2019, 755,757,759; Kurvinen ym., 218.)

Korkein hallinto-oikeus on ohjannut hallinto-oikeuksia järjestämään suullisia käsittelyjä myös tilanteissa, joissa uutena turvapaikkaperusteena on esitetty valittajan seksuaalinen suuntautuminen ja sen aiheuttama uhka koti- tai asuinmaassa. Tällaisia valittajan seksuaaliseen suuntautumiseen liittyviä ohjaavia päätöksiä on annettu muun muassa tapauksissa KHO:2018:90, KHO:2017:148 ja

KHO:2017:120. Tapauksessa KHO:2017:148 Valittaja oli vedonnut muutoksenhakuvaiheessa uutena turvapaikkaperusteena hänen homoseksuaalisuutensa. Korkein hallinto-oikeus on ohjeistanut hallinto-oikeuden järjestämään suullinen käsittely valittajan turvapaikkaperusteen uskottavuuden arvioimiseksi, siitäkin huolimatta, että valittaja on kiistänyt turvapaikkapuhuttelussa homoseksuaalisuutensa. (KHO:2017:148; KHO:2018:90; KHO 2017:120.)

Kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin yhteydessä on hyvä nostaa esille myös tapaus KHO 27.3.2020/1408, jonka voidaan katsoa olevan turvapaikkaprosessin pitkittymiseen vaikuttavaa oikeuskäytäntöä. Tapauksessa valittaja oli kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessaan ilmoittanut kääntyneensä kristinuskoon. Turvapaikkapuhuttelun jälkeen hakemus oli hylätty sen epäuskottavuuden vuoksi. Päätöksestä ei valitettu ja näin ollen päätös oli tullut lainvoimaiseksi. (KHO 27.3.2020/1408.)

Päätöksen muutoksenhakuajan päätyttyä hakija oli kuitenkin tehnyt uusintahakemuksen vedoten samaan turvapaikkaperusteeseen eli kristinuskoon kääntymiseen. Maahanmuuttovirasto oli jättänyt hakemuksen tutkimatta perusteettomana, jonka jälkeen hallinto-oikeus oli hylännyt valittajan vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä. Päätöksen lainvoimaisuudesta huolimatta korkein hallinto-oikeus oli palauttanut asian hallinto-oikeuden käsittelyyn suullisen käsittelyn järjestämiseksi. (KHO 27.3.2020/1408.) Päätöksen voidaan katsoa laajentavan hallinto-oikeuksien aineellisen selvittämisen- ja ratkaisuvollisuuden kohdistumaan myös lainvoiman saaneisiin päätöksiin. Päätös on omiaan heikentämään lainvoimaisen ratkaisun pysyvyyttä ja mahdollistaa ongelmallisen tilanteen, jossa turvapaikanhakija jättää tietoisesti hakematta muutosta kielteiseen päätökseen tarkoituksenaan pitkittää maassa oleskeluaan uusintahakemuksella oleskelua uusintahakemuksella. (Rautsi 2020, 7–8.)

#### **4.1.3 Prosessin pitkittyminen ja prosessin nopeuttaminen lainsäädäntöuudistuksin**

Vuosina 2015 ja 2016 pahimmillaan ollut pakolaiskriisi johti siihen, että turvapaikkahakemusten käsittelyajat pitkittyivät. Sisäministeriön tilaamassa selvityksessä olevista, Maahanmuuttovirastolta saaduista tilastoista selviää, että turvapaikkahakemusten keskimääräiset käsittelyajat ovat nousseet vuosina 2016–2018 verrattuna vuoden 2015 lukemiin. Vuonna 2015 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 120 vuorokautta, kun pahimmillaan hakemusten käsittely on kestänyt keskimäärin noin vuoden eli 364 vuorokautta. (Owal Group, 13.)

01.01.2017 voimaan tullessa laissa ulkomaalaislain muuttamisesta (501/2016) säädettiin uudesta pykälästä 98 a §, jonka soveltaminen tuli voimaan vasta 20.7.2018. Uudella ulkomaalaislain säännöksellä saatettiin voimaan menettelydirektiivissä asetetut tutkintamenettelyä koskevat säännökset. (HE 64/2016 vp, 1). Siinä asetettiin kansainvälistä suojelua koskeville hakemuksille uusi käsittelyaikavelvoite. 20.7.2018 jälkeen jätettyihin turvapaikkahakemuksiin on siis sovellettu kuuden kuukauden maksimikäsittelyaikaa. (Maahanmuuttovirasto 2018.) Laissa säädetyjä poikkeuksia maksimikäsittelyaikaan on käsitelty aikaisemmin työn osiossa 3.4.

Sisäministeriön tilaamasta selvityksestä käy ilmi, että Maahanmuuttovirasto on käsittelyaikavelvoitteen vuoksi joutunut priorisoimaan turvapaikkahakemuksien käsittelyä. Tämä on vuorostaan johtanut siihen, että aikaisemmin vireille tulleiden hakemusten käsittely on ruuhkautunut. Maahanmuuttovirastolla on ollut toukokuussa 2019 käsittelyssä 5082 hakemusta, joista 2772 odotti ensimmäistä päätöstä. Näistä 2772 hakemuksesta 1698 oli hakemuksia, jotka olivat saapuneet vuosina 2017 ja 2018. (Owal Group, 49.)

Vuonna 2016 voimaan tulleiden muutossäädösten yhteydessä säädettiin myös kansainvälistä suojelua koskevien valitusajkojen lyhentämisestä. Muutossäädöstä edeltäneissä valituksissa noudatettiin silloin voimassa olleen hallintolainkäyttölain mukaista yleistä 30 päivän valitusaikaa. Muutossäädöksen jälkeen jätettyihin valituksiin on sovellettu ulkomaalaislain 190 ja 196 §:ssä säädetyjä 21 ja 14 päivän valitusajkoja. Muutoksilla on pyritty hillitsemään kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyajkojen kasvua ja näin vähentämään käsittelyistä aiheutuvia kustannuksia. (HE 32/2016 vp, 6, 14.) Osion 4.1.1 viimeisessä kappaleessa mainitussa hallituksen esitysluonnoksessa on ehdotettu myös lyhennettyjen valitusajkojen kumoamista. Muun muassa Suomen asianajajaliitto ja korkein hallinto-oikeus on kannattanut valitusajkojen palauttamista. Valitusajkojen lyhentämisellä ei ole katsottu olleen myönteisiä seurauksia esimerkiksi merkitystä käsittelyajkojen pituuteen. (Asianajajaliitto 2020; KHO 2020.)

#### **4.1.4 Uusintahakemuksien ja palautettujen hakemuksien viemät resurssit**

Maahanmuuttoviraston toimintaa on rasittanut huomattavasti uusintahakemukset, joiden määrä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. Vuosina 2015 ja 2016 uusintahakemuksien määrään on vaikuttanut suuret hakijamäärät sekä se, ettei hakijoiden turvapaikkaperusteita ole välttämättä kyetty

resurssipulan takia selvittämään riittävän hyvin hallinto- tai muutoksenhakuvaiheessa. (Owal Group, 82). Uusintahakemukset vievät edelleen paljon resursseja, sillä Maahanmuuttoviraston tilastoista selviää, että tarkastelujakson 1.1.2020–31.10.2020 aikana uusintahakemuksia on jätetty yli 1700 kappaletta. Tilastoissa ei kuitenkaan näy hakemuksia, jotka on korjattu tilastointiin uusintahakemuksiksi prosessin aikana. Tilastot eivät näin ollen vastaa todellista tilannetta, mutta ovat suuntaa antavia. (Maahanmuuttovirasto 2020g.) Uusintahakemukset vievät Maahanmuuttoviraston resursseja suurissa määrin, sillä uudelleen käsittelyyn otetuissa hakemuksissa järjestetään uusi turvapaikkapuhuttelu ja asiasta tehdään uusi kokonaisvaltainen arvio (Owal Group, 82).

Ennen vuoden 2019 ulkomaalaislain uudistusta (437/2019) ensimmäisen uusintahakemuksen viireilletulo keskeytti aikaisemman päätöksen täytäntöönpanon. Tällöin Maahanmuuttoviraston tuli ratkaista uusintahakemus ennen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpanon jatkamista. Uudistuksilla on pyritty estämään uusintahakemusten väärinkäyttötilanteita. (HE 273/2018 vp, 6, 22.) Nykyinen laki mahdollistaakin lainvoimaisen maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon silloin, kun uusintahakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä eli, kun uusintahakemuksesta ei ilmene uusia seikkoja tai perusteita turvapaikan myöntämiselle. (UlkL 201.9 §.)

Yhdeksi syyksi uusintahakemuksien määrälle voidaan katsoa se, ettei turvapaikanhakijoille kerrota suoraan, millä perusteilla turvapaikka voidaan myöntää hakijalle. Maahanmuuttoviraston Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta tilaamassa oikeudellisessa selvityksessä otetaan kantaa tähän käytäntöön toteamalla sen olevan jossain määrin ongelmallista. Turvapaikkatutinnan ja turvapaikkapuhuttelujen selvityksissä tutkitaan vain seikkoja, joihin hakija on hakemuksessaan vedonnut. Näin ollen hakijalla voi tietämättään olla peruste saada kansainvälistä suojelua, mutta hän ei vetoa kyseiseen perusteeseen hakemuksessaan (Kurvinen ym. 217–218.)

Saatuana päätöksen kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, hakijalla on oikeus valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Vuonna 2017 ja 2018 tällaisia valituksia jätettiin hallinto-oikeuksille yhteensä 15 675 kappaletta. Hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ovat olleet 8,5 kuukautta vuonna 2017 ja 13,1 kuukautta vuonna 2018. Oikeusministeriön muistion mukaan tavoitteena on ollut saada asioiden keskimääräinen käsittelyaika pudotettua noin kuuteen kuukauteen vuoden 2019 loppuun mennessä. (Owal Group 2019, 61; Oikeusministeriö 2019.)

Hallintoprosessilaki antaa hallinto-oikeuksille mahdollisuuden palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, sillä itse hallintotuomioistuimien toimivaltaan ei kuulu hallintoprosessin asiassällön uudelleen ratkaiseminen. (Hallintoprosessilaki 81.1 §; Mäenpää 2017, V.9 Hallintotuomioistuimen päätöksenteko, viitattu 6.11.2020). Näin ollen valitukset vievät hallinto-oikeuksien lisäksi myös merkittävästi Maahanmuuttoviraston resursseja, sillä merkittävä määrä asioista palautuu hallinto-oikeuksista takaisin Maahanmuuttoviraston käsittelyyn. Vuonna 2017 hakemuksia palautettiin Maahanmuuttoviraston käsittelyyn yhteensä 2981 kappaletta. Vuonna 2018 hakemuksia palautettiin 2376 kappaletta. Myös Korkeimmasta hallinto-oikeudesta on vuosina 2017 ja 2018 palautettu yhteensä 787 valitusta. Yleisin syy hakemusten palauttamiselle on uuden selvityksen ilmeneminen asiassa. (Owal Group 2019, 13–14.)

Hakemusten palauttamisella on myös suora yhteys turvapaikkaprosessin pitkittymiseen. Valtioneuvoston julkaisussa esitetään näkemys, jossa yhtenä syynä uusien turvapaikkaperusteiden ilmenemiselle voidaan pitää sitä, ettei turvapaikanhakijoilla ole avustajaa läsnä turvapaikkapuhuteluissa. (Valtioneuvosto 2019, 98.) Lisäksi vuonna 2018 voimaan tulleet käsittelyaikavelvoitteet ovat viivästyttäneet aikaisemmin hallinto-oikeuksista palautettujen hakemusten käsittelyä. (Owal Group 2019, 55.)

#### **4.2 Vapaaehtoinen paluu ja laitton maassa oleskelu**

Vapaaehtoisuuteen perustuva paluujärjestelmä perustuu Euroopan unionin palautusdirektiiviin. Direktiivin lähtökohtana on vapaaehtoisen paluun suosiminen hakijoiden maasta poistamisen sijasta. (Palautusdirektiivi, k. 10.) Kuten aikaisemmin prosessin tarkastelun yhteydessä todettiin, lähtökohteisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle määrätään maastapoistamispäätöksen yhteydessä määräaika, jolloin henkilö voi poistua maasta vapaaehtoisesti (UuKL 147 a.1 §).

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnasta käytännön tasolla vastaa Suomessa kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n aluetoimisto IOM Finland. IOM Finland vastaa myös siirtolaisuustoiminnasta Ruotsissa ja Islannissa (IOM Finland 2020a). Vapaaehtoisen paluun järjestelmässä on palannut kohdemaihinsa vuosien 2015 ja 2018 välillä yhteensä 4774 henkilöä (Valtionalouden tarkastusvirasto 2019, 11). Vuonna 2019 IOM on avustanut 391 henkilöä paluussa ja lokakuuhun 2020 mennessä vastaava lukema vuodelle on ollut 183 (IOM Finland 2019; IOM Finland 2020b).

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän ydinongelmana on se, ettei kaikilla kielteisen päätöksen saaneilla henkilöillä ole halua lähteä maasta vapaaehtoisesti. Henkilö voi kokea olevansa uhattuna kotimaassaan tai asuinmaassaan, eikä tällöin paluu ole hänelle vaihtoehto. Turvapaikkaprosessin venyessä henkilöt ehtivät myös juurtumaan Suomeen. (Owal Group, 71.) Vapaaehtoisen paluun järjestelmän houkuttavuutta on pyritty parantamaan korottamalla maksettavia paluutukia. Valtioneuvoston selvityksessä on kuitenkin katsottu, ettei avustuksien korottaminen ole lisännyt kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden halukkuutta vapaaehtoiseen paluuseen. Selvityksessä todetaan, että vapaaehtoisen paluun sijasta merkittävä osa hakijoista hakee muutosta kielteiseen turvapaikkapäätökseen tai jättää uusintahakemuksen. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, 19, 23.)

Vastaanottolaissa määrätään, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut hakija on oikeutettu saamaan vastaanottopalveluja maasta poistumiseensa saakka silloin, kun hakija suostuu poistumaan maasta tai, kun hakija suostuu kääntämispäätöksen täytäntöönpanoon 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Vastaanottopalveluja voidaan kolmannen maan kansalaiselle antaa enintään 30 päivää sen jälkeen, kun maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Mikäli henkilö on hakenut vapaaehtoisen paluun avustusta, ja paluu ei ole toteutunut, vastaanottopalveluita voidaan antaa enintään 90 päivää hakemuksen jättämisestä. (Vastaanottolaki 14 a.2 §.) Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kannalta ongelmallista on kuitenkin se, että vastaanottopalveluiden tarjoamisen päättyminen hakijoille kumoutuu silloin, kun hakijat jättävät uusintahakemuksen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019, 24).

Yhtenä turvapaikkaprosessin puhutuimpana ongelmana voidaan pitää laitonta maassa oleskelua. Vuoden alussa 2020 Ilta-Sanomissa julkaistussa kolumnissa toimittaja Marko Lempinen toteaa, ettei ole olemassa tarkkaa tietoa laittomasti maassa oleskelevien määrästä Suomessa. Kolumnissa todetaan, että laittomasti maassa oleskelevien määrän arvioidaan olevan noin 3 000 henkilöä. (Ilta-Sanomien 2020). 3 000–4 000 henkilön arvioon on vedottu myös eduskunnalle 25.5.2020 jätetyssä kirjallisessa kysymyksessä (KK 434/2020 vp). Turun yliopiston maantieteiden ja geologian laitoksen julkaisussa *Paperittomat Suomessa 2017* on esitetty vuoden 2017 lopun kokonaisarvion olevan 1500–3000 henkilöä (Jauhiainen, Gadd & Jokela 2018, 24).

Ulkomaalaisvalvonnan tehtävänä on valvoa ulkomaalaislainsäädännön noudattamista ja laittoman maassa oleskelun torjuminen. Valvontaa suorittavat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos.

tos. (UlkL 129 a.1, 212 §:t.) Käytännössä laittoman maassa oleskelun torjuminen näkyy viranomais-toiminnassa muun muassa poliisin suorittaman liikennevalvonnan ja hälytystehtävien yhteydessä. Poliisi voi tehdä ulkomaalaisvalvontaa myös erilaisiin analyysiin perustuvana teemavalvontana ja valvontaiskuina. Teemavalvonnassa valvonta kohdistetaan analyysin perusteella alueille tai yrityksiin, missä perustellusti voidaan olettaa olevan laittomasti maassa oleskelevia henkilöitä tai työntekijöitä. Myös rajavartiolaitos suorittaa ulkomaalaisvalvontaa pääosin muiden tehtäviensä yhteydessä. Maahanmuuttoviraston rooli ulkomaalaisvalvonnassa on virka-avun antaminen muille viranomaisille ulkomaalaisvalvontatehtävien yhteydessä. (Kallio 2018a, 165–166.)

Sisäministeriö on 11.9.2020 julkaissut tiedotteen laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman päivityksestä vuosille 2021–2024. Ohjelman tarkoituksena on edistää laittoman maassa oleskelun vastaisia toimenpiteitä. Toimintaohjelmassa tullaan kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin syrjäytymisen ja rikollisuuden torjumiseksi. Toimintaohjelman valmistumispäivämääräksi on asetettu 31.12.2020. (Valtioneuvosto 2020b.)

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Työn tutkimuskohteena on ollut turvapaikkaprosessin ja sen kehityksen tarkastelu. Lisäksi työssä on tutkittu prosessissa ilmenneitä ja edelleen ilmeneviä haasteita. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää miten kansainvälisen suojelun prosessit etenevät Suomessa samalla avaten viime vuosina voimaan tulleiden prosessien oikeudellisen normiston muutoksia. Tutkimuksella on haluttu myös selvittää millaisia positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia prosessimuutoksilla on ollut muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan.

Kuten jo johdannossa todettiin, vuosina 2015 ja 2016 Eurooppaan saapui yli kaksi miljoonaa turvapaikanhakijaa. Pakolaiskriisiksi kutsutun poikkeustilanteen aikana Suomessa tehtiin yli 38 000 turvapaikkahakemusta. Suuret hakemusmäärät ovat merkittävästi kuormittaneet hakemuksia käsitteleviä viranomaisia, ja tämä on johtanut hakemuksien käsittelyjen pitkittymiseen. On selvää, että prosessuaaliset valmiudet tällaisen hakemusvyöryn käsittelemiseksi eivät olleet riittäviä. Nykyisin valmiudet vastaavien hakemusmäärien käsittelemiseksi ovat huomattavasti paremmat, mutta haasteita turvapaikkaprosessissa kuitenkin ilmenee.

Suomen turvapaikkaprosessi on viime vuosina ollut jatkuvien muutoksien kohteena. Osittain muutoksien taustalla on vaikuttanut pakolaiskriisin aiheuttama poikkeustilanne. Muutoksilla on pyritty vähentämään prosessista valtiolle aiheutuvia kustannuksia sekä hillitsemään hakemuksien käsittelyaikoja tekemällä prosessin kulusta tehokkaampaa. Muutoksilla on pyritty myös vähentämään turvapaikkaprosessissa ilmenneitä väärinkäytöstilanteita esimerkiksi uusintahakemuksia koskevilla lainsäädäntömuutoksilla.

Hakemusten käsittelyn tehostamiseksi avustajan käyttöä hallintomenettelyvaiheessa rajoitettiin ja yksityiset avustajat oikeusavun antajina rajattiin käytännössä hallintomenettelyvaiheen ulkopuolelle. Lisäksi muutoksenhakuvaiheen valitusaikoja lyhennettiin ja päätöksien käsittelylle asetettiin uudet, aikaisempaa lyhyemmät maksimikäsittelyajat. Muutoksilla on ollut negatiivisia vaikutuksia turvapaikkaprosessiin ja hakijoiden oikeusturvaan. Avustajien rajaamisen turvapaikkapuhutteluista on katsottu heikentäneen turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja osittain selittävän merkittävästi lisääntyneiden muutoshakemusten määrää. Yksityisten avustajien poistuminen hallintomenettelyvaiheesta on jopa johtanut siihen, ettei turvapaikanhakijoilla ole ollut riittävästi tietoa heidän oi-

keudestaan avustajaan ennen muutoksenhakuvaihetta. Uudet käsittelyaikamääräykset ovat johtaneet myös siihen, että niitä aikaisemmin vireille tulleiden hakemusten käsittely on viivästynyt. Valitusajojen lyhentämisellä ei ole katsottu olleen positiivisia vaikutuksia kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelyaikoihin.

Ongelmalliseksi voidaan katsoa myös muutokset yksityisten avustajien palkkiokorvauksiin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Kiinteisiin asiakohtaisiin palkkioihin siirtyminen on hallintomenettelyvaiheen osalta katsottu tarpeettomaksi, koska yksityiset avustajat eivät enää pääsääntöisesti osallistu hallintomenettelyvaiheeseen. Edellä mainitut muutokset ja kiinteisiin palkkioihin siirtyminen ovat johtaneet siihen, että alalla toimivien yksityisten avustajien määrä on vähentynyt ja heidän antaman oikeusavun laatu on heikentynyt.

Pienessä osassa Suomessa annetuissa turvapaikkapäätöksissä on ilmennyt merkittäviä puutteita. Haasteelliseksi tilanteen tekee Suomea velvoittavat palautuskieltosäännökset ja kansainvälisen tarpeen arviointi. Hakijat ovat yhä useammin vedonneet kristinuskoon ja seksuaaliseen suuntautumiseensa turvapaikkaperusteinaan ja näihin on vedottu yhä useammin vasta hallintomenettelyvaiheen jälkeen. Ilmiön voidaan osittain epäillä johtuvan hakijoiden aikeista käyttää turvapaikkaprosessia hyväkseen.

Turvapaikkaprosessissa on ilmennyt viime vuosina myös toinen huolestuttava ilmiö: kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden halukkuus vapaaehtoiseen paluuseen on vähentynyt, samalla kun valitusten ja uusintahakemuksien määrät ovat lisääntyneet. Ilmiötä selittää kansainvälistä suojelua koskevien päätöksen lainvoimaisuuden pysyvyyden heikentyminen, muutoksenhaun pitkittävä vaikutus turvapaikkaprosessiin ja hakijoiden haluttomuus asuin- ja kotimaihinsa palaamiseen. Voidaan todeta, että yhtenä muutoksenhaun todellisena motiivina voi olla hakijoiden pyrkimys pitkittämään maassa oleskeluaan mahdollisimman paljon. Haasteita aiheuttaa lisäksi kielteisen päätöksen saaneiden oleskelemaan jääminen Suomeen laittomasti. Tarkkaa tietoa Suomessa laittomasti oleskelevien määrästä ei ole.

Kulunut vuosi on ollut erittäin poikkeuksellinen COVID-19 –viruksen vuoksi, ja sen vaikutukset näkyvät myös turvapaikkaprosessissa. Tämä vaikeuttaa myös turvapaikkaprosessin kehityksen arviointia. Näin ollen voidaan katsoa, että aikaisempien vuosien tarkastelu on edelleen relevanttia. On selvää, että turvapaikkaprosessissa on edelleen kysymyksiä, jotka tulisi ratkaista. Näihin haastei-

siin tullaan todennäköisesti löytämään lähivuosina vastauksia käynnissä olevien muutoshankkeiden myötä. Jää myös nähtäväksi, kuinka Euroopan unionissa työn alla oleva kokonaisuudistus tulee vaikuttamaan suomalaiseen turvapaikanhakuprosessiin.

## 6 POHDINTA

Tärkeimpänä tavoitteena opinnäytetyössä on ollut selvittää, millaisia haasteita turvapaikkaprosessissa ilmenee. Opinnäytetyössä perehdyttiin myös turvapaikkaprosessin kulkuun ja viime vuosina tapahtuneeseen kehitykseen. Lopputuloksena työssä päädyttiin siihen, että turvapaikkaprosessissa on edelleen merkittäviä haasteita. Tutkimuksessa ilmeni myös, että prosessi tulee todennäköisesti muuttumaan EU-oikeudellisen kokonaisuudistuksen myötä.

Mielenkiintoni turvapaikkaprosessia kohtaan nousi vuonna 2015, kun palvelin osana asepalvelustani Tornion vastaanottokeskuksessa. Tällöin sain omakohtaista kokemusta turvapaikkaprosessin alkuvaiheista. Idea opinnäytetyöstä turvapaikkaprosessiin liittyen tulikin minulle jo opintojeni alussa. Näkökulman löytäminen opinnäytetyölle osoittautui kuitenkin haastavaksi. Olen tyytyväinen valitsemaani lähestymistapaan, joskin aiheen tarkempi rajaaminen olisi voinut olla mielekäästä.

Lähtökohtaisena tutkimusmenetelmänä työssä on ollut lainopillinen tutkimus. Työn tärkeimpänä lähteenä voidaan pitää ulkomaalaislakia kaikkine muutossäädöksineen. Hyödynsin työssä myös monipuolisesti muuta kansallista lainsäädäntöä, Euroopan unionin asetuksia ja direktiivejä, lakien esitöitä ja aiheeseen liittyvää kirjallisuutta. Lisäksi työn lähteinä on käytetty erilaisia tutkimuksia ja selvityksiä aiheeseen liittyen. Olen tutkimusmenetelmän valintaan tyytyväinen. Tutkimuksen tekeminen on ollut työlästä, mutta olen sen myötä oppinut paljon Suomen ulkomaalaisyhteisöoikeudesta ja kansainvälisestä suojelusta.

Opinnäytetyöprosessi on ollut pitkä ja kivinen. Opinnäytetyön työstäminen lähti kunnolla käyntiin alkukevästä 2020. Prosessin eteneminen hidastui kuitenkin pian sen jälkeen. COVID-19 –viruksen myötä opinnäytetyön tekemisen, työelämän ja vapaa-ajan tasapainottaminen ja aikatauluttaminen muuttui erittäin haastavaksi, ja se vaikutti minun jaksamiseeni merkittävästi. Opinnäytetyön tekeminen onkin ollut minulle erittäin opettavainen prosessi. COVID-19 –virus on vaikuttanut myös tutkimuksen tekemiseen, sillä vuoden erittäin poikkeuksellisesta luonteesta johtuen, muun muassa tämän vuoden tilastojen voidaan katsoa olevan hieman vääristäviä.

Tutkimus on mielestäni kokonaisuutena onnistunut. Olen tyytyväinen tutkimukseni lopputulemaan ja työn aiheen voidaan katsoa olevan edelleen ajankohtainen. Tutkimusprosessi on venynyt alku-

peräisestä suunnitelmasta, mutta toisaalta prosessin pitkittyminen on myös vaikuttanut tutkimuksen laatuun positiivisesti. Olen myös tyytyväinen hyödyntämään lähdemateriaaliin, jota mielestäni kertyi kattavasti.

Jatkokehityskohteita opinnäytetyölle on helppo löytää. Tulevat lainsäädäntömuutokset tulevat varmasti vaikuttamaan kansainvälisen suojelun tarjoamiseen ja turvapaikkaprosessiin merkittävästi. Olisi myös mielenkiintoista tutkia, millaisia muutoksia Euroopan unionin kokonaisuudistus tuo suomalaiseen turvapaikkaprosessiin. Lisäksi nykyistä turvapaikkaprosessia koskettaviin haasteisiin pystyisi syventymään esimerkiksi tarkemmalla aiheen rajauksella tai haastattelemalla hallinto-oikeusviranomaista muutoksenhakuun liittyen tai Maahanmuuttoviraston henkilöstöä prosessin kehittämisestä.

## LÄHTEET

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent Oy.

Asianajajaliitto 2016. Lausunto muutosesityksestä asetukseen oikeusavun palkkioperusteista. Viitattu 11.10.2020, [https://asianajajaliitto.fi/2016/04/lausunto-muutosesityksesta-asetukseen-oikeusavun-palkkioperusteista/?fbclid=IwAR1OErnE0ovvYpqtHVva5-owK2IMsOXaAkBwBPNH6SU-puT8XxElf\\_XUa6B4A](https://asianajajaliitto.fi/2016/04/lausunto-muutosesityksesta-asetukseen-oikeusavun-palkkioperusteista/?fbclid=IwAR1OErnE0ovvYpqtHVva5-owK2IMsOXaAkBwBPNH6SU-puT8XxElf_XUa6B4A).

Asianajajaliitto 2020. Lausunto luonnoksesta esitykseksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 19.10.2020, [https://asianajajaliitto.fi/2020/01/lausunto-luonnoksesta-esitykseksi-turvapaikanhakijoiden-oikeusturvan-vahvistamista-koskevaksi-lainsaadannoksi/?fbclid=IwAR2smMpOcNp6COVzSg7wuEL0nBIL7Xv-H8Wo4kX\\_ojq9PUmWIDUCTLOkUjo](https://asianajajaliitto.fi/2020/01/lausunto-luonnoksesta-esitykseksi-turvapaikanhakijoiden-oikeusturvan-vahvistamista-koskevaksi-lainsaadannoksi/?fbclid=IwAR2smMpOcNp6COVzSg7wuEL0nBIL7Xv-H8Wo4kX_ojq9PUmWIDUCTLOkUjo).

Case of N.A v. Finland. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 14.11.2019.

Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18/1990.

Eurostat 2020. Asylum Statistics. Viitattu 29.9.2020, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

Hallintolaki 434/2003.

HaVL 38/2017 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston ehdotuksista E 85/2017 vp muuttoliikeagendan puolivälitarkastelusta ja E 103/2017 vp muuttoliikkeen hallinnasta.

HE 134/2013. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 273/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 28/2003 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 64/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Alma Talent Oy.

Ihmisoikeuskeskus 2016. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennykset huolestuttavat ihmisoikeusvaltuuskuntaa. [https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/3084366/Ihmisoikeusvaltuuskunnan+kannanotto\\_turvapaikanhakijoiden+oikeusturva.pdf](https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/@Bin/3084366/Ihmisoikeusvaltuuskunnan+kannanotto_turvapaikanhakijoiden+oikeusturva.pdf).

Ilta-Sanomat 2020. Kommentti: Miten on mahdollista, että laittomasti maassa oleskelevia työskentelee laillisissa töissä, eivätkä viranomaiset edes tiedä siitä? Viitattu 26.10.2020, <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006364238.html>.

IOM Finland 2019. IOM Finland assisted 23 voluntary returnees in December 2019. Viitattu 8.11.2020, <https://finland.iom.int/news/iom-finland-assisted-23-voluntary-returnees-december-2019>.

IOM Finland 2020a. Finland. Viitattu 26.10.2020, <https://finland.iom.int/>.

IOM Finland 2020b. IOM Finland assisted 29 voluntary returnees in October 2020. Viitattu 8.11.2020, <https://finland.iom.int/news/iom-finland-assisted-29-voluntary-returnees-october-2020>.

Jauhiainen, J. Gadd, K. & Jokela, J. Paperittomat Suomessa 2017. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja. <http://urmi.fi/wp-content/uploads/2018/01/PAPERITTOMAT-SUOMESSA-2017.pdf>.

Kallio, H. 2018a. Maahantulo ja maassa oleskelu. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 121–172.

Kallio, H. 2018b. Maasta poistaminen. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 449–516.

KHO 27.3.2020/1408.

KHO:2017:120.

KHO:2017:147.

KHO:2018:90.

KHO 30.8.2019/3885.

KK 434/2020 vp. Kirjallinen kysymys paperittomien terveydenhoidosta koronavirusepidemian aikana.

Korkein hallinto-oikeus 2020. Lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 19.10.2020, <https://www.kho.fi/fi/index/lausunnot/h67019.html>.

Kurvinen, E., Muukkonen, M. & Voutilainen, T. 2020. Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa.

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019.

Laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä 477/2016.

Lausuntopalvelu 2020. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Viitattu 19.10.2020, <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=09429946-e0c6-48cc-857f-ce5e61de999b>.

Maahanmuuttovirasto 2018. 20.7. alkaen turvapaikkahakemusten käsittelyaika korkeintaan 6 kuukautta. Viitattu 8.10.2020, <https://migri.fi/-/20-7-alkaen-turvapaikkahakemusten-kasittelyaika-korkeintaan-6-kuukautta>.

Maahanmuuttovirasto 2020a. Koronaviruspandemian aikana on jätetty vain vähän turvapaikkahakemuksia. Viitattu 5.11.2020, <https://migri.fi/-/koronaviruspandemian-aikana-on-jatetty-vain-vahan-turvapaikkahakemuksia?ref=newsroom>.

Maahanmuuttovirasto 2020b. Käsittelymaksut ja maksaminen. Viitattu 5.11.2020, <https://migri.fi/kasittelymaksut-ja-maksaminen>.

Maahanmuuttovirasto 2020c. Maahanmuuttoviraston EIT-selvitys on valmistunut – tuloksia hyödynnetään kehitystyössä. Viitattu 5.10.2020, <https://migri.fi/-/maahanmuuttoviraston-eit-selvityson-valmistunut-tuloksia-hyodynnetaan-kehitystyossa?ref=newsroom>.

Maahanmuuttovirasto 2020d. Maatietopalvelu. Viitattu 5.10.2020, <https://migri.fi/maatietopalvelu>.

Maahanmuuttovirasto 2020e. Perheenyhdistäminen. Viitattu 2.10.2020, <https://migri.fi/perheenyhdistaminen>.

Maahanmuuttovirasto 2020f. Tellus-maatietokanta. Viitattu 5.10.2020, <https://migri.fi/tellus-maatietokanta>.

Maahanmuuttovirasto 2020g. Tilastot. Viitattu 5.11.2020, <https://tilastot.migri.fi/index.html#applications?start=564&end=575>.

Maahanmuuttovirasto 2020h. Turvapaikka. Viitattu 29.9.2020, <https://migri.fi/turvapaikka>.

Maahanmuuttovirasto 2020i. Vapaaehtoisen paluun avustukset maittain. Viitattu 5.11.2020, <https://migri.fi/avustukset-maittain>.

Menettelydirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, 2013/32/EU, 26.6.2013 EUVL L 180, 60–95.

Mäenpää, O. 2017. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Päivitettävä sähkökirja. Viitattu 5.11.2020.

Määritelmädirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmu-  
kaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle, 2011/95/EU, 13.12.2011 EUVL L 337, 9–26.

Oikeusapulaki 257/2002.

Oikeusministeriö 2019. Tutkintaselostus Turun puukotuksista 18.8.2017 –turvallisuussuositusten seuranta. Viitattu 16.11.2020, <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/TutkintaselostusTurunpuukotuksista18.8.2017turvallisuussuositustenseuranta.pdf/803d2dc9-0a3a-59d2-819d-9de8ba64c75e/TutkintaselostusTurunpuukotuksista18.8.2017turvallisuussuositustenseuranta.pdf>.

Owal Group 2019. Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys. <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>.

Palander, J. 2018a. Ulkomaalaisyökeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.) Ulkomaalaisyökeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 1–38.

Palander, J. 2018b. Perheenyhdistäminen ja perhe-elämän suoja. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.) Ulkomaalaisyökeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 357–406.

Palautusdirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltiossa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, 2008/115/EY, 16.12.2008 EUVL L 348, 98–107.

Poliisi 2020. KRP aloittanut esitutinnan EIT:n langettavaan päätökseen johtaneessa asiassa. Viitattu 5.10.2020, [https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/tiedotteet/1/0/krp\\_aloittanut\\_esitutinnan\\_eit\\_n\\_langettavaan\\_paatokseen\\_johtaneessa\\_asiassa\\_89599](https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/tiedotteet/1/0/krp_aloittanut_esitutinnan_eit_n_langettavaan_paatokseen_johtaneessa_asiassa_89599).

Rautsi, O. 2019. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä turvapaikanhakijan vedotessa turvapaikkaperusteena kristinuskoon kääntymiseen. Defensor Legis 5/2019.

Rautsi, O. 2020. Lainvoimaisuus ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Edilex 2020/19. Viitattu 5.11.2020, [www.edilex.fi/artikkelit/21023.pdf](http://www.edilex.fi/artikkelit/21023.pdf).

Schengenin rajasäännöstö. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä, 2016/399, 9.3.2016 EUVL L 77, 1–52.

Similä, J. 2018. Kansainvälinen suojelu. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy, 281–356.

Sisäministeriö 2020. EU:n yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Viitattu 29.9.2020, <https://intermin.fi/maahanmuutto/eu-n-yhteinen-turvapaikkajarjestelma>.

Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 1382/2019.

Sopimus pakolaisten oikeudellisesta asemasta, SopS 77/1968.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Ulkomaalaislaki 301/2004.

Valtioneuvosto 2020a. Hallitus otti kantaa EU:n laajaan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen. Viitattu 15.11.2020, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/government-expresses-position-on-comprehensive-reform-of-eu-migration-and-asylum-policy>.

Valtioneuvosto 2020b. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma päivitetään. Viitattu 4.11.2020, <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/action-plan-for-preventing-illegal-entry-and-residence-to-be-updated>.

Valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista 290/2008.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2019. Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161859/VNTEAS\\_2019\\_60.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161859/VNTEAS_2019_60.pdf).

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019. Selvitys. Vapaaehtoisen paluun järjestelmä. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf>.