

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutusohjelma

Riitta Martikainen

KANSAINVÄLINEN SUOJELU JA TURVAPAIKANHAKUPROSESSI
SUOMESSA

Opinnäytetyö
Joulukuu 2016



OPINNÄYTETYÖ
Joulukuu 2016
Liiketalouden koulutusohjelma

Karjalankatu 3
80200 JOENSUU
p. (013) 260 6800

Tekijä

Riitta Martikainen

Nimeke

Kansainvälinen suojele ja turvapaikanhakuprosessi Suomessa

Tiivistelmä

Tässä opinnäytetyössä käsitellään kansainvälistä suojeleä sekä turvapaikanhakuprosessia Suomessa. Suomeen on saapunut ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, joten työn tarkoitus on selvittää, millaisen prosessin he joutuvat käymään läpi ennen kuin Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkapäätöksen. Pääasiassa ulkomaalaislaki (301/2004) säätelee prosessin etenemisen.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin lainopillista kirjoituspöytätykimusta, jossa selvitettiin voimassa olevien oikeuslähteiden avulla vastaukset tutkimuskysymyksiin. Lähteinä opinnäytetyössä käytettiin myös hallituksen esityksiä, oikeustapauksia sekä oikeuskirjallisuutta.

Turvapaikka myönnetään hakijalle, jolla on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainon kohteeksi kotimaassaan. Vainon syy voi olla alkuperä, uskonto, kansallisuus, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuuluminen tai poliittinen mielipide. Turvapaikka voidaan jättää myöntämättä, jos hakija on syyllistynyt rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen, rikokseen ihmiskuntaa vastaan, törkeään rikokseen ennen Suomeen tuloa tai tehnyt YK:n tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Kieli

suomi

Sivuja 51

Liitteet

Asiasanat

Turvapaikanhakijat, turvapaikkaoikeus, pakolaiset



THESIS
December 2016
Degree Programme in Business Economics

Karjalankatu 3
FI 80220 JOENSUU
FINLAND
Tel. 358-13-260 6800

Author

Riitta Martikainen

Title

International Protection and the Process of Seeking Asylum in Finland

Abstract

This thesis deals with international protection and the process of seeking asylum in Finland. Finland has received a record amount of asylum-seekers, so the purpose of this thesis is to find out what kind of process they have to go through before the Finnish immigration service makes decisions on asylum applications. The Aliens Act (301/2004) mainly regulates the progress of the process.

The research method was legal writing desk research, where research questions were answered on the basis of the existing legal sources. In this thesis the used sources were the Board of Directors presentations, law cases and legal literature.

Asylum is granted to the applicant who has justifiable reason to fear persecution in their home country. The reason of the persecution may be ethnic origin, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. Asylum cannot be granted if the applicant has committed a crime against peace, war crime or crime against humanity, serious non-political crime outside Finland before entering Finland as refugee or an act which violates the aims and principles of the United Nations.

Language

Finnish

Pages 51

Appendices

Keywords

Asylum seekers, right of asylum, refugees

Sisältö

1	Johdanto	5
2	Pakolaisten suojelu Euroopassa	7
2.1	Kansainvälinen pakolaisten suojelujärjestelmä	7
2.2	Kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö	8
3	Turvapaikanhakijat ja kansainvälinen suojelu	11
3.1	Turvapaikanhakijat ja pakolaiset maailmalla	12
3.2	Turvapaikanhakijat ja pakolaiset Suomessa	13
3.3	Kansainvälinen suojelu Suomessa	15
3.4	Vastaanottopalvelut	15
3.5	Pakolaisaseman myöntämisen edellytykset	19
3.6	Toissijaisen suojelun edellytykset	22
3.7	Sur place-pakolaisuus	24
4	Turvapaikkamenettely	26
4.1	Hakemuksen jättäminen	26
4.2	Turvapaikkatutkinta	28
4.3	Turvapaikkapuhuttelu	31
4.3.1	Turvapaikanhakijan uskottavuuden arviointi	32
4.3.2	Avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa	32
4.4	Turvapaikka-asian tavallinen menettely	35
4.5	Turvapaikka-asian nopeutettu menettely	38
4.6	Turvapaikkapäätöksen syntyminen	40
4.7	Turvapaikkapäätöksen toimeenpano	41
4.7.1	Käännyttäminen	43
4.7.2	Karkottaminen	44
4.7.3	Vapaaehtoinen paluu	45
5	Pohdinta	47
	Lähteet	50

1 Johdanto

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä kasvoi viime vuonna voimakkaasti sekä Suomessa että Euroopassa. Vuonna 2015 Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa, kun vuonna 2014 turvapaikkaa Suomesta haki 3651 henkilöä. Suomi on sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua EU:n lainsäädännön sekä kansainvälisten velvoitteiden nojalla lain edellytykset täytävälle hakijoille. Velvoitteet ovat sitovia myös silloin, kun suuret hakijamäärät aiheuttavat haasteita vastaanotto- ja hakemusmenettelystä vastaaville viranomaisille. Hallitus on pitänyt tärkeänä varmistaa sen, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita EU-maita ja EU:n lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia. Tällä pyritään estämään se, että Suomeen kohdistuisi kohtuuttoman suuri hakijoiden määrä muihin maihin verrattuna. Suomen lainsäädäntö on näyttäytynyt suotuisampana kansainvälisen suojelun antamisen osalta kuin mitä EU:n ja kansainväliset velvoitteet edellyttävät, joten hallituksen esityksen seurauksena humanitääristä suojelua koskevat säännökset kumottiin ja Suomen lainsäädäntö yhdenmukaistui kansainvälisen suojelun osalta EU:n lainsäädännön kanssa. (HE 2/2016 vp, 3, 9.)

Suuri turvapaikanhakijoiden määrä on aiheuttanut sen, että poliisilta, rajavartiolaitokselta sekä Maahanmuuttovirastolta on vaadittu nopeita toimenpiteitä sekä tiivistä yhteistyötä voimassaolevan lainsäädännön puitteissa. Tilannetta kuvaavaa on se, että Suomeen on ensi kertaa jouduttu perustamaan syyskuussa 2015 kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 §:ssä tarkoitettu järjestelykeskus. Sen lisäksi maahan on perustettu ennätysmäärä vastaanottokeskuksia sekä hätämajoituspaikkoja. (HE 64/2016 vp, 5.)

Turvapaikanhakijat ovat olleet mediassa esillä viime aikoina runsaasti. Paljon on ollut uutisointia siitä, kuinka he ovat pettyneet tultuaan Suomeen. Varsinkin heidän tyytymättömyytensä vastaanottokeskusten olosuhteisiin sekä vaatimuksensa saada enemmän käyttörahaa ovat aiheuttaneet kiivasta keskustelua kan-

tasuomalaisten keskuudessa. Turvapaikanhakijat esimerkiksi järjestivät mielenosoituksen, jonka syynä oli tyytymättömyys vastaanottokeskuksen olosuhteisiin. Turvapaikanhakijat halusivat itse valmistaa ruokansa sen sijaan, että heille tarjoillaan valmis ateria. He ovat tyytymättömiä myös hakemusten käsittelyn keston. (Yle Uutiset 2016.)

Opinnäytetyöni käsittelee kansainvälistä suojelua sekä turvapaikkamenettelyä Suomessa. Aihe on erittäin ajankohtainen, sillä voidaan puhua pakolaiskriisistä, joka koettelee tällä hetkellä koko Eurooppaa. Myös Suomi on saanut osansa turvapaikanhakijoista, joita saapui maahamme ennätysmäärä viime vuonna. Päätin ottaa selvää tämän opinnäytetyön avulla, mitä turvapaikanhakuprosessi käytännössä tarkoittaa. Perehdyn työssäni ensin siihen, keitä turvapaikanhakijat ovat ja mitä pakolaiskriisi maailmanlaajuisesti tarkoittaa. Sen jälkeen kerron kansainvälisestä suojelusta. Viimeiseksi selvitän, minkälaisen prosessin turvapaikanhakija käy Suomessa läpi, ennen kuin hän saa joko myönteisen tai kielteisen päätöksen. Olen rajannut opinnäytetyöni käsittelemään vain täysi-ikäisten turvapaikanhakijan turvapaikanhakuprosessia.

Tässä opinnäytetyössä käyttämäni tutkimusmenetelmä on lainopillinen kirjoitus-pöytä tutkimus. Lainoppi perustuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja oikeuslähteitä käytetään tietyssä järjestyksessä. Lainopin keskeinen tehtävä on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö ja se, miten sitä voidaan tulkita oikeusongelman ratkaisemiseksi. Lainopin toinen tehtävä on tutkimuskohteen systematisointi, joka tarkoittaa voimassa olevan oikeuden jäsentämistä. Lainoppi pyrkii systematisoinnin avulla luomaan ja kehittämään oikeudellista käsitejärjestelmää, jonka mukaan oikeutta tulkitaan. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

2 Pakolaisten suojelu Euroopassa

2.1 Kansainvälinen pakolaisten suojelujärjestelmä

Pakolaisten suojelujärjestelmä kehitettiin toisen maailmansodan jälkeen, jolloin Euroopassa sekä muualla maailmassa oli arviolta miljoona sotapakolaista, joiden tilanteeseen oli löydettävä pysyvä ratkaisu. Järjestelmän ensisijainen tarkoitus oli ratkaista sodan jälkeinen pakolaisongelma jakamalla vastuu sotapakolaisista sodan voittajavaltioiden kesken. Samanaikaisesti oli nähtävissä uuden pakolaistilanteen syntyminen, sillä yhä enemmän Neuvostoliiton ja muiden Itä-Euroopan totalitaaristen valtioiden kansalaisia pakeni länteen. Myös näiden pakolaisten tarpeisiin pyrittiin pakolaisten suojeluohjelmalla vastaamaan. (Nykänen 2013, 191.)

Pakolaisuus ei ollut tuolloin enää uusi ilmiö, kuten ei sekään, että kansainvälinen yhteisö pyrki tuottamaan ratkaisuja pakolaistilanteisiin. Aiemmin ratkaisut olivat liittyneet joko tiettyyn yksittäiseen tapahtumaan tai yksittäiseen pakolaisryhmään siten, että suojelua saivat kaikki, jotka pystyivät osoittamaan kuuluvansa kyseiseen ryhmään. Nykyisin suojelujärjestelmä perustuu pakolaisen määritelmään, ja jokaisen suojelua hakevan henkilön tulee osoittaa täyttävänsä kyseinen määritelmä. (Nykänen 2013, 191.)

Toisen maailmansodan jälkeen YK:ssa kehitetyn pakolaisten suojelujärjestelmän kaksi tärkeätä elementtiä ovat vuonna 1950 perustettu YK:n pakolaisjärjestö UNHCR ja vuonna 1951 hyväksytty YK:n pakolaissopimus. UNHCR:n oli tarkoitus lopettaa toimintansa toisen maailmansodan jälkeisen pakolaistilanteen selvittämisen jälkeen, sillä toimeksianto oli alun perin vain kolmevuotinen. Järjestön toiminta muutettiin kuitenkin pysyväksi, sillä varsin pian tuli selväksi, ettei maailman pakolaisongelmaa ratkaista kolmessa vuodessa. (Nykänen 2013, 191.)

UNHCR:n tehtävä on koordinoida kansainvälisen yhteisön toimia pakolaisten auttamiseksi ja pitkäaikaisten ratkaisujen löytämiseksi pakolaistilanteisiin. Järjestön työ kohdistuu pakolaisten hyvinvoinnin ja oikeuksien turvaamiseen paon aikana sekä kestävien ratkaisujen löytämiseen paon jälkeen. Järjestö muun muassa ylläpitää pakolaisleirejä pakolaisalueilla ja pyrkii siten vastaamaan pakolaisten perustarpeisiin. Järjestö pyrkii myös takaamaan jokaisen pakolaisen oikeuden hakea turvapaikkaa turvallisesta valtiosta ja saada kansainvälistä suojelua kokemaansa vainoa vastaan. UNHCR pyrkii edistämään pakolaisen mahdollisuuksia palata kotimaahansa, kun tilanne siellä on rauhoittunut, tai jos se ei ole mahdollista, edistämään sopeutumista oleskelumaahansa tai siirtymistä toiseen turvalliseen maahan. Toisin sanoen järjestön toiminta kattaa koko pakolaisuusprosessin kotimaasta pakenemisesta kestävien ratkaisujen löytymiseen. (Nykänen 2013, 191–192.)

2.2 Kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö

Vuonna 2009 tuli voimaan niin sanottu Lissabonin sopimus, joka on Euroopan unionin perussopimusten muutossopimus. Sopimuksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien suojelusta tuli unionin päämäärä sekä toimeksianto. Euroopan unionin muita päämääriä ovat rauhan, omien arvojen sekä kansojensa hyvinvoinnin edistäminen. (Ojanen 2013, 51–52.)

Perussopimukset määrittelevät EU:n rakenteelliset ominaispiirteet ja toimivallan vastaavalla tavalla kuin valtiosäännöt määrittelevät kansallisissa oikeusjärjestelmissä vastaavat kysymykset. Perussopimuksista käyvät ilmi EU:n tavoitteet, joita EU:n toimielimet ja laitokset pyrkivät toteuttamaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. (Raitio 2013, 228.)

Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden vallanjaon peruseriaatteena on toimivallan periaate eli jäsenvaltiot ovat antaneet päätöksentekovoitansa tietyillä aloilla unionille (Ulkoministeriö 2015). EU-oikeuden ensisijaisuuseriaatteen mukaan EU-oikeuden kanssa ristiriitaisen kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot muuttavat lainsäädäntöään

EU-oikeuden vaatimusten mukaiseksi ristiriidan tultua todetuksi. (Raitio 2013, 251.)

10.12.1948 annetun YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 1. artiklan mukaan kaikki ihmiset syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Heille on annettu järki ja omatunto, ja heidän on toimittava toisiaan kohtaan veljeyden hengessä. Samaisen julistuksen 14. artiklan mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasemasta säädetään kansainvälisellä, alueellisella ja kansallisella tasolla. Tärkein sopimus kansainvälisellä tasolla on pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (77/1968) eli Geneven pakolaissopimus. Pakolaissopimus ja sen lisäpöytäkirja sisältävät säännöt, jotka koskevat pakolaisten suojelua. Sopimus sisältää määritelmän, kuka on pakolainen ja mitkä ovat pakolaisen oikeudet ja pakolaisille suojelua myöntävien valtioiden velvollisuudet. Pakolainen on Geneven pakolaissopimuksen mukaan henkilö, joka on joutunut omassa maassaan vainon kohteeksi alkuperänsä, uskontonsa, kansallisuutensa tai poliittisen ja yhteiskunnallisen aktiivisuutensa vuoksi ja tästä syystä paennut maasta. Sopimuksen soveltaminen on kuitenkin ongelmallista, sillä sopimuksessa ei ole määritelty, mitä vaino on, eikä sen noudattamista valvo mikään tahon. Sopimus syntyi toisen maailmansodan aiheuttaman pakolaiskriisin seurauksena kansainvälisen yhteisön toimesta. Alkuperäinen sopimus koski vain ennen sopimuksen solmimista kotimaastaan paenneita pakolaisia. Sopimusta täydennettiin vuonna 1967 lisäpöytäkirjalla, jonka mukaan sopimus koskee myös tulevia pakolaistilanteita. Samalla poistettiin maantieteellinen raja ja sopimus ulottui koskemaan myös Euroopan ulkopuolelta tulevia pakolaisia. Suomi on ratifioinut sopimuksen ja näin ollen on velvollinen käsittelemään sille esitetyt turvapaikkahakemukset. Turvapaikanhakijaa ei saa käännättää maasta ennen kuin turvapaikkahakemus on ratkaistu ja varmistettu, että pakolaissopimuksen palautuskieltoa ei loukata. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990) kieltää kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun, mikä tarkoittaa sitä, että henkilöä ei saa palauttaa alueelle,

jossa hän on vaarassa joutua kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun uhriksi. (Juvonen 2012, 4, 18; Gothóni & Siirto 2016, 61–62.)

EU:n yhteinen pakolaispolitiikka toteutuu käytännössä asetuksia ja direktiivejä noudattamalla (Gothóni & Siirto 2016, 63). Asetukset ovat soveltamisalaltaan yleisiä ja sisältävät usein yleispäteviä säännöksiä. Asetukset sitovat EU:n jäsenvaltioita sekä niiden yksityisiä oikeussubjekteja. Ne ovat myös suoraan sovellettavia eli jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää niitä enää kansallisiksi laeiksi. Direktiivit sitovat jäsenvaltioita vain sisältämänsä lainsäädäntötavoitteen osalta, joten ne eivät ole yleisesti sovellettavia vaan vaativat kansallisia lainsäädäntötoimia. (Raitio 2013, 230–231.)

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset takaavat perustavanlaatuiset oikeudet kaikille valtion alueella oleville ihmisille. Valtiot eivät voi vapaasti valita, kuinka ne kohtelevat alueelleen tulevia turvapaikanhakijoita, vaan yleiset periaatteet ja ihmisoikeussopimukset asettavat niille painavia velvoitteita. Tärkein velvoite on ehdoton kieltäminen palauttaa henkilö alueelle, jossa häntä uhkaa kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen kohtelu. (Gothóni & Siirto 2016, 63.)

Yhteiselle eurooppalaiselle turvapaikkajärjestelmälle säädöspohjan muodostavat Dublin III -asetus, Eurodac-asetus, turvapaikkamenettelydirektiivi, määritelmädirektiivi ja vastaanottodirektiivi. Dublin III -asetus määrittelee, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tähän vaikuttaa se, missä maassa hakijalta on otettu sormenjäljet Eurodac-rekisteriin. Jäsenvaltio voi käsitellä hakemuksen, vaikka se ei olisi siitä asetuksen mukaan vastuussa. Vastaanottodirektiivi määrittelee vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoiden vastaanotolle kuten majoituksen, terveydenhuollon ja taloudelliset tuet. Turvapaikkamenettelydirektiivi säätää turvapaikkapuhuttelusta, oikeusavusta, valitus-oikeudesta sekä nopeutetusta menettelystä. Määritelmädirektiivin pohjana on pakolaissopimus ja siten pakolaisen määritelmä on molemmissa sama. Lisäksi direktiivi määrittelee pakolaisten ja muiden suojelun tarpeessa olevien oikeudet sekä toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset. (Gothóni & Siirto 2016, 63–64.)

EU:n direktiivit ovat kansallisten lakien yläpuolella, joten lait on mukautettava vastaamaan direktiivien vähimmäisvaatimuksia. Kansallisesti on mahdollista säätää direktiiviä paremmasta suojasta. EU:n jäsenvaltioiden olot ja käytännöt poikkeavat toisistaan paljon, ja valtioiden kyky suoriutua siirtolaisuudesta aiheutuvista haasteista vaihtelee. Turvapaikanhakijat ovat eriarvoisessa asemassa, sillä heidän kohtalonsa on riippuvainen siitä, missä maassa hakemus on laitettu vireille. Dublin-järjestelmän mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa se maa, johon turvapaikanhakija ensimmäiseksi saapuu. Turvapaikanhakijat eivät kuitenkaan ole jakautuneet tasaisesti jäsenvaltioiden välille, vaan jotkin maat joutuvat vastaanottamaan valtavan määrän hakijoita. Tämä heikentää näiden maiden kykyä toteuttaa turvapaikkaprosessi asianmukaisesti, eikä ole oikeudenmukaista turvapaikanhakijoille tai jäsenmaille. (Gothóni & Siirto 2016, 64–65.)

3 Turvapaikanhakijat ja kansainvälinen suojele

Euroopassa on parhaillaan käynnissä suurin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. Kymmenet miljoonat ihmiset ovat joutuneet jättämään kotinsa ja paenneet sotien, vainojen ja konfliktien jaloista. Kansainväliset sopimukset ja sitoumukset velvoittavat Suomea sekä muita EU-maita vastaanottamaan kansainvälistä suojelela tarvitsevia ja turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakijat lähtevät kotimaastaan eri syistä kuten esimerkiksi pakenevat sotaa, vainoa, aseellisia selkkauksia tai ympäristökatastrofeja. Suurin osa heistä päätyy kotimaansa lähialueille, mutta osa hakeutuu turvapaikanhakijoiksi Eurooppaan. (Kuosma 2016, 1.)

Turvapaikanhakija ja pakolainen -käsitteitä käytetään varsin epämääräisesti eri yhteyksissä niin arkipuheessa kuin mediassakin. Käsitteillä kuitenkin on keskeinen ero. Pakolainen on Geneven pakolaissopimuksen mukaan henkilö, joka on joutunut omassa maassaan vainon kohteeksi alkuperänsä, uskontonsa, kansallisuutensa tai poliittisen ja yhteiskunnallisen aktiivisuutensa vuoksi ja tästä syys-

tä paennut maasta. Turvapaikanhakijasta tulee pakolainen kuitenkin vasta sitten kun hänen suojelun tarpeensa on todennettu ja tämän perusteella myönnetään turvapaikka. (Gothóni & Siirto 2016, 11–12.)

Ulkomaalaiseksi puolestaan voidaan kutsua henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen (Ulkomaalaislaki 301/2004 3 § 1 mom.). Ulkomaalaisia ovat tietyn valtion alueella oleskelevat toisen valtion kansalaiset sekä kansalaisuutta vailla olevat henkilöt. Ulkomaalaiset muodostavat varsin epäyhtenäisen henkilöryhmän, johon voi kuulua pakolaisten lisäksi siirtotyöläisiä, ulkomaalaisia opiskelijoita, siirtolaisten ja oman maan kansalaisten ulkomaalaisia perheenjäseniä sekä luvattomasti maassa oleskelevia henkilöitä. (Nykänen 2013, 190.)

3.1 Turvapaikanhakijat ja pakolaiset maailmalla

Viimeisten vuosikymmenten aikana pakolaisia on lähtenyt ennen kaikkea Afganistanista, mutta vuonna 2015 yksi neljästä pakolaisesta oli lähtöisin Syyriasta. Yli puolet maailman pakolaisista tulivat Syyriasta, Afganistanista ja Somaliasta. Maailman suurimmat pakolaiskeskittymät syntyivät 2000-luvun alkupuolella Syyrian ja Somalian naapurivaltioihin. Syyskuussa 2015 Jordanian, Turkin ja Libanonin alueella laskettiin olevan lähes neljä miljoonaa Syyrian pakolaista. Suurin osa suojelun tarpeessa olevista ihmisistä kuitenkin elää evakkoina eli maan sisäisinä pakolaisina. Pakolaisten lisäksi liikkeellä on 1,8 miljoonaa turvapaikanhakijaa ja 38,2 miljoonaa evakkoa. Evakoista suurimmat ryhmät ovat maansa sisällä paossa olevat kolumbialaiset ja syyrialaiset. Irakin turvattomuus, lähinnä ISIS-ryhmittymän väkivalta, on saanut evakot liikkeelle. Vuonna 2014 lähes 60 miljoonaa ihmistä joutui jättämään kotinsa ja vastaavasti vain alle 130 000 pakolaista pystyi palaamaan takaisin lähtömaahansa. (Gothóni & Siirto 2016, 22–23.)

Merkittävimpiä pakolaisuutta ja siirtolaisuutta luovia tekijöitä ovat epävakaus ja konfliktit. Siviileihin kohdistuva väkivalta, ihmisoikeusloukkaukset ja kansanmurhat pakottavat ihmisiä liikkeelle. Vanhat konfliktit kuten vuosikymmeniä jat-

kuneet maiden sisäiset konfliktit ja sodat esimerkiksi Syyriassa ja Somaliassa ovat saaneet uusia konflikteja rinnalleen kuten Irakissa. Luonnonvaroista ja muista resursseista käytäviä sotia perustellaan usein uskonnollisilla tai etnisillä syillä. Tämä tuo konfliktien rintamalinjat paikallisyhteisöjen sisälle, sillä uskonto ja etninen alkuperä ovat keskeisiä tekijöitä monissa kulttuureissa intressiryhmien muodostumiselle. Näin sodat eivät enää ole niinkään valtioiden välisiä vaan niiden sisäisiä ja sodan rintama ei muodostu arjen ulkopuolelle, vaan osaksi ihmisten elämää, jolloin arjesta tulee arvaamatonta. Osapuolet ovat vain osin valtiollisia ja sotateimet kohdistetaan siviileihin, mikä aiheuttaa turvattomuuden tunnetta. (Gothóni & Siirto 2016, 23-24.)

Eurooppaan saapui vuonna 2015 yli miljoona ihmistä suojelun tai paremman elämän toivossa. Yli 850 000 ihmistä eli suurin osa saapui Kreikan saarille. Vuoden aikana yli 3700 ihmistä menehtyi matkalla Eurooppaan. Vuodesta 2014 alkaen yli 10 000 ihmistä on kuollut ylittäessään Välimeren. Kuitenkin vain harva pakenemaan joutuneista päätyy Eurooppaan, josta on yhä vaikeampi saada turvapaikkaa. Viime vuonna Euroopasta haki turvapaikkaa 1,3 miljoonaa henkeä ja esimerkiksi Suomi myönsi turvapaikkamenettelyssä kansainvälistä suojelua 1628 henkilölle. Vastaavasti esimerkiksi väkiluvultaan Suomen kokoisessa Libanonissa elää yli miljoona syyrialaista pakolaista, Pakistanissa on yli 1,5 miljoonaa afgaanipakolaista ja Dadaabin pakolaisleirillä Keniassa asuu 400 000 pakolaista. Kaikista maailman pakolaisista Eurooppaan päätyy siis vain murtoosa. (Amnesty International 2016.)

3.2 Turvapaikanhakijat ja pakolaiset Suomessa

Suomeen on saapunut pakolaisia vasta viimeisten vuosikymmenten aikana. Suomi otti vastaan 1970-luvulla pakolaisia Chilestä ja 1980-luvulla venepakolaisia Vietnamista. Ensimmäiset turvapaikanhakijat saapuivat 1980- ja 1990-lukujen taitteessa Somaliasta ja vasta tuolloin suomalaiset tulivat tietoisiksi suojelua ja oleskeluoikeutta hakevista ihmisistä. Maailman kriisipesäkkeet synnyttävät pakolaisuutta ja se on purkautunut jo vuosien ajan Välimeren yli Eurooppaan.

Syksyllä 2015 pakolaisia alkoi kuitenkin virrata tuhansittain eri puolille Eurooppaa. (Gothóni & Siirto 2016, 9.)

Turvapaikanhakijamäärät Suomessa ovat vaihdelleet 2000-luvulla 1500 ja 1600 hakijan välillä vuosittain. Vuonna 2014 turvapaikanhakijoita oli 3651. Vuoden 2015 kesästä lähtien kansainvälistä suojelua hakevien määrä kasvoi ennennäkemätöntä tahtia. Saman vuoden syyskuussa turvapaikanhakijoita oli jo 10 000. Suomi valmistautui ottamaan kyseisenä vuonna 30 000-35 000 turvapaikanhakijaa. (Kuosma 2016, 1.) Lopullinen turvapaikanhakijamäärä vuonna 2015 oli 32 476 (Sisäministeriö 2016).

Turvapaikkahakemusten määrän kasvulle Suomessa ei ole selkeää syytä. Muihin Länsi-Euroopan maihin verrattuna Suomessa ei ole erityisen houkuttelevaa sosiaaliturvaa, työllisyystilannetta tai muita vetotekijöitä. Suomen vetovoimaa kuitenkin voi lisätä se, että Suomi on turvallinen ja hyvä maa asua. Ensisijaiset syyt turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun löytyvät lähtö- ja kauttakulkumaisista. (Sisäministeriö 2016.)

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta vastaa Maahanmuuttovirasto eli Migri. Odottaessaan turvapaikkahakemuksensa käsittelyä Suomessa turvapaikanhakijat asuvat yleensä vastaanotokeskuksessa. Moni järjestää majoituksensa itse esimerkiksi Suomessa asuivien sukulaisten luona. Vastaanotokeskuksia on ympäri Suomen ja niissä järjestetään turvapaikanhakijoille välttämätön toimeentulo ja huolenpito sekä suomen tai ruotsin kielen opetusta ja muuta toimintaa. Turvapaikanhakija voi myös tehdä työtä kolmen kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä, mikäli hänen henkilöllisyytensä on selvä tai hän on auttanut viranomaisia henkilöllisyytensä selvittämisessä. Turvapaikanhakija saa työnteko-oikeuden vasta kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä, mikäli hän ei auta viranomaisia henkilöllisyytensä selvittämisessä. (Sisäministeriö 2016.)

3.3 Kansainvälinen suojele Suomessa

Ulkomaalaislaki (301/2004) säätelee EU-säädösten mukaisesti turvapaikan ja toissijaisen suojelun antamisesta. Turvapaikka annetaan pakolaissopimuksen määritelmän mukaiselle pakolaiselle ja toissijaista suojelua sellaiselle ulkomaalaiselle, joka ei täytä pakolaissopimuksen mukaisia vaatimuksia, mutta on vaarassa joutua kärsimään kotimaahansa palatessaan vakavaa haittaa. Kuolemanrangaistus, kidutus, teloitus, muu epäinhimillinen kohtelu tai aseellisen selkkauksen yhteydessä tapahtuvasta mielivaltaisesta väkivallasta johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara tarkoittaa vakavaa haittaa. (Sisäasiainministeriö 2012.) Turvapaikkahakemus käsitellään aina yksilöllisesti. Poliisin tai rajavartiolaitoksen tehtävä on selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyys ja matkareitti. Turvapaikan tai muun oleskeluluvan antamisesta hakijan puhuttelun ja muun hankitun tiedon perusteella päättää Maahanmuuttovirasto. Turvapaikkapäätökseen voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli se antaa siihen luvan. Tavallisessa menettelyssä käsiteltyyn hakemukseen hakija voi odottaa tuomioistuimen päätöstä Suomessa. Nopeutetussa menettelyssä tehdyt päätökset voidaan panna täytäntöön jo ennen tuomioistuimen ratkaisua, ellei tuomioistuin kiellä päätöksen toimeenpanoa. (Sisäasiainministeriö 2012.)

3.4 Vastaanottopalvelut

Turvapaikanhakijalla on oikeus vastaanottolain mukaisiin vastaanottopalveluihin sinä aikana, kun turvapaikkahakemusta käsitellään Suomessa. Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- tai käyttöraha ja välttämättömät sosiaali- ja terveystalvelut. (Sisäasiainministeriö 2012.)

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta (746/2011 myöhemmin vastaanottolaki) turvaa kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulon ja huolenpidon ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä EU-

lainsäädännön ja kansainväliset sopimukset huomioon ottaen. Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999 myöhemmin kotouttamislaki) sisältää myös säännökset turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kotouttamislain 19 § mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoon sisältyy tilapäinen majoitus, toimeentulotuki, tulkkipalvelut, työ- ja opinto- toiminta sekä muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen. Vastaanottolain 13 § mukaan vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity. Vastaanottopalveluihin kuuluu majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut, työ- ja opintotoiminta sekä tarvittaessa ateriat. Vastaanottopalveluja annetaan vastaanottolain 14 a § mukaan oleskeluluvan epäämiseen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen siihen saakka, kunnes ulkomaalainen on poistunut maasta. Kolmannen maan kansalainen, joka ei ole tehnyt hakemusta vapaaehtoisesta avustetusta paluusta, saa vastaanottopalveluja 30 päivää sen jälkeen, kun maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, ettei maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei toteudu tai hakemus peruutetaan, vastaanottopalvelut jatkuvat vielä 90 päivän ajan hakemuksesta, ellei oleskelulupaa ole myönnetty. Erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi määräaikoja voidaan muuttaa kohtuullisemmaksi vastaanottokeskuksen johtajan toimesta.

Turvapaikanhakijat majoitetaan vastaanottokeskukseen huomioiden majoitettavien ikä ja sukupuoli. Majoitus järjestetään niin, että perheenjäsenet saavat halutessaan asua yhdessä. Tarvittaessa hakija voidaan siirtää myös toiseen vastaanottokeskukseen, jos sen katsotaan olevan tarpeellista hänen itsensä, vastaanottokeskuksen toiminnan tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn vuoksi. (Vastaanottolaki 16 §.) Turvapaikanhakijalla on mahdollisuus järjestää majoituksensa itse. Vastaanottokeskukselle on kuitenkin ilmoitettava kirjallisesti osoitteensa sekä esitettävä vuokrasopimus tai muu selvitys yksityismajoituksesta. Turvapaikanhakija ei saa muita vastaanottopalveluja ellei hän esitä vuokrasopimusta tai selvitystä tai ilmoita osoitettaan. (Vastaanottolaki 18 §.)

Vastaanottoraha myönnetään ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen elämän edistämiseksi kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa. Edellytyksenä myös on, että hakija on tuen tarpeessa, eikä voi itse saada toimeentuloa ansiotyöllään, muista tuloista tai varoista tai itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai muulla tavalla. Vastaanottorahan perusosalla kustannetaan vaatemetot, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen ja puhelimen käytöstä aiheutuvat menot ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot, sekä ruokamenot silloin kun vastaanottokeskus ei tarjoa aterioita. Täydentävällä vastaanottorahalla kustannetaan erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, tarpeellisiksi katsotut menot. (Vastaanottolaki 19 §.) Vastaanottorahan tämän hetkiset määrät ovat yksinasuvalle ja yksinhuoltajalle 314,91 euroa kuukaudessa, muille yli 18-vuotiaille 266,04 euroa kuukaudessa ja perheensä kanssa asuvalle lapselle 200,89 euroa kuukaudessa. Mikäli vastaanottokeskus tarjoaa ateriat, vastaanottorahat ovat 92,30 euroa, 76,01 euroa ja 59,72 euroa kuukausittain. (Maahanmuuttovirasto 2016d.)

KHO 2016:65

Pakistanin kansalaiset A ja B sekä heidän alaikäiset lapsensa hakivat kansainvälistä suojelua Suomessa ja turvapaikanhakijoina olivat lähtökohtaisesti oikeutettuja vastaanottopalveluihin, joihin kuuluu vastaanottoraha. Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt eri hakemuksesta A:lle ja B:lle ajalle 9.1.-4.9.2014 opiskelun ja perhesiteen perusteella oleskeluluvat, joiden myöntäminen oli edellyttänyt heiltä turvattua toimeentuloa koko oleskeluluvan ajalta. Oleskelulupien hakemisen yhteydessä oli esitetty selvitys tilillä olleista rahoista jotka olisi tullut käyttää perheen elatukseen Suomessa.

B oli hakenut vastaanottorahaa maaliskuun, heinä- ja elokuulle 2014 itselleen, puolisolleen A:lle sekä kahdelle alaikäiselle lapselleen. Perheen oli kuitenkin katsottu saavan toimeentulonsa muista tuloistaan tai varoistaan, eikä kyseisenä ajanjaksona heillä ollut oikeutta vastaanottorahaan. Jälkeenpäin oli selvitetty, että toimeentulon turvaamiseksi tarkoitettut varat eivät tosiasiasa olleetkaan perheen käytettävissä ja näin ollen A ja B olivat saaneet tammikuussa 2014 myönnettyt oleskeluluvat maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä. Vastaanottokeskus oli siten voinut hylätä B:n hakemuksen vastaanottorahan saamisesta.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen vastaanottokeskuksen päätöksestä. Hallinto-oikeuden perusteluissa mainittiin tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen A:lle opiskelujen perusteella, mikä edellytti riittäviä varoja Suomessa opiskelua varten.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että A oli hakenut vastaanottorahaa koko perheensä puolesta, minkä vuoksi vastaanottoraha tuli myöntää B:lle, C:lle ja D:lle, jotka eivät ole olleet opiskelijoita. Perusteluikseen A oli esittänyt, että vastaanottorahan hakemuslomakkeeseen oli voitu merkitä vain yksi hakija, jonka lisäksi hakemukseen oli merkitty aviopuolisoksi B sekä perheen lapsiksi C ja D. Perusteluina mainittiin myös, että hallinto-oikeudelle oli käynyt virhe tai väärinkäsitys, koska vastaanottorahanhakemus oli koskenut koko perhettä, ei pelkästään A:ta. A oli osoittanut lisäksi, että hänellä ei ollut käytettävissä varoja Suomessa oleskelun ajalle. Myöskään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettu laki ei estä vastaanottorahan myöntämistä turvapaikanhakijalle, joka on opiskelija. B, C ja D eivät ole olleet opiskelijoita vuonna 2014, joten vastaanottoraha olisi pitänyt myöntää vaimolle ja lapsille, mikäli katsottiin, että A pystyi kustantamaan elämänsä Suomessa.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, sillä perusteella, että perheen on voitu katsoa saavan toimeentulonsa muita tuloistaan tai varoistaan eikä maaliskuu-, heinä- ja elokuulla 2014 heillä ollut oikeutta vastaanottorahaan. Asian arviointiin ei vaikuttanut se, että perheen toimeentuloon tarkoitetut varat eivät olleetkaan perheen käytössä.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, että vaikka perhe ei kuulunut turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he olivat oikeutettuja perustuslain 19 § mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus toimeentulotukeen määräytyy toimeentulotuesta annetun lain mukaan.

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisia sosiaalipalveluja, kuten välttämätöntä sosiaalityötä, kasvatus- ja perheneuvontaa, koti- ja asumispalveluja, laitoshuoltoa, perhehoitoa sekä vammaispalveluja. Asiakkaan yksilöllisen tarpeen perusteella sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi palvelun välttämättömyyden. Arviossa huomioidaan asiakkaan arvioitu Suomessa oleskelun pituus. Vastaanottokeskuksessa tehtävään sosiaalityöhön kuuluu neuvontaa, ohjausta, sosiaalisten ongelmien selvittämistä ja muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilöiden ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista sekä yhteisöjen toimivuutta. (HE 266/2010 vp, 56–57.)

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät terveystalvet. Vastaanottodirektiivin 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että turvapaikanhakijat saavat tarpeellisen terveydenhuollon, johon kuuluu ensiapu sekä sairauden kannalta välttämätön hoito. Jäsenvaltioiden on myös järjestettävä tarpeellinen lääketieteellinen tai muunlainen hoito sellaisille turvapaikanhakijoille, joilla on erityistarpeita. Välttämättömiä palveluja ovat muun muassa äitiysneuvolapalvelut sekä kroonisten sairauksien hoito. Vastaanottodirektiivin 20 artikla velvoittaa jäsenvaltioitaan huolehtimaan, että kidutuksen,

raiskauksen tai muun väkivallan teon kohteeksi joutuneet henkilöt saavat tarvittaessa vammojen edellyttämää hoitoa. (HE 266/2010 vp, 57–58.)

Vastaanottolain 27 § mukaan vastaanottokeskus huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos keskuksen asiakas ei osaa suomen tai ruotsin kieltä, tai vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi asiassa, joka viranomaisen aloitteesta on tullut vireille. Vastaanottokeskus huolehtii tulkitsemisesta ja kääntämisestä myös muussa asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa mahdollisuuksien mukaan. Asia käännetään kielelle, jota asiakkaan perustellusti oletetaan ymmärtävän. Vastaanottokeskus järjestää tulkkipalveluja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työ- ja opintotoiminnan tarpeisiin sekä muuhun tarjoamaansa ohjaukseen ja neuvontaan. Tulkki voi olla joko samassa tilassa asianosaisten kanssa tai voidaan käyttää etätulkkausta, jolloin tulkkiin ollaan yhteydessä puhelimen tai videon välityksellä. (HE 266/2010 vp, 59.)

Työ- ja opintotoiminta tarkoittaa sitä, että vastaanottokeskuksen on järjestettävä turvapaikanhakijan omatoimisuuden edistämiseksi erilaista toimintaa kuten opintoja, lastenhoitoa, kotitaloustöitä tai muita ylläpitotöitä. Vastaanottokeskukseen saavuttuaan turvapaikanhakija allekirjoittaa henkilökohtaisen toimintaohjelman, joka sisältää edellä mainittuja toimintoja. Turvapaikanhakijat opiskelevat yleensä joko suomen tai ruotsin kieltä sekä suomalaisen yhteiskunnan tunte-
musta. Jos vastaanottokeskuksen asukas kieltäytyy toistuvasti ilman perustel-
tua syytä hänelle osoitetusta työ- tai opintotoiminnasta, hänen vastaanotto- ja
käyttörahaansa voidaan vähentää enintään 20 prosenttia korkeintaan kahden
kuukauden ajalla. (HE 266/2010 vp, 59.)

3.5 Pakolaisaseman myöntämisen edellytykset

Ulkomaalaislain 87 § mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siitä syystä, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vai-
notuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryh-

mään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Ulkomaalaislain 87 a § mukaan vainoksi katsotaan teot, jotka loukkaavat perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi kuten fyysinen tai henkinen väkivalta, oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet, jotka ovat syrjiviä tai teot, jotka kohdistuvat luonteeltaan lapsiin tai sukupuoleen. Vainoa voivat olla pidätykset, kidutukset, häirintä, henkeen kohdistuva uhka, oikeudeton tuomio, raiskaukset ja pahoinpitelyt (Juvonen 2012, 41–42).

Ulkomaalaislain 87 b § mukaan alkuperällä tarkoitetaan ihonväriä, syntyperää tai tiettyyn etniseen ryhmään kuulumista. Uskontoon kuuluvat teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, uskonnon harjoittaminen tai siitä pidättäytyminen, uskontoon liittyvät toimet tai mielipiteet tai uskontoon liittyvä käyttäytyminen. Kansalaisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät etniset, kulttuuriset, kielelliset, poliittiset tai maantieteelliset tekijät. Poliittinen mielipide tarkoittaa ajatuksia, uskomuksia ja mielipiteitä vainoa harjoittavista toimijoista, poliitikoista tai menetelmistä. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluvilla voi olla sellainen yhteinen tausta, ominaisuus tai usko, joka on niin keskeinen ominaisuus ryhmän jäsenten identiteetin tai omantunnon kautta, että heitä ei voida vaatia luopumaan siitä. Esimerkiksi seksuaalinen suuntautuminen voi olla yhteinen ominaisuus.

Vainon olemassaolo tutkitaan kansalaisuusvaltioon nähden tai kansalaisuudettoman kohdalla pysyvään asuinvaltioon nähden. Vainon olemassaolon näyttäminen on keskeinen ja hankalasti määriteltävä asia. Tästä johtuen hakemuksessa kysytään kuinka vakavaa vaino on ja mistä toimista vaino koostuu. Kansainvälisen suojelun hakijan pitää pystyä selvittämään kuka tai mikä häntä vainoaa. Pelkästään maan korkea rikollisuus ja siitä johtuva väkivallan uhka ei ole vainoa. Vainoaja voi olla valtion viranomaisten jokin yksikkö tai valtiosta täysin erillinen taho, joka toimii valtion hiljaisella tai nimenomaisella valtuutuksella. Vainoaja voi olla myös jokin muu valtiosta erillinen tosiasiallista valtaa käyttävä taho, jonka toimia vastaan valtio ei pysty antamaan suojelua. Tällaisia tilanteita syntyy, kun tiettyjen ryhmien aseelliset joukot valloittavat alueita ja pitävät alueellista valtaa niillä. Yksityishenkilö voi olla myös vainoaja. Kansainvälisen suo-

jelun antaminen voi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa mikään muu taho ei halua tai pysty suojelemaan kunniamurhalta. (Juvonen 2012, 41, 43.)

Turvapaikan saamisen ehtona on myös se, että hakija ei halua pelkonsa vuoksi turvautua kotivaltionsa suojeluun. Hakijan on selvitettävä miksi hän ei hae suojelua kotimaassaan poliisilta tai muilta tahoilta. Jos kotimaan viranomaiset ovat vainoajia, ei voida olettaa, että kyseinen valtio suojelisi vainolta. Hakijan on pystyttävä selittämään, miksi hän ei turvaudu kotivaltion suojeluun tai miksi ei ole saanut suojelua kotivaltioltaan silloin, kun vainoaja on jokin muu ryhmä kuin valtion käskyvallassa oleva taho. Kotimaan tilanne voi olla sekasortoinen, jolloin viranomaiset voivat olla voimattomia vainoavaa tahoa kohtaan. Suojelua antavan tahon ei tarvitse välttämättä olla valtio. Jokin muu taho, joka pitää hallussaan tiettyä aluetta ja joka on kykenevä antamaan suojelua vainoa vastaan sekä omaa yleisiä valtion tunnusmerkkejä kuten poliisivoimat ja oikeudenkäytön, voi mahdollisesti antaa suojelua vainoa pelkäävälle. Silloin kun joku muu taho kuin valtio on vastuussa kansalaisten suojelusta, edellytetään, että alue on pysyvästi kyseisen tahon hallinnassa. (Juvonen 2012, 47–48.)

Turvapaikkaa ei anneta ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perusteltua aiheuttaa epäillä tehneen rikoksen rauhaa vastaan, ihmiskuntaa vastaan, sotarikoksen, törkeän rikoksen Suomen ulkopuolella ennen pakolaisena Suomeen tuloaan tai YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Turvapaikka jätetään antamatta henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta YK:n elimiltä tai toimistoilta kuin YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan, kun suojelu tai apu on lakannut ilman, että henkilön asemaa on lopullisesti säännelty YK:n yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti. Turvapaikkaa ei anneta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, viranomaisen tunnustamat kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Pakolaisella ei ole ehdotonta oikeutta saada turvapaikkaa pakolaissopimuksen tai kansainvälisen oikeuden muiden periaatteiden mukaan, mutta sopimukset sekä Suomen perustuslain 9 § 4 mom. velvoittavat olemaan palauttamatta tai karkottamatta henkilöä maahan, jossa hänen henkensä on uhattuna tai hän on vaarassa joutua vainon kohteeksi. Turvapaikka voidaan jättää antamatta poissulkemisperus-

teiden vallitessa, vaikka turvapaikan saamisen edellytykset muuten täyttyisivätkin. Turvapaikka on annettava poissulkemisperusteiden puuttuessa. (Ulkomaalaislaki 87 §; Kuosma 2016, 20–21.)

KHO 2014:131

Afganistanin kansalainen oli hakenut turvapaikkaa ja oleskelulupaa Suomesta. Hän oli työskennellyt Afganistanin turvallisuuspalvelussa vakoojana ja ilmiantajana. Osa hänen ilmiantamistaan henkilöistä oli vangittu ja osa teloitettu, mutta hakija itse ei ollut osallistunut teloituksiin. Ne puolueet, joihin hän on ollut soluttautuneena, ovat nyt Afganistanissa vallassa ja uhkaavat häntä. Hänen vankilaan toimittamansa henkilöt myös tunnistavat hänet ja siksi hän pelkää heidän kostoaan.

Maahanmuuttoviraston mukaan hakija oli turvapaikan tarpeessa. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan myöntänyt hänelle turvapaikkaa, sillä poissulkemislausekkeen nojalla oli perusteltua aihetta epäillä henkilön syyllistyneen kotimaassaan törkeään ei-poliittiseen rikokseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan henkilön työskentely Afganistanin turvallisuuspalvelun vakoojana ja ilmiantajana oli merkityksellistä ja sitä oli arvioitava rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevan poissulkemislausekkeen valossa. Afganistanin turvallisuuspalvelu on syyllistynyt siviilien pidätyksiin, katoamisiin, kidutuksiin, epäinhimilliseen ja halventavaan kohteluun ja rangaistuksiin ja teloituksiin ja siitä syystä hakijan rooli, tehtävät ja asema turvallisuuspalvelussa on selvitettävä. Henkilö oli soluttautunut terroristijoukkoihin, saanut siellä ase- ja terroristikoulutuksen ja toiminut terroristijoukkojen komentajana. Poissulkemislauseketta sovellettaessa ei ollut merkitystä sillä, että osallistuminen tekoihin ihmisyyttä vastaan oli ollut pakollista virkattai peitetehtäviin osallistumisen vuoksi. Hakijan pitkäaikaista toimintaa voidaan pitää myötävaikuttamisena turvallisuuspalvelun toimeenpanemiin ihmisoikeusloukkauksiin eli hän on tiennyt, että ilmiantamansa henkilöt voivat joutua teloitetuksi.

Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöstä. Hakijaa ei kuitenkaan voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu ja tästä syystä hakijalle myönnetään vuodeksi kerrallaan tilapäinen oleskelulupa.

3.6 Toissijaisen suojelun edellytykset

Ulkomaalaislain 88 § mukaan maassa oleskelevälle ulkomaalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta on perusteita uskoa, että kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan ulkomaalaisella on vaara joutua kärsimään vakavaa

haittaa ja on sen vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta, teloitusta, kidutusta, epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta tai mielivaltaisesta väkivaltaista kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa tai henkilökohtaista vaaraa. Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ulkomaalainen on tehnyt rikoksen rauhaa tai ihmiskuntaa vastaan, sotarikoksen, törkeän rikoksen tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Eniten turvapaikanhakijoita tulee kansainvälisten tai maan sisäisten aseellisten selkkausten koettelemista maista. Tapauksissa joudutaan usein pohtimaan kuinka suuren ja millaisten ihmisoikeusloukkausten riskin kohteena henkilön täytyy kotimaassaan olla, mitä näyttöä riskistä pitää esittää, täytyykö sen johtua jostakin tietystä syystä ja minkälaisen tahon toimesta väkivallan uhan pitää olla syntynyt. Turvapaikkapäätöksissä katsotaan ihmisoikeusloukkausten uhkaa vainon perusteen kautta. Väkivallan ja vakavien ihmisoikeusloukkausten uhka voi olla ilmeinen, mutta jos syy-yhteys vakavan uhkan ja rodun, kansallisuuden, uskonnon, poliittisen mielipiteen tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen välillä puuttuu, kyseessä ei ole pakolaissopimuksen tarkoittaman vaino. Esimerkiksi Irakin väkivaltaisuuksissa epäselvää on, mitkä tahot järjestävät pommi-iskuja, ja niiden kohteeksi on voinut joutua kuka vaan alueella liikkuva. (Juvonen 2012, 52.)

Helsingin HAO 13.7.2016 T 16/0227/3

Bagdadista kotoisin oleva sunnimuslimi oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua suhteessa kotimaahansa Irakiin. Vuonna 2005 hän oli perheineen joutunut ääriyhmiä oikeudenloukkausten kohteeksi Irakissa perheen sunniuskonnon sekä isänsä aiemman työn vuoksi. Hän ei ollut oleskellut kotimaassaan vuoden 2005 jälkeen. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hänen turvapaikkaa ja toissijaisen suojelun perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevan hakemuksen, mutta myöntänyt jatkuvan oleskeluluvan humanitaarisen suojelun perusteella. Humanitaarinen suojelu on poistettu laista Maahanmuuttoviraston antaman päätöksen jälkeen, joten hallinto-oikeuden ratkaistavaksi jäi oliko valittajalle myönnettävä turvapaikka vai toissijaista suojelua humanitaarisen suojelun sijaan.

Hallinto-oikeus katsoi, että valittajaa tai hänen isäänsä ei voitu pitää isän aikaisemman työn vuoksi erityisen profiloituneena, ja perheen saamat uhkaukset olivat kohdistuneet yleisesti heidän sunnitaustaansa. Hallinto-oikeus ei myöntänyt valittajalle turvapaikkaa sillä perusteella, että valittajan kotimaasta lähdöstä oli kulunut jo huomattavan pitkä aika eikä asiassa esitetyt muutkaan seikat tukeneet turvapaikan myöntämistä. Valittajalla ei myöskään ollut perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan.

Ajantasaisen maatietouden mukaan, vaikka Bagdad on Irakin turvallisuusjoukkojen hallinnassa, siellä on esiintynyt terroritekoja ja uhriluvut ovat Irakin suurimpia. Alueen nykytilanteessa suurin vaara joutua oikeudenloukkausten kohteeksi on miehillä, jotka ovat etniseltä taustaltaan arabeja ja uskonnoltaan sunnimuslimeja. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että Bagdadin kaupungin turvallisuustilanne ei ollut siellä esiintyvän mielivaltaisen väkivallan aste huomioiden sellainen, että alueelta kotoisin oleva henkilö olisi toissijaisen suojelun tarpeessa pelkästään alueen turvallisuustilanteen perusteella.

Hallinto-oikeuden mukaan toissijaisen suojelun tarpeen arviointi edellyttää yksilöllistä harkintaa jokaisen Bagdadista kotoisin olevan turvapaikanhakijan kohdalla. Valittaja perheineen oli muuttanut ulkomaille 2005, saatuaan mielivaltaisesta väkivallasta henkilökohtaisia kokemuksia. Oikeudenloukkausten ei katsottu johtuneen valittajan henkilöön liittyvistä syistä ja lisäksi tapahtumista oli kulunut jo pitkä aika. Hallinto-oikeus ei pitänyt perustellusti todennäköisenä, että valittajaan kohdistuisi hänen väittämistään syistä henkilökohtaista uhkaa kotimaassaan. Valittaja ei ollut toissijaisen suojelun tarpeessa, eikä oleskelulupaa myönnetty toissijaisen suojelun perusteella.

3.7 Sur place-pakolaisuus

Ulkomaalaislain 88 b § käsittelee lähdön jälkeistä kansainvälisen suojelun tarvetta. Kansainvälisen suojelun tarve voi syntyä vasta sen jälkeen, kun henkilö on lähtenyt kotimaastaan ja viettänyt aikaa ulkomailla. Hakijan oma tilanne on voinut muuttua tavalla, joka tekee paluun mahdottomaksi tai tilanne kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on voinut muuttua esimerkiksi vallanvaihdon seurauksena. Turvapaikanhakijoina voivat olla diplomaatit tai ulkomailla maataan edustavat virkamiehet, sillä vallanvaihdoksen jälkeen heidän valtuutensa poistetaan ja heidät kutsutaan kotimaahansa, jossa he ovat vaarassa joutua ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Väkivaltaisten vallanvaihtojen jälkeen diplomaattien ja virkamiesten ei ole enää turvallista palata kotimaahansa, sillä autoritääriset hallitsijat usein miehittävät lähipiirillään virkamies- ja diplomaattikunnan. Uskonosta johtuvan vainon vuoksi, kuten kääntyminen islamista kristinuskoon, turvapaikkaa hakevat vetoavat usein sur place- perusteeseen. Turvapaikkamenette-

lyssä selvitetään huolellisesti kääntyneiden vakaumus sekä poliittinen aktiviteetti turvapaikkamaassa. Tarkoitus ei ole, että henkilö kehittäisi itsellensä turvapaikkaperusteita, vaikka uskonnonvapauden nojalla hänellä on oikeus vaihtaa uskontoa Suomessa ja vapaus ilmaista poliittisia mielipiteitään. (HE 166/2007 vp, 55; Juvonen 2012, 50.)

Hakijan omat toimet voivat johtaa suojelun tarpeeseen. Nämä toimet voivat perustua hakijan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa omaksumaan vakaumukseen tai suuntautumiseen ja ilmentää sitä. Ulkomailla harjoitettu poliittinen toiminta tai poliittinen mielipiteiden ilmaisu ei kaikissa tilanteissa johda pakolaisstatukseen tai muuhun kansainväliseen suojeluun. Kyseessä on oltava aito poliittinen tai uskonnollinen vilpittömässä mielessä tehty vakaumus. Myös tilanteet, joissa henkilön on muutettava ulkomaille saadakseen elää seksuaalisen suuntautumisensa mukaan voivat olla sur place- pakolaisuutta. Kansainvälisen suojelun tarvetta arvioitaessa on huomioitava se, ovatko hakijan toimet tulleet kotimaan tai pysyvän asuinmaan viranomaisten tietoon, ja miten he niihin suhtautuisivat. (HE 166/2007 vp, 55; Juvonen 2012, 50.)

KHO 2011:114

Islamilainen turvapaikanhakija oli tullut perheineen Suomeen, koska oli joutunut kotimaassaan pidätetyksi kiinnostuttuaan kristinuskosta. Suomessa ollessaan puoliset olivat liittyneet Jehovan todistajiin ja osallistuneet aktiivisesti seurakunnan toimintaan. Turvapaikanhakijoiden kotimaassa islamiuskosta kääntymisestä voi seurata kuolemanrangaistus.

Maahanmuuttovirasto oli hylännyt turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevat hakemukset sekä päättänyt käännättää heidät Iraniin. Hallinto-oikeus oli hylännyt muutoksenhakijoiden pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä sekä heidän valituksensa Maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Korkein hallinto-oikeus kumosi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Oikeudellisessa arvioinnissa todettiin, että suullisessa käsittelyssä olisi mahdollisesti saanut tarkempia tietoja kääntymisen olosuhteista ja aitoudesta, sekä siitä miten muutoksenhakijat tulisivat kotimaassaan uskontoa harjoittamaan ja mitä seuraamuksia heille siitä voisi aiheutua.

4 Turvapaikkamenettely

Turvapaikkamenettelyä EU:n alueella säätelee turvapaikkamenettelydirektiivi (Neuvoston direktiivi 2005/85/EY), jossa määritellään turvapaikkahaastattelujen tekemisestä, oikeusavun antamisesta ja valitusoikeuksista. Ulkomaalaislain 94 § mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän muuta ilmoita. Turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla ilmi tulevilla perusteilla.

Turvapaikkamenettelyn nopeuttamiseksi viimeisimpänä on tehty lakimuutos, joka astuu vuoden 2017 alusta voimaan. Muutoksen seurauksena turvapaikkamenettely siirtyy kokonaisuudessaan Maahanmuuttoviraston hoidettavaksi ja käytännössä tekee virastosta yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja rajavartiolaitokselle jää edelleen ulkomaalaisasioihin liittyviä tehtäviä kuten ulkomaalaisvalvonta, päätösten tiedoksi antaminen ja maasta poistaminen sekä turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen tehtävät. (HE 64/2016 vp, 5, 25.)

4.1 Hakemuksen jättäminen

Turvapaikkahakemus jätetään tavallisesti paikallispoliisille pian maahan saapumisen jälkeen, mutta sen voi tehdä myös rajalla rajaviranomaiselle. Käytännössä yli 90 prosenttia turvapaikkahakemuksista jätetään sisämaassa poliisille. Turvapaikkahakemus voidaan tehdä suullisesti, ja se on huomioitava, vaikka selkeästi ei olisikaan ilmaistu, että turvapaikkaa haetaan. Mikäli maahan pyrkivällä henkilöllä ei ole mukanaan vaadittavia asiakirjoja, siitä huolimatta on selvittävä onko kyseessä turvapaikkahakemus, vaikka yhteistä kieltä ei maahan pyrkivällä ulkomaalaisella ja viranomaisilla olisikaan. Turvapaikkahakemuksen

vastaanottamisen yhteydessä kirjataan hakijaa koskevat perustiedot tietojärjestelmiin. Lisäksi otetaan biometriset tunnisteet sekä tehdään tarvittavat rekisteröinnit ja kyselyt. Turvapaikanhakijalta otetut sormenjäljet tallennetaan kolmeen eri rekisteriin kolmea eri tarkoitusta varten. Eurodac-järjestelmän tarkoitus on vertailemalla selvittää mahdolliset muihin EU-maihin tehdyt turvapaikkahakemukset. AFIS-järjestelmään tallennetaan sormenjälkien lisäksi myös valokuva ja muut henkilötuntemerkit. Tämän tallennuksen tarkoituksena on henkilöllisyyden todentaminen, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittely, päätöksenteko ja valvonta tai valtion turvallisuuden suojaaminen. UMA-järjestelmään eli ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään tallennetut sormenjäljet tulevat oleskelulupakorttiin. Turvapaikkaa hakeneella on oikeus jäädä maahan hakemuksen käsittelyn ajaksi. Jokainen turvapaikkahakemus on tutkittava, jotta varmistutaan siitä, ettei palautuskieltoa rikota. Viranomaisella on selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan epäselvissä tapauksissa on selvitettävä, onko laittomasti maassa oleskelevan henkilön tarkoitus hakea turvapaikkaa. (HE 64/2016 vp, 6; Juvonen 2012, 76.)

Schengen-mailla on sopimus vastuunjaosta turvapaikkahakemusten käsittelystä maiden välillä. Niin sanotun Dublin-menettelyn mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelee se maa, joka on myöntänyt viisumin alueelle, jonka kautta henkilö on saapunut unionin alueelle tai jossa henkilö on oleskellut pidemmän ajan. Käytännössä järjestely kuitenkin rasittaa niitä maita, joiden kautta turvapaikanhakijat saapuvat Eurooppaan kuten Kreikkaa, Italiaa ja Maltaa. Vastuunajon mukaan näiden maiden pitäisi käsitellä turvapaikkahakemukset, mutta käytännössä turvapaikanhakijat siirtyvät muualle hakemaan turvapaikkaa. Järjestelmän tarkoituksena on estää sekä hakijoiden siirtyminen EU-maiden välillä että oman mielensä mukainen turvapaikkamaan valinta. (Juvonen 2012, 69.)

Pakolaissopimuksen mukaan laitton maassa oleminen ei ole rangaistavaa, jos henkilö on paennut vainoa tai uhkaa ja on välittömästi maahan tulon jälkeen hakenut turvapaikkaa ja esittänyt perusteet menettelylleen. Pakolaisen oikeus saada suojelua vainoa vastaan on tärkeämpi oikeushyvä kuin maahantulosäännösten tai rajamuodollisuuksien noudattaminen. Tuomioistuinkäytännössä vää-

rennetyillä asiakirjoilla maahan saapuneet syyllistyvät valtiorajarikokseen, mutta jäävät tuomitsematta rangaistukseen. (Juvonen 2012, 76.)

Helsingin HO 7.7.2011 Dnro R 11/912

Henkilö oli saapunut maahan väärennetyllä Bulgarian passilla. Passiin oli vaihdettu kuva ja täyttötietoja muutettu. Heti Suomeen saavuttuaan, henkilö haki turvapaikkaa Suomesta. Syyttäjä vaati henkilölle rangaistusta väärennysrikoksesta, sillä henkilö oli käyttänyt väärennettyä passia matkustaessaan sekä rajatarkastuksessa. Suomeen saavuttuaan hänellä ei ollut syytä esittää viranomaisille väärennettyä asiakirjaa, mutta siitä huolimatta hän toimi niin.

Hovioikeus hylkäsi syytteen sillä perusteella, että henkilö oli hakenut turvapaikkaa heti saavuttuaan maahan ja näin ollen nautti pakolaissopimuksen 31 artiklan 1 mukaista suojaa, jonka mukaan sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laittoman maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat maasta, missä heidän elämänsä ja vapautensa on uhattuna. Heidän edellytetään ilmoittautuvan viipymättä viranomaisille ja esittävän hyväksyttäviä syitä laittomalle maahantulolle ja oleskelulle. Näin henkilö oli toiminut.

4.2 Turvapaikkatutkinta

Ulkomaalaislain 97 § mukaan poliisi tai rajavartiolaitos selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot suullisesti. Tämä on perusteltua siitä syystä, että asiaan liittyy usein väärennysrikkoksia sekä laittoman maahantulon järjestämistä, joten poliisilta ja rajavartiolaitokselta löytyy kokemusta ja keinoja rikosten ja väärinkäytösten selvittämisessä (HE 15/2000 vp, 19).

Käytännössä rajavartija tai poliisi tekee alustavan puhuttelun turvapaikanhakijalle, jonka jälkeen päätetään säilöönnotosta tai vastaanottokeskukseen siirtämisestä. Hakijan henkilöllisyyden selvittämiseksi kerätään myös perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötiedot. Poliisi suorittaa hakijalle matkareittiä ja henkilöllisyyttä koskevan kuulustelun poliisitutkintaa koskevien säännösten mukai-

sesti. Turvapaikanhakijan kannalta on tärkeää, että hakemuksen saa helposti vireille ja sen tekeminen on mahdollista kellonajasta riippumatta. Poliisin ja rajan toimipisteitä on myös enemmän kuin Maahanmuuttoviraston, joten turvapaikanhakijoiden rekisteröinti mahdollisimman monella paikkakunnalla vähentää maassa laittomasti ilman matkustusasiakirjaa liikkuvien henkilöiden määrää. (HE 64/2016 vp, 21; Juvonen 2012, 94.)

Maahantuloreitti- ja tapa jäävät usein osittain tuntemattomaksi. Maahantulotapa voidaan varmuudella selvittää ainoastaan silloin, kun henkilöllä on tallella matkaliput ja matkustusasiakirjat, tai hänen saapumisensa on rekisteröity hänen omalla nimellään. Poliisi voi myös sormenjälkiä vertailemalla selvittää, onko hakija ollut rekisteröitynä turvapaikanhakijana muissa EU-maissa. Hakija saa poliisin kuulusteluissa tiedon siitä, löytyvätkö hänen sormenjälkensä muista Schengen-maista. Turvapaikkahakemuksen tutkinta kuuluu vastuunjaon mukaisesti sille maalle, jossa turvapaikanhakija on rekisteröity ja hänen takaisinottoaan pyydetään kyseisen maan viranomaisilta. (Juvonen 2012, 94.)

Poliisin tehtävä on selvittää koko matkareitti hakijan kotoa tai sieltä mistä hän on lähtenyt turvapaikkahakemuksen tekoon asti. Lähtömaan eri alueilla voi olla erilainen turvallisuustilanne, joten turvapaikkahakemuksen lähtöpaikalla on merkitystä. Kielianalyysin avulla voidaan selvittää hakijan kotipaikka, mutta yksinään se ei riitä selvitykseksi kotiseudusta, vaan hakijan paikallistuntemus hänen ilmoittamaltaan kotiseudultaan selvitetään. Poliittiset tapahtumat, isoimmat liikenne- ja muut onnettomuudet, paikalliset uskonnolliset tai muut traditiot, paikannimistö, kirkot ja moskeijat ja luonnonilmiöt ovat paikallistuntemusta, jota kyselemällä varmistutaan asuinseudusta. (Juvonen 2012, 94.)

Maahantuloreitin selvittäminen on vaikeaa, koska hakijat eivät uskalla kertoa tai eivät tiedä maahantuloreittiään. Turvapaikanhakijat tulevat maahan usein ihmiskuljettajien avulla, sillä viisumijärjestelmä, rajayhteistyö ja kuljetusyhtiösanktiot vaikeuttavat maahan pääsyä. Salakuljetettavia saatetaan pitää huumattuina, heidän silmänsä sidotaan tai heitä kielletään katsomasta ympärilleen tai heitä tai heidän kotimaahan jääneitä perheenjäseniään uhkaillaan, mikäli he paljastavat matkareittinsä. Turvapaikanhakijat voivat tulla maahan erilaisten tu-

risti- ja vierailuviisumien avulla, salakuljetettuina väärillä passeilla ja viisumeilla tai kokonaan ilman mitään dokumentteja. EU:n alueelle pääseminen viisumin tai viisumivapauden avulla on vaikeaa varsinkin, jos on kotoisin maasta, josta tulee turvapaikanhakijoita ja pakolaisia. EU:n viisumikiellot koskevat usein juuri niitä maita, joissa on huono ihmisoikeustilanne. Suomi voi olla joko määränpää, tai kauttakulkumaa turvapaikanhakijoille. Rajaviranomaisten käsiin jouduttuaan, jotkut muihin maihin pyrkijät voivat hakea turvapaikkaa Suomesta välttääkseen palautuksen kotimaahansa. Usein he katoavat Suomen turvapaikkamenettelystä jossakin vaiheessa. Heillä on kenties ollut suunnitelma päästä johonkin toiseen maahan, ja siksi he eivät hae turvapaikkaa ensimmäisestä turvallisesta maasta. Monet haluavat sellaiseen maahan, jossa heillä on mahdollisuus työllistyä tai heillä on sukulaisia siellä. Kielellä ja ilmastolla on myös merkitystä. (Juvonen 2012, 81–82, 94.)

KHO 2016:116

Somalian kansalainen A oli saapunut Suomeen ja hakenut kansainvälistä suojelua 20.11.2008. Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt A:lle 15.10.2009 oleskeluluvan vuodeksi humanitaarisen suojelun perusteella A:n kertoman mukaisen kotipaikan Afgooyen turvallisuustilanteen vuoksi. Pohjois-Karjalan poliisilaitos myönsi jatko-oleskeluluvan ajalle 15.10.2010–15.10.2014. A haki myös perheenjäsenilleen oleskelulupia perhesiteen perusteella vuonna 2010.

Turvapaikkapuhuttelussa A on kertonut hakevansa kansainvälistä suojelua Somalian turvattoman tilanteen, heikkoon klaaniin kuulumisen ja uhkailujen vuoksi. A on kertonut syntyneensä ja asuneensa Afgooyessa. Poliisin teettämän kielianalyysin mukaan A:n kielitaustaksi arvioidaan suurella varmuudella eräät Pohjois-Somalian alueet. A:n ilmoittaman kielitaustan, Etelä-Somalian Afgooyen alue, todennäköisyysaste arvioidaan pieneksi. Lisäksi puhuttelussa on käynyt ilmi, että A ei ole pystynyt osoittamaan keskeisten Afgooyenissa sijaitsevien rakennusten tai paikkojen maantieteellistä sijaintia. Myöhemmissä puhutteluissa A on kuitenkin kertonut yksityiskohtaisemmin ja laajemmin tietoja kotikaupungistaan sekä hänen perheenjäsenikseen ilmoittamat henkilöt olivat pääosin kertoneet asioista samalla tavalla.

Kielitestin lopputuloksen vuoksi Maahanmuuttovirasto on ottanut harkittavakseen A:n oleskeluluvan peruuttamisen ja maasta karkotuksen. Maahanmuuttovirasto katsoo A:n harhauttaneen viranomaisia turvapaikkaprosessin aikana antamalla tietoisesti henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja, tai salannut sellaisen seikan, joka estää oleskeluluvan myöntämisen. Maahanmuuttovirasto peruuttaa A:n määräaikaisen oleskeluluvan sekä määrää A:n karkotettavaksi Somaliaan. Itä-Suomen hallinto-oikeus ei muuttanut Maahanmuuttoviraston antamaa päätöstä ja asia eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-

oikeus kumosi Itä-Suomen hovioikeuden ja Maahanmuuttoviraston antamat päätökset ja palautti A:n pysyvää oleskelulupaa sekä hänen perheenjäseniään koskevien oleskelulupien käsittelyn takaisin Maahanmuuttovirastolle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Maahanmuuttovirasto ei ole voinut päätöksensä perusteena olevan selvityksen nojalla katsoa, että A:n kotipaikka ei olisi Afgooyen kaupunki Etelä-Somaliassa.

4.3 Turvapaikkapuhuttelu

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista tai niiden uhkista kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan. Poliisi voi myös tehdä turvapaikkapuhutteluja Maahanmuuttoviraston pyynnöstä unionin kansalaisille sekä tilapäisesti muiden hakijoiden puhutteluja silloin, kun hakemusten määrä on voimakkaasti kasvanut. Silloin kun Suomi ei ole vastuunmäärittämisasiäsetuksen perusteella velvollinen tutkimaan turvapaikkahakemusta, suorittaa poliisi turvapaikkaperusteita koskevan puhuttelun. Suomen kansallisen turvallisuuden tai kansainvälisten suhteiden edellyttäessä, suojelupoliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun. (Ulkomaalaislaki 97 §; Juvonen 2012, 96.)

Turvapaikkapuhuttelu suoritetaan käyttämällä puhuttelulomaketta, joka sisältää turvapaikkahakemuksen tutkimisen kannalta tärkeimmät kysymykset. Lomakkeen kysymysten lisäksi puhuttelija esittää asian selvittämisen kannalta tarpeellisia selventäviä ja täydentäviä kysymyksiä. Hakijalla on mahdollisuus käyttää avustajaa turvapaikkapuhuttelussa. Turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti selvitettävä, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, että kyseinen valtio ei ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen kuin kansainvälisen suojelun tarve. Turvapaikkapuhuttelu voidaan tallentaa äänenä ja kuvana, ja tallentamisesta on ilmoitettava hakijalle ennen sen aloittamista. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja, joka tulkitaan hakijalle puhuttelun päätyttyä. Hakijalla on mahdollisuus tehdä pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia ja lopuksi vahvistaa pöytäkirjan sisältö allekirjoituksellaan. Hakija

saa pöytäkirjasta jäljennöksen heti tai puhuttelun jälkeen. (Ulkomaalaislaki 97 a §, Juvonen 2012, 96.)

4.3.1 Turvapaikanhakijan uskottavuuden arviointi

Turvapaikkahakemuksen tueksi esitetty kirjallinen näyttö ja muu todistusaineisto on usein vähäistä, jolloin hakijan oma kertomus on usein ainoa näyttö hakemuksen perusteista. Hakemuksen aitous pyritään varmistamaan haastattelemalla hakijaa huolellisesti turvapaikkapyyntöön johtaneista syistä. Kirjallisen selvityksen esittäminen on mahdollista, mutta puhuttelijan tehtävä on haastattelun perusteella selvittää, että turvapaikkapyyntöön perusteet ovat hakijan henkilökohtaisia kokemuksia ja olosuhteita. Haastattelussa pääasiassa selvitetään hakijan uskottavuutta. Turvapaikanhakijan puhutteleminen kotimaan asioista on haastava tehtävä. Haastattelijalla on oltava pohjatietoa hakijan lähtömaan olosuhteista ja kulttuurista sekä näkemystä turvapaikkahakemuksen ratkaisun kannalta oleellisista kysymyksistä. Monet hakijat ovat luku- ja kirjoitustaidottomia ja joillakin on henkisen selviytymisen ongelmia sairauden tai traumatisoitumisen vuoksi, jolloin haastattelussa esitettävät kysymykset on osattava asettaa hakijan käsityskyvyn mukaiselle tasolle. Pakolaiseksi joutuminen on kriisitilanne, jossa asioiden hahmottaminen vaikeutuu ja tunne-elämän tasapaino horjuu. Vaikeiden kokemusten läpikäynti vieraalle ihmiselle tulkin avulla epävarmana siitä, tuleeko ymmärretyksi, vaatii henkisiä voimavaroja. (Juvonen 2012, 91.)

4.3.2 Avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa

Turvapaikanhakijalla on mahdollisuus saada yleistä oikeusapua oikeusapulain (257/2002) nojalla. Oikeusapulain 2 § mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jonka asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa, tai jos oikeusapuun on erityinen syy. Ulkomaalaislain 9 § mukaan oikeusapuun ei kuitenkaan kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei se ole erityisen painavista syistä tarpeen. Avustajan läsnäolo on tarpeen, kun hakija ei kykene tekemään riittävästi

selkoa turvapaikkapuhuttelussa esille tulevista seikoista. Oikeusavun antaminen tällaisessa tilanteessa on tarpeen, jotta hakijan oikeusturva turvapaikkapuhuttelussa ei vaarannu. Painavia syitä avustajan läsnäololle voivat olla hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys. (HE 32/2016 vp, 17.)

Tuomioistuin voi ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa käsitellessään myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä tämän taloudellisesta tilanteesta. Vastaanottokeskus järjestää myös maksutonta oikeudellista neuvontaa ja oikeusapupalveluja turvapaikanhakijoille määrärahojensa puitteissa. Viranomaisen tehtävä on myös huolehtia tulkitsemisesta, jos turvapaikanhakija ei osaa kielilain (423/2003) mukaista kieltä tai ei voi tulla ymmärretyksi aisti- tai puhevian vuoksi. (HE 86/2008 vp, 5.)

Turvapaikkapuhuttelussa avustajan rooli on auttaa hakijaa selvittämään oman hakemuksensa perusteet. On tärkeää, että avustaja tuntee pakolaisoikeuden perusasiat ja näkee hakijan esittämät perusteet pakolaisoikeuden ja ihmisoikeussopimusten valossa. Maahanmuuttoviraston kysymysten lisäksi avustajalla on oikeus esittää lisäkysymyksiä. Avustaja voi merkittävästi vaikuttaa hakemuksen tosiseikkojen esille tuloon esittämällä tarkkoja kysymyksiä hakijan kokemasta vainosta sekä kotimaan olosuhteista. (Juvonen 2012, 96.)

KHO 2014:24

Maahanmuuttovirasto on hylännyt 28.8.2012 A:n turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevan hakemuksen. Turvapaikkahakemus on katsottu perusteettomaksi ja A on määrätty käännytettäväksi Turkkiin ja hänelle on määrätty kahden vuoden maahantulokielto Schengen-alueelle.

A on avioliitossa Suomessa asuvan Turkin kansalaisen kanssa, ja perhesiteen huomioon ottaminen oleskelulupaperusteena turvapaikkaprosessin yhteydessä edellyttää erillisen ja maksullisen oleskelulupahakemuksen tekemistä. Maahanmuuttovirasto on perustellut päätöstään perhesideperusteisen oleskeluluvan ja käännyttämisen osalta toteamalla, että virasto ei tutki oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä perhesiteen perusteella, koska A ei ole jättänyt erillistä maksullista oleskelulupahakemusta päätöksentekopäivään mennessä. Käännyttämispäätöstä tehdessä on huomioitu, että A:ta ei uhkaa Turkissa vaino, vakava haitta tai epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu, eikä häntä myöskään olla lähettämässä sellaiselle alueelle.

Helsingin hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen kansainvälisen suojelun ja oleskeluluvan osalta ja kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen muilta osin. Perusteluissaan hallinto-oikeus toteaa, että turvapaikkapuhutuksessa A on kertonut menneensä naimisiin ja esittänyt vihkitodistuksen. Samalla A:lle on kerrottu, että mikäli hän haluaa, että turvapaikkahakemuksen yhteydessä tutkitaan mahdollisuus saada oleskelulupa perhesiteen perusteella, tulee erillinen, maksullinen oleskelulupahakemus tehdä määräaikaan mennessä. Maahanmuuttovirasto ei tutkinut oleskelulupaperustetta perhesiteen perusteella, koska A ei ollut laittanut oleskelulupahakemusta perhesiteen perusteella vireille.

Ulkomaalaislain 94 § 3 momentin mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan samainen lain kohta kertoo sen, että turvapaikkahakemukseen sisältyy oleskelulupahakemus. Vakiintuneena käytäntönä Ulkomaalais- ja Maahanmuuttovirastolla on ollut tutkia ja ratkaista turvapaikkamenettelyn yhteydessä oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perusteilla ilman vaatimusta erillisen maksullisen oleskelulupahakemuksen vireille laittamisesta. Hallinto-oikeuden mukaan turvapaikkamenettelyn yhteydessä oleskelulupaa koskevien perusteiden tutkimisen edellytykseksi ei voida asettaa vaatimusta erillisen, maksullisen oleskelulupahakemuksen tekemisestä. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ei ole voinut jättää perhesiteeseen liittyvää oleskelulupaperustetta tutkimatta.

Asian ratkaisu huomioon ottaen ja se, että oikeudenkäynnin katsottiin aiheutuneen Maahanmuuttoviraston virheestä, Maahanmuuttovirasto veloitettiin korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut.

Maahanmuuttovirasto on valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatien hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja Maahanmuuttoviraston päätöksen voimaan saattamista. Toissijaisesti virasto on vaatinut hallinto-oikeuden päätöksen kumoamista ja palauttamista uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeuteen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana on ollut kysymys, onko turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkittava myös turvapaikanhakijan perhesiteeseen liittyvät oleskelulupaperusteet. Kysymys on ulkomaalaislain säännösten tulkinnasta. Korkein hallinto-oikeus pitää pääasian osalta hallinto-oikeuden päätöksen voimassa. Oikeudellisessa arviossa käy ilmi, että Maahanmuuttovirasto on muuttanut turvapaikkamenettelyyn liittyvää hallintokäytäntöään. Aikaisemmin Maahanmuuttovirasto on käsitellyt turvapaikkamenettelyn yhteydessä esiin tulleet muutkin oleskelulupaperusteet vaatimatta niiden osalta erillistä oleskelulupahakemusta. Uusi käytäntö kuitenkin on, että perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupaa haetaan erillisellä hakemuksella. A on jälkeinpäin tehnyt erillisen oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäävässä päätöksessä on otettava kantaa myös turvapaikanhakijan maasta poistamiseen ja kokonaisharkinnassa on muun muassa huomioitava hänen siteensä Suomeen sekä perhe-elämän suoja. Maahanmuuttovirasto ei ole asian käsittelyssä arvioinut perhesiteen merkitystä käännättämisen kokonaisharkinnassa, joten hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

4.4 Turvapaikka-asian tavallinen menettely

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely tapahtuu tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan jokaisen hakijan osalta yksilöllisesti huomioiden hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan kyseisessä valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Viranomaisen on ratkaistava asia saatavilla olevan selvityksen perusteella hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on mahdollisuuksiensa mukaan myötävaikuttanut asian selvittämisessä, ja jos viranomaisen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun osalta. Jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianosaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei erityisten syiden perusteella maasta poistamispäätöstä jätetä tekemättä. (Ulkomaalaislaki 98 §.)

Maahanmuuttovirasto selvittää haastattelun lisäksi turvapaikka- ja oleskeluluvan perusteita tutkimalla esitettyjä todisteita. Tavallisimpia todisteita ovat lääkärilausunnot, joita hakijat voivat oma-aloitteisesti toimittaa. Maahanmuuttovirasto voi myös pyytää lääkärinlausuntoa hakijan esittämästä terveyteen liittyvästä perusteesta. Tällöin maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että tietyn ajan kuluessa hakijalla on mahdollisuus esittää lausunto. Asiakirjojen oikeellisuuden selvittämiseen käytetään poliisin tai rikoslaboratorion apua tai kotimaan oloihin perehtyneen asiantuntijan apua. Suurin osa turvapaikkahakemuksen tutkimisesta on hakijan esittämien perusteiden vertaamista hakijan kotimaan turvallisuus- ja ihmisoikeustilanteeseen. (Juvonen 2012, 99.)

Turvapaikkahakemuksen yhteydessä tärkeintä on selvittää, onko kyseessä henkilökohtainen vaino vai muu vaara. Kotimaan olosuhteet pystyy usein selvittämään eri tietolähteiden avulla, mutta henkilökohtaisista olosuhteista esitetty näyttö koostuu usein hakijan omasta kertomuksesta. Vahvistusta kertomukselle antavat henkilökohtaiset valokuvat, kirjeet, viestit, asiakirjat ja todistukset. Pie-nelläkin todisteella on merkitystä, mikäli hakija tekee parhaansa selvittääkseen olosuhteitaan, vastaa kysymyksiin yksityiskohtaisesti ja esittää kaiken saatavilla olevan näytön. Kertomuksen voi vahvistaa todeksi esimerkiksi vankilasta mu-

kaan saatu lääkepurkki merkintöineen tai kuitti matkan maksamiseksi myydyistä koruista. Monet poliittiset liikkeet tukevat jäsentensä turvapaikkahakemuksia todistamalla henkilön toimineen heidän joukoissaan. Valokuvat kokouksista tai jäsenten jäsenkortit toimivat todisteina, mutta harvalla pakoon lähteneellä on kuitenkaan mitään aineistoa mukanaan. Jälkikäteen on mahdollista saada oikeudenkäyntipöytäkirjoja, rikosilmoituksia tai pidätystodistuksia. Asiakirjojen oikeellisuus tutkitaan ja mikäli havaitaan virheitä ja epäluotettavuuteen viittaavia merkkejä, ne voivat haitata hakemuksen uskottavuutta. (Juvonen 2012, 99-100.)

Turvapaikanhakijan on osoitettava kuuluvansa tiettyyn uskontokuntaan, jos turvapaikkahakemuksen perusteena on uskonnosta johtuva vaino. Henkilökohtainen vakaumus sekä tietous uskonnon opeista ja harjoittamisesta ja uskonnollisten yhteisöjen olemassaolosta on osoitettava. Näytön hankkimisessa hakemuksen tueksi auttavat usein myös uskonnolliset yhteisöt, joissa henkilö toimii Suomessa. Kristinuskoon kääntymisestä Suomessa oleskelun aikana on esitettävä näyttöä vakaumuksen aitoudesta sekä kotimaan olosuhteista. Kääntymisen olosuhteista on tehtävä tarkka selvitys, sillä kääntyminen voi olla keino hankkia aiempaa parempi turvapaikkaperuste. Jotkut uskonnolliset yhteisöt ottavat helposti turvapaikanhakijoita huomaansa, ja vaikka kääntyminen kristinuskoon olisi aitoa, sitä ei välttämättä pystytä riittävän uskottavasti toteamaan. (Juvonen 2012, 100.)

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä keskeinen merkitys on sillä, mistä valtiosta ja miltä alueelta hakija on kotoisin. Usein vain tietty maakunta tai kaupunki on vaarallista aluetta, ei koko valtio. Kansainväliseen suojeluun oikeutettuja ovat vain vaaralliselta alueelta tulevat. Maahanmuuttovirasto teettää kielianalyysit ruotsalaisella yrityksellä, jonka työntekijät kuuntelevat tai haastattelevat turvapaikanhakijan. Kuulemansa perusteella he tekevät arvion mitä kieltä ja murretta henkilö puhuu. Kielianalyysin tekijälle ei ole asetettu pätevyyskriteerejä lainsäädännössä, joten analyysin luotettavuuden kannalta on tärkeää huomioida tekijän koulutus ja eri murteiden tuntemus. Kielianalyysi ei yksinään riitä selvitykseksi hakijan kotipaikasta. Tietty murre voi säilyä sukupolvien ajan perheessä, vaikka he asuvatkin muualla. Hakijan koulutustausta ja

sosiaalinen asema on huomioitava myös, sillä kotona ollut henkilö ei välttämättä tunne lähiympäristöään tai puhu alueen murretta, jos kontakteja kodin ulkopuolelle ei ole. Selvitys paikallistuntemuksesta, alueen tapahtumista ja luonnonolosuhteista sekä poliittisesta tilanteesta voivat toimia kielianalyysejä vastaan. (Juvonen 2012, 100–101.)

Lähtömaassaan kokemistaan ihmisoikeusloukkauksista kuten kidutuksesta ja muuhun henkeen ja terveyteen kohdistuneista loukkauksista ja terveydentilastaan kansainvälistä suojelua hakevan on perusteltua esittää selvityksensä lääkärintuomio. Traumatisoitumisesta ja psyykkisestä tilasta kertova lausunto voi tukea hakemusta. Lääkäreiden velvollisuuksiin kuuluu pyydettyä antaa lausunto potilaan terveydestä. Kidutuksen seuraamuksia voi olla hankala jälkeensä todentaa, jos lääkäri ei ole tietoinen kidutusmenetelmistä ja niiden tyypillisesti aiheuttamista vammoista. Riiputtamisesta, sähköiskuista ja raiskauksesta kuitenkin voi jäädä pysyviä vammoja, jotka ovat alan asiantuntijan havaittavissa. Suomessa on muutamia kuntoutuskeskuksia, jotka ovat erikoistuneet kidutettujen hoitoon. Hakijaa voidaan pyytää toimittamaan kidutettujen kuntoutuskeskuksen asiantuntijalausunto, mikäli hän kertoo tullessaan kidutetuksi, olleensa pidätettynä, kärsivänsä tyypillisistä traumaperäisen stressireaktion oireista kuten unettomuudesta ja painajaisista ja tulevansa tietystä maasta. Lääkärintuomion esittäminen on yleensä hakijan edun mukaista, joten hakijan on syytä omasta aloitteestaan esittää lääkärintuomio ainakin niissä tilanteissa, kun terveydentilasta esitetty näyttö tukee hakemuksen perusteita. (Juvonen 2012, 101–102.)

Turvapaikanhakijan ikä on keskeinen asia turvapaikkahakemusta käsiteltäessä. Alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva menettely hakemuksen käsittelyssä poikkeaa muun muassa edustajalla ja asumisjärjestelyissä täysi-ikäisen hakemukseen verrattuna. Ikäselvitys tehdään luuston ja hampaiden perusteella, mutta tulos ei ole aivan luotettava, sillä aineisto johon mittaustulosta verrataan, on kerätty vuosikymmeniä sitten aivan toiseen tarkoitukseen. Oikeuslääketieteellinen ikätutkimus tehdään vain silloin, kun on perusteita epäillä, että hakija on antanut iästään vääriä tietoja. Hakijaa pidetään täysi-ikäisenä, mikäli hän kieltäy-

tyy tutkimuksesta. Kieltäytyminen yksinään ei kuitenkaan ole peruste hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. (Juvonen 2012, 103.)

Kansainvälisen suojelun hakija voi peruuttaa hakemuksensa henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella Maahanmuuttovirastolle, poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Allekirjoitetusta ja päivätystä ilmoituksesta tulee käydä ilmi, että hakijan tarkoitus on peruuttaa hakemuksensa. Peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen sekä maahantulokieltoon. Peruuttamiselle on myös oltava kaksi esteetöntä todistajaa. (Ulkomaalaislaki 95 b §.)

Kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua hakevalle voidaan antaa poliisin tai rajavartiolaitoksen toimesta kortti, joka osoittaa häntä koskevan hakemusasian olevan vireillä Suomessa. Korttiin merkitään hakijan nimi, syntymäaika, kansalaisuus sekä valokuva. Korttiin tulee myös merkintä siitä, jos hakijan henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa. Kortti on voimassa määräajan, kuitenkin sinne saakka kunnes hakemus on ratkaistu, asianosainen on poistunut maasta tai hän on saanut matkustusasiakirjan. (Ulkomaalaislaki 96 §.)

4.5 Turvapaikka-asian nopeutettu menettely

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista ulkomaalaislain 104 § mukaan nopeutetussa menettelyssä eli viiden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä silloin, kun hakemus on ilmeisen perusteeton. Hakemus katsotaan perusteettomaksi silloin, kun perusteeksi ei ole esitetty kotimaassa uhkaavaa vainoa tai vaaraa joutua kärsimään vakavia ihmisoikeusloukkauksia. Hakemus katsotaan perusteettomaksi myös, jos hakijan ilmeinen tarkoitus on väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä antamalla itsestään vääriä tietoja, esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä tai tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen päätöksen toimeenpanon, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta. Hakemus on perusteeton myös silloin, jos hakija saapuu turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. (Ulkomaalaislaki 101 §.)

Nopeat menettelyt on toisin sanoen luotu turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön estämiseksi ja ne tarkoittavat myös sitä, että kielteisestä turvapaikkapäätöksestä valittaminen ei estä maasta poistamista. Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus ja turvapaikkamenettelyn väärinkäyttö on kyseessä esimerkiksi silloin, kun turistiviisumin mentyä umpeen haetaan turvapaikkaa, jotta saadaan oleskella Suomessa pidempään. Jos hakemus on perusteeton, päätöksestä valittaminen ei lykkää maasta poistamista. Hakijalla on viisi arkipäivää aikaa valittaa ja hakea täytäntöönpanon kieltä kielteisen päätöksen saatuaan. Kahdeksanteena arkipäivänä päätöksen tiedoksisaannista käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön. Mikäli hakija ei valita päätöksestä, eikä hae täytäntöönpanon kieltä tai valitusviranomaisen Helsingin hallinto-oikeus ei pyynnöstä huolimatta kiellä käännytystä, poliisin tehtävä on suorittaa maasta poistaminen. Nopeaan menettelyyn joutunut hakija otetaan yleensä säilöön ja hän odottaa käännytystä suljetussa vastaanottokeskuksessa tai poliisin pidätystiloissa. (Juvonen 2012, 108–109.)

Turvapaikkahakemus voidaan hylätä heti, jos hakijan kotimaa on turvallinen turvapaikkamaa ja hänet voidaan sinne palauttaa tai hän on tullut Dublin alueeseen kuuluvasta maasta, joka on vastuunjakosopimuksen mukaan velvollinen käsittelemään hakemuksen. Hylätty hakemus jätetään kokonaan tutkimatta. Hakemus on perusteeton, jos kyseessä on uusintahakemus ilman uusia perusteita tai perusteet ovat turvapaikkamenettelyyn kuulumattomia kuten langetettu rangaistus. Hakemusta voidaan pitää perusteettomana myös, jos esitetyt väitteet ovat epäuskottavia. Nopeutetussa menettelyssä uskottavuuden arviointi on vaikeaa ja uskottavuusperusteella ilmeisen perusteettomaksi katsomista sovelletaan vain ilmiselvissä tilanteissa. Hakemus voidaan katsoa perusteettomaksi myös, jos hakijan tarkoitus on väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä asioista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja. Toki väärinymmärryksiä tapahtuu samaa kieltä puhuvien ja samasta kulttuuritaustasta tulevien välillä, mutta myös silloin, kun yhteistä kieltä ei ole. Tulkkaus voi aiheuttaa väärinymmärryksiä, sillä kaikille asioille ei heti löydy oikeaa sanaa. Kidutetut ja traumatisoituneet eivät välttämättä pysty kertomaan menneisyydestään tai muisti voi olla heikentynyt. Turva-

paikkamenettelyjen väärinkäytöksi katsotaan myös väärennettyjen asiakirjojen esittäminen ilman hyväksyttävää syytä sekä hakemuksen perusteiden selvittämisen vaikeuttaminen vilpillisellä tavalla. Turvapaikanhakijan on parhaansa mukaan selvitettävä hakemuksensa perusteet. Hakemus voidaan katsoa perusteettomaksi, jos hakija ei tule puhutteluun, eikä esitä siihen syytä, eikä yritä selvittää hakemuksensa perusteita puhuttelussa. Turvapaikanhakijat saattavat tuhota matkustusasiakirjansa tai polttavat sormenpäätänsä hapolla välttääkseen palauttamisen maahan, jossa hakemus käsitellään. (Juvonen 2012, 109–110.)

4.6 Turvapaikkapäätöksen syntyminen

Maahanmuuttoviraston turvapaikka- ja pakolaistilastoista käy ilmi, että vuonna 2015 tehtiin 7466 päätöstä. 1628 henkilöä sai myönteisen päätöksen koskien kansainvälistä suojelua. Kielteisiä turvapaikkapäätöksiä oli 1307, tutkimatta jätettyjä hakemuksia oli 1094 ja rauenneita hakemuksia 3186. (Maahanmuuttovirasto 2016a.) Vastaavasti tänä vuonna lokakuun loppuun mennessä Maahanmuuttovirasto on ehtinyt käsitellä kaikkiaan 23109 hakemusta. Näistä myönteisiä päätöksiä oli 5985, kielteisiä 11236, rauenneita 3705 ja tutkimatta jätettyjä 2183. (Maahanmuuttovirasto 2016c.) Keskimääräinen käsittelyaika turvapaikkahakemukselle on noin puoli vuotta. Päätöksen tekeminen voi kestää pidempään, jos hakemukseen tarvitaan lisäselvityksiä, mutta vastaavasti ilmeisen perusteeton hakemus käsitellään nopeasti. Turvapaikanhakija saa Maahanmuuttovirastolta turvapaikkapuhuttelussa arvion odotettavissa olevasta käsittelyajasta. (Maahanmuuttovirasto 2016b.)

Turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuuden keskeisin edellytys on tasokas päätöksenteko ensimmäisessä asteessa. Valitusoikeuden ensisijainen tehtävä on varmistaa ensimmäisen asteen päätöksenteon laatu ja lainmukaisuus. Muutoksenhakumenettely on raskasta hakijan kannalta ja lisäksi se viivästyttää kotoutumista ja vastaanottavan valtion resursseja. Kansainvälinen suojelu viivästyy, jos oikea myönteinen päätös syntyy vasta pitkän valitusvaiheen jälkeen. Kielteisten päätösten viipyminen tarkoittaa resurssien kohdentamista väärin ja voi kannustaa järjestelmän väärinkäyttöön. (Juvonen 2012, 107.)

Turvapaikkapäätöksessä pitää olla perustelut, ja siitä on ilmevä mitä selvitystä hakemuksen käsittelyssä on otettu huomioon. Päätöksestä on käytävä ilmi, mikä osa todistusaineistosta on hyväksytty, hylätty tai merkitty puutteelliseksi. Päätöksessä on kerrottava myös miksi esitetty selvitys ei ole johtanut turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämiseen. Jos hakemus on hylätty uskottavuusperusteella, päätöksestä on käytävä ilmi mitä tietoja ei pidetä uskottavana ja millä perusteella. (Juvonen 2012, 107.)

Menettelydirektiivin mukaan hakijalle, joka ei saa turvapaikkaa, mutta saa oikeudellisesti vastaavan aseman, ei tarvitse ilmoittaa kielteisen turvapaikkapäätöksen perusteluja. Hakija saa pyynnöstä mahdollisuuden tutustua perusteluihin. Suomalainen käytäntö on, että turvapaikka- ja oleskelulupahakemukset ratkaistaan samalla kertaa ja hakija saa tiedon koko päätöksestä perusteluineen, vaikka turvapaikkapäätös olisi kielteinen ja oleskelulupapäätös myönteinen. Turvapaikkahakemus tutkitaan yksilöllisesti ja päätöksessä on tehokas muutoksenhakekeino. Tehokas muutoksenhakekeino tarkoittaa sitä, että valituksella on maasta poistamisen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Jos henkilö palautetaan ennen kuin hänen valitusasiansa on ratkaistu, päätöksen seuraukset ovat saattaneet jo toteutua, kuten palautuskiellon loukkaaminen ja ihmisoikeusloukkauksen uhriksi joutuminen. (Juvonen 2012, 108.)

4.7 Turvapaikkapäätöksen toimeenpano

Ulkomaalainen voidaan poistaa maasta käännättämällä tai karkottamalla. Menettely määräytyy sen mukaan onko henkilö rekisteröity oleskeluoikeuden omaavana eli oleskeluluvan, EU-kansalaisuuden tai perheenjäsenyyden perusteella vai onko oleskeluoikeus jätetty myöntämättä. (Juvonen 2012, 159.) Ulkomaalaislain 145 § mukaan ulkomaalaiselle sekä hänen Suomessa olevalle aviopuolisolle tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi käännättämisestä tai karkottamisesta koskevassa asiassa. Ulkomaalaislain 146 § mukaan käännättämisestä ja karkottamisesta on tehtävä kokonaisharkinta, jossa huomioon otettavia asioita ovat lapsen etu, perhe-elämän suoja, ulkomaalai-

sen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä oleskeluluvan luonne. Kokonai-
harkinnassa on huomioitava myös ulkomaalaisen siteet Suomeen sekä hänen
perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Rikolli-
seen toimintaan perustuvassa maasta poistamisessa huomioitavia asioita ovat
teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta,
vahinko tai vaara.

Kokonaisharkinnassa vaikuttavina tekijöinä voidaan huomioida laajasti erilaisia
asioita. Esimerkiksi koulutodistukset, naapurin suositukset ja kaikki muut siltä
väliltä voivat toimia selvityksenä siteistä Suomeen. Vuosien varrella päätöksissä
on huomioitu harrastuksia, kummissuhteita, terveydentilaan ja Suomeen sopeu-
tumiseen liittyviä asioita. Lapsen edun selvittämisessä voidaan esittää sosiaali-
työntekijän ja muiden lasten parissa työskentelevien lausuntoja sekä lasta on
kuultava häntä koskevassa päätöksenteossa. (Juvonen 2012, 159.)

KHO 2015:18

Maahanmuuttovirasto oli lakkauttanut alaikäisenä kiintiöpakolaisena Suo-
meen tulleen Afganistanin kansalaisen A:n pakolaisaseman, hylännyt jatko-
oleskelulupaa koskevan hakemuksen ja määrännyt rikoksiin syyllistymisen
perusteella karkotettavaksi kotimaahansa ja viiden vuoden maahantulokiel-
toon.

A on nyt täysi-ikäinen ja hänen pakolaisasemansa oli perustunut äitinsä
haavoittuvaan asemaan yksinhuoltajana. A oli Suomeen saapuessaan 17-
vuotias ja on oleskellut Suomessa jo 7 vuotta. Hänen äitinsä ja osa sis-
aruksista asuu edelleen Suomessa. Hänen vanhin siskonsa asuu kuitenkin
Afganistanissa ja he ovat pitäneet yhteyttä toisiinsa. Maahanmuuttoviraston
mukaan A:n on mahdollista sopeutua elämään Afganistanissa ja tarvittaes-
sa kääntyä siellä asuvien sukulaistensa puoleen käytännön elämään liitty-
vissä tilanteissa.

Kokonaisharkinnassa A:n kohdalla maasta karkottamisperusteet ovat pai-
navimpia kuin maasta karkottamista vastaan puhuvat perusteet. A:lla on
kontollaan neljä seksuaalirikosta, joista osa on kohdistunut lapsiin ja yksi on
tekemuudoltaan törkeä ja näistä hän on saanut ehdottoman vankeusran-
gaistuksen. Maahantulokiellon pituutta harkittaessa on huomioitu rikosten
laatu, rikoksista saatu vankeusrangaistus ja sekä siteet Suomeen ja koti-
maahansa Afganistaniin.

Helsingin hallinto-oikeus on kumonnut maahanmuuttoviraston päätöksen.
Hallinto-oikeuden mukaan Afganistanin turvallisuus- ja ihmisoikeustilanteen
muutokset eivät ole siinä määrin merkittäviä ja pysyviä, että A:n pakolais-
asema voidaan poistaa eikä A:n henkilökohtaisissa olosuhteissa ole tapah-
tunut sellaisia muutoksia, että hänen voitaisiin edellyttää turvautuvan syn-

tymämaansa suojeluun. Suomessa tehtyjen rikosten osalta ulkomaalaislain 149 § mukainen karkotusperuste täytyy, mutta A on edelleen kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei häntä karkotusperusteen olemassaolosta huolimatta voida karkottaa Afganistaniin.

Korkein hallinto-oikeus kumooa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ja Maahanmuuttoviraston päätös saatetaan voimaan. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perusteet, joilla A:lle myönnettiin pakolaisasema, ovat lakanneet olemasta. A:lla myöskään ei ole perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainon kohteeksi Afganistanissa. Jotkut maan alueet ovat turvattomia, mutta maakunta, josta A on lähtöisin, ei ole turvattomien joukossa. A on myös syyllistynyt rikoksiin, joten hänen voidaan arvioida vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. A on valitusvaiheen aikana avioitunut Suomen kansalaisen kanssa ja he ovat saaneet lapsen, mutta A ei ole lapsen virallinen huoltaja. A:n isyys lapseen on kuitenkin vahvistettu valitusprosessin aikana. A ei myöskään ole ansiotyössä vaan elää yhteiskunnallisten tukien varassa. Opiskelupaikka hänellä kuitenkin on, mutta selvitystä opintojen aloittamisesta ei ole esitetty.

4.7.1 Käännyttäminen

Maasta poistamismenettelynä käytetään käännyttämistä silloin, kun maahan yritetään päästä ilman vaadittavaa viisumia, maahanpääsyä ei voida sallia rajalla tai turvapaikanhakijalle tai muulle ei ole myönnetty ensimmäistä oleskelulupaa. Viisumilla maassa oleskeleva voidaan käännyttää maasta, jos hänen viisuminsa peruutetaan esimerkiksi sen vuoksi, että hän on antanut vääriä tietoja viisumia hakiessaan oleskelunsa tarkoituksesta. Rajatarkastusviranomaisen, poliisi tai Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen käännyttämisestä. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi tehdä päätöksen kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ulkomaalainen on tullut maahan. Tätä myöhemmin poliisi tai rajatarkastusviranomaisen tekee esityksen maahanmuuttovirastolle käännyttämisestä, ellei maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimiin käännyttämiseksi omasta aloitteestaan. Poliisi voi siirtää käännytystä koskevan asian maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi ennen kolmen kuukauden kulumista. Maahanmuuttovirasto voi ottaa poliisilta asian ratkaistavakseen, mikäli asia vaatii maahanmuuttoviraston asiantuntemusta. (Juvonen 2012, 159–160.)

Käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön heti, kun päätöksen tekijänä on ollut poliisi, rajavartiolaitosviranomaisen tai Maahanmuuttovirasto, ellei hallinto-oikeus kiellä täytäntöönpanoa tehdyn täytäntöönpanokieltopyynnön johdosta. Valitus-

luvan hakeminen Korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ei estä käännyttämisen täytäntöönpanoa. Korkeimman hallinto-oikeuden kieltäessä täytäntöönpanon, käännytykseen ei saa ryhtyä. Kansainvälisen suojelun hakijan käännytykseen saa ryhtyä vasta maahanmuuttoviraston päätöksen valitusajan kuluttua. Jos hakija valittaa tuona aikana päätöksestä, käännytykseen saa ryhtyä vasta hallinto-oikeuden päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Valitusluvan hakeminen ei estä täytäntöönpanoa, ellei hallinto-oikeus määrää toisin. (Juvonen 2012, 161.)

4.7.2 Karkottaminen

Karkottaminen on menettely, jota käytetään silloin, kun määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa oleskellut ulkomaalainen aiotaan poistaa maasta kun oleskeluluvan voimassaolo on lakannut sen päättymisen, peruuttamisen tai raukeamisen vuoksi. Syyllistyminen rikoksiin voi johtaa oleskeluluvan peruuttamiseen ja karkottamiseen, mutta myös tavallisemmat syyt kuten avioliiton purkautuminen, työttömäksi joutuminen, opintojen laiminlyönti tai kykenemättömyys huolehtia omasta toimeentulostaan voivat johtaa samaan lopputulokseen. Toisin sanoen kun oleskeluluvan saannin peruste on lakannut olemasta ja uutta oleskelulupaa ei ole myönnetty, henkilö voidaan karkottaa. (Juvonen 2012, 171.)

Ulkomaalaislain 147 a § mukaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalainen voi vapaaehtoisesti poistua maasta. Aika lasketaan siitä kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen ja aikaa voidaan erityisestä syystä myös pidentää. Jos kyseessä on rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta käännyttäminen tai karkottaminen, tai ulkomaalaisen pääsyn epäminen tai käännyttäminen välittömästi rajanylityksen yhteydessä, silloin ei aikaa määrätä.

On myös muita tilanteita, joissa vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta ei ole. Jos henkilön epäillään pakenevan, olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, maahantulosäännösten kiertäminen on oleskelulupahakemuksen hylkäämisen syy tai maastapoistamispäätöstä viivyttääkseen henkilö hakee uutta oleskelulupaa, voidaan maastapoistaminen tehdä ilman mahdollisuutta vapaaehtoiseen paluuseen. Myös hakijan saapuminen turvallisesta turvapaikkamaasta tai maasta, johon hänet voidaan vastuunmäärittämisesetuksen perusteella palauttaa, estävät vapaaehtoisen paluun. (Ulkomaalaislaki 147a §; Juvonen 2012, 180.)

4.7.3 Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoista paluuta tukevia projekteja on vuosien varrella toteutettu kansainvälisen siirtolaisjärjestö IOM:n toimesta, joka on auttanut matkan järjestelyissä sekä tukenut taloudellisesti paluuta. Tavoitteeksi on asetettu pysyvän vapaaehtoisen paluun järjestelmän luominen, joka tukee turvapaikanhakijoiden, kansainvälistä suojelua saaneiden ja ihmiskaupan uhriensuojelujärjestelmään kuuluvien kotimaahan paluuta matkajärjestelyillä sekä taloudellisella tuella. Kotimaahan paluun pitää olla aidosti vapaaehtoista ja tapahtua kestäväällä tavalla. Kansainvälistä suojelua hakevan taivuttelu palaamaan kotimaahansa vapaaehtoisesti voi olla vahingollista, sillä tilanne kotimaassa ei välttämättä ole riittävän turvallinen paluulle. Henkilö voi kokea velvollisuudekseen palata, mutta tuntee turvattomuutta. Kotimaan olosuhteista on oltava riittävästi tietoja ja paluun jälkeistä tukea saatavilla etenkin silloin, kun henkilö kuuluu haavoittuviin ryhmiin. Sairaiden ja vammaisten vapaaehtoinen paluu edellyttää, että selvitetään onko henkilön oma arvio vapaaehtoisesta paluusta realistinen ja jatkuuko hoito kotimaassa. Hoitavan lääkärin tulee huolehtia lääkityksen suunnittelu myös paluumatkan ajalle, sillä terveydentilan heikentyminen matkan aikana on mahdollista. (Juvonen 2012, 180–181.)

Maasta poistaminen tapahtuu vapaaehtoisena poistumisena tai rajatarkastusviranomaisen tai poliisin täytäntöönpanemana (Juvonen 2012, 181). Viranomais-

toimin tapahtuva maasta poistaminen käytännössä tapahtuu niin, että kaksi poliisimiestä saattaa henkilön kotimaahansa asti. Poliisi antaa matkasta tiedon kauttakulkupaikan ja määränpään viranomaisille etukäteen keskusrikospoliisin toimiston kautta. Poliisi pyrkii panemaan päätöksen täytäntöön vähintään puolen vuoden ajan. Matkustamiseen tarvittavien asiakirjojen hankinnan kesto on vuorokaudesta yhdeksään kuukauteen riippuen kohdemaasta. Kohdemaan viranomaiset eivät välttämättä myönnä matkustusasiakirjaa, jolloin harkittavaksi jää voidaanko pakkopalautus tehdä ilman matkustusasiakirjaa. Se, auttavatko kohdemaan viranomaiset poistettavan henkilöllisyyden selvittämisessä matkustusasiakirjan saamiseksi, riippuu täysin heidän suhtautumisestaan pakkopalautettaviin. On tapauksia, joissa kotivaltion edustusto antaa matkustusasiakirjan vain siinä tapauksessa, että henkilö itse sitä pyytää. Jos ulkomaalainen ei sitä tee, hänen katsotaan ulkomaalaislain 51 § mukaan vaikeuttavan paluunsa järjestelyä, eikä näin ollen ole oikeutettu tilapäiseen oleskelulupaan Suomessa. Afganistan, Irak ja Somalia ovat maita, joiden viranomaiset myöntävät matkustusasiakirjoja vain vapaaehtoisesti palaaville. Pakkopalautettavia kansalaisiaan he ottavat vastaan vain, jos näillä on voimassaoleva tai umpeutunut passi. (HE 170/2014 vp, 13–14.)

Poistuessaan vapaaehtoisesti on henkilön sovittava maahanmuuttoviraston tai poliisin kanssa, että viranomaisen hallussa oleva matkustusasiakirja on lähetettävä hänen ilmoittamaansa paikkaan, mikäli matkustusasiakirja ei ole hänellä itsellään. Henkilö voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle poistuessaan maasta. Kansainvälisen siirtolaisjärjestö IOM:n hoidossa maasta poistumisen järjestelyt, poliisin tarvitsee vain tehdä tarvittavat merkinnät. Pääsäännön mukaan maasta poistuva maksaa itse paluumatkansa kustannukset. Kansainvälisen suojelun hakijan, joka saa kielteisen päätöksen tai peruu hakemuksensa, matkakuluja voidaan korvata. Tilapäistä suojelua saaneelle tai ihmiskaupanuhrille voidaan matkakulujen korvaamisen lisäksi myöntää paluuavustusta. Paluuavustusta maksetaan maakohtaisesti. Enimmillään tukea voi saada 1000 euroa tai korotettuna 1500 euroa ja vähimmillään tuen määrä on 100 euroa. Avustuksesta maksetaan enintään 200 euroa Suomessa ja loput ulkomaalaisen kohdemaassa (7 §). Maasta poistaminen voidaan tehdä vastoin henkilön omaa tahtoa, ja tällöin poistamisen tulee tapahtua turvallisesti

ja puuttumatta henkilön oikeuksiin ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen enempää kuin on välttämätöntä. Säilöönötolla turvataan se, että henkilö ei paikoille maasta poistamista. (Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 854/2015; Juvonen 2012, 181–182.)

5 Pohdinta

Valitsin turvapaikanhakijat opinnäytetyöni aiheeksi siitä syystä, että aihe on tällä hetkellä niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa erittäin ajankohtainen. Tämä aihe tarjoaa monta eri lähestymisnäkökulmaa ja monta käsiteltävää asiaa, joten aiheen rajaaminen on ollut haastavaa. Pakolaisvirroille ei näytä loppua tulevan ja mediassa uutisoidaan miljoonien pakolaisten lähtevän liikkeelle paremman elämän toivossa. Suomessakin on herätty uuteen aikakauteen maailmanlaajuisen pakolaiskriisin ulottuessa myös tänne pohjolaan. Pakolaisiin suhtautuminen vaihtelee ystävällisyydestä ja auttamishalusta vihamielisyyksiin. Vastaanottokeskuksia kohtaan on tehty ilkivaltaa, turvapaikanhakijat ovat ottaneet yhteen kantaväestön kanssa ja turvapaikanhakijoita on epäilty rikoksista. Varsinkin mediassa on uutisoitu turvapaikanhakijoista negatiiviseen sävyyn, joka on ollut omiaan lisäämään kantaväestön ennakkoluuloja. Sen lisäksi myös lainsäädäntöä on tiukennettu, jotta Suomi ei olisi houkutteleva kohdema. Turvapaikanhakijat nähdään tässä vaiheessa huonona asiana, mutta panostamalla heihin nyt, he ovat tulevaisuuden veronmaksajia.

Suurin osa turvapaikanhakijoista tulee Irakista, Afganistanista ja Syyriasta, osa tulee Afrikan valtioista kuten Somaliasta. Sodat ja konfliktit ajavat ihmiset kodeistaan pakoon maailmalle, mutta tänä päivänä myös terrorismin uhka on syy hakea suojelua muista maista. Irak, Afganistan ja Syyria tunnetaan länsimaissa lähinnä terrorismikytköksistään, joten on luonnollista suhtautua kyseisistä maista tuleviin turvapaikanhakijoihin pienellä varauksella. On kuitenkin muistettava, että maailmalla on miljoonia pakolaisia ja turvapaikanhakijoita ja Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat ovat vain pieni osa kaikista niistä ja heistäkin entistä harvempi saa turvapaikan tiukentuneen lainsäädännön myötä.

Turvapaikkaa haetaan tavallisesti heti maahan saapumisen jälkeen, joten rajatarkastusviranomainen tai poliisi vastaanottaa turvapaikkahakemuksen. Turvapaikanhakija ohjataan vastaanottokeskukseen odottamaan asiansa käsittelyä tai vaihtoehtoisesti hän voi itse järjestää oman majoituksensa. Vastaanottokeskuksella voidaan tarjota ateriat, mutta jos näin ei ole, vastaanottorahan määrä on tällöin suurempi. Turvapaikkatutkinnan suorittaa rajavartiolaitos tai turvapaikkapuhuttelun yhteydessä Maahanmuuttovirasto ja siinä selvitetään turvapaikanhakijan henkilöllisyys sekä matkareitti. Turvapaikkapuhuttelu on avainasemassa siinä, myönnetäänkö turvapaikka vai ei. Käytännössä kyse on siitä, kuinka uskottavasti turvapaikanhakija pystyy perustelemaan ja todistamaan olevansa vainottu kotimaassaan. Harvoilla turvapaikanhakijoilla on henkilöllisyystodistuksia mukanaan, joten jo henkilön tunnistaminen on vaikeaa. Lisäksi heidän on osoitettava olevansa vaarassa kotikaupungissaan. Turvapaikkapuhuttelun jälkeen hakijat jäävät odottamaan päätöstä. Maahanmuuttoviraston antama myönteinen päätös tarkoittaa sitä, että hakija saa turvapaikan Suomesta ja hänet sijoitetaan kuntaan. Kielteinen päätös tarkoittaa käännytystä kotimaahan ja Dublin-päätös palautusta siihen valtioon, joka vastuunmäärittämisesetuksen mukaan on velvollinen käsittelemään hakemuksen. Päätökseen tyytymättömällä hakijalla on mahdollisuus päätöksen saatuaan valittaa siitä Helsingin hallinto-oikeuteen, ja moni kielteisen päätöksen saanut niin myös tekee. Tämä taas tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeus ruuhkautuu turvapaikanhakijoiden tekemistä valituksista ja taloudelliselta näkökannalta aiheuttaa kustannuksia valtiolle. Hallinto-oikeuden päätökseen tyytymätön voi hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Turvapaikanhakijoihin liittyviä oikeustapauksia tutkiessani mieleeni tuli monesakin eri tapauksessa yritys käyttää turvapaikkajärjestelmää väärin. Turvapaikanhakija saattoi vaihtaa uskontoaan muslimista kristityksi saadakseen perusteen turvapaikan hakemiselle tai ilmoitti viranomaisille harhaanjohtavia tietoja saadakseen oleskeluluvan. Turvapaikanhakijat ovat tietoisia oikeuksistaan ja siitä, että jokainen hakemus käsitellään yksilöllisesti ja käsittelyajan hakija saa oleskella Suomessa. Turvapaikanhakijoiden määrä suhteessa siihen, kuinka moni lopulta saa myönteisen päätöksen, kertoo myös sen, että suurin osa heis-

tä ei ole vaarassa kotimaassaan, vaan he ovat lähteneet kenties paremman elintason perässä maailmalle. Turvapaikkajärjestelmä ei ole aukoton, ja sen väärinkäyttö on mahdollista, sillä perustuuhan turvapaikan myöntäminen käytännössä hakijan uskottavuuteen.

Opinnäytetyöprosessi eteni sujuvasti ja työ valmistui tavoiteajassa. Ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö tuli opinnäytetyön myötä tutuksi ja huomiota herätti erityisesti se, että vasta turvapaikanhakijoiden "ryntäyksen" myötä uusia lakimuutoksia laitettiin välittömästi vireille ja turvapaikansaanti kriteerit tiukentuivat. Osa lakimuutoksista astuu virallisesti voimaan vuoden 2017 ja 2018 aikana, joten niitä muutoksia en ole huomionnut työssäni. Suurimmaksi haasteeksi koin lähdemateriaalien etsimisen. Ajantasaisen lähdeaineiston löytäminen oli hetimitäin haastavaa, sillä kirjallisuuslähteet olivat muutaman vuoden takaa ja tieto oli joiltakin osin päässyt vanhentumaan.

Turvapaikanhakijat on aihe, josta varmasti riittää tutkittavaa tulevaisuudessakin. Kotoutuminen on prosessi, joka alkaa turvapaikan myöntämisen jälkeen ja olisi luonnollinen tutkimuskohde tämän opinnäytetyön jatkumoksi. Alaikäiset turvapaikanhakijat, ihmiskaupan ja turvapaikanhakijoiden yhteys tai turvapaikanhakijoiden tekemät rikokset olisivat myös ajankohtaisia aiheita tutkittavaksi. Nähtäväksi myös jää se, mitä tapahtuu heille, jotka saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta päättävät olla poistumatta maasta.

Lähteet

- Amnesty International. 2016. Pakolaiset ja siirtolaiset.
<https://www.amnesty.fi/tyomme/teemat/pakolaiset/> 4.11.2016.
- Gothóni, R., Siirto, U. 2016. Pakolaisuudesta kotiin. Helsinki:Gaudeamus Oy
 Hallintolainkäyttölaki 586/1996.
 Hallintolaki 434/2003.
- HE 15/2000 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 166/2007 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 86/2008 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 266/2010 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 170/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 2/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 32/2016 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.
- Euroopan neuvosto. Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/1990
http://www.echr.coe.int/documents/convention_fin.pdf
- Helsingin HO 7.7.2011 dnro R 11/912
 Helsingin HAO 13.7.2016 T 16/0227/3
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Juvonen, A-M. 2012. Maahanmuuton juridiikkaa - Käytännön käsikirja. Porvoo: Edita.
- Kielilaki 423/2003.
- Nykänen, E. 2013. Pakolaisten ja muiden ulkomaalaisten ihmisoikeudet. Teoksessa Koivurova, T. & Pirjatanniemi, E. (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 190-221.
- KHO 2011:114
 KHO 2014:24
 KHO 2014:131
 KHO 2015:18
 KHO 2016:65
 KHO 2016:116
- Kuosma, T. 2016. Turvapaikka ja pakolaisasema. EU: Nordbooks.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011.
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999.

- Maahanmuuttovirasto. 2016a. Turvapaikanhakijat ja heille tehdyt päätökset 2015. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka_ ja_pakolaistilastot. 7.11.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016b. Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika arvioidaan puhuttelussa. http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelyajat/kasittelyajat_ _kansainvalinen_suojelu/1/0/turvapaikkahakemuksen_kasittelyaika_arvi oidaan_puhuttelussa_54130. 21.11.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016c. Turvapaikkapäätökset 1.1.-31.10.2016. http://www.migri.fi/download/65768_Tppaatokset_tammi_elo_2016.pdf? a82077bde211d488. 21.11.2016.
- Maahanmuuttovirasto. 2016d. Vastaanottoraha. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/vastaanottotoiminta/vastaanot toraha. 4.11.2016.
- Neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. 2005/85/EY 1.12.2005. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ /LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FI:PDF>. 4.11.2016.
- Oikeusapulaki 257/2002.
- Ojanen, T. 2013. Perus- ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa. Teoksessa Koivuova, T. & Pirjatanniemi, E. (toim.) Ihmisoikeuksien käsikirja. Helsinki: Tietosanoma, 46–59.
- Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus 77/1968, SopS 77/1968.
- Raitio, J. 2013. Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki: Talentum.
- Sisäministeriö. 2016. Turvapaikanhakijoita saapui viime vuonna ennätysmäärä. <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat>. 7.9.2016.
- Sisäasiainministeriö. 2012. Kansainvälinen suojelu pähkinänkuoressa. http://www.intermin.fi/download/40044_Kansainvalinen_suojelu- taustapaperi.pdf. 16.11.2016.
- Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 854/2015.
- Sosiaalihuoltolaki 1301/2014.
- Suomen perustuslaki 731/1999.
- Ulkomaalaislaki 301/2004.
- Ulkoministeriö. 2015. EU-lakien suhde Suomen lakiin. <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=46849&cont entlan=1&culture=fi-FI>. 3.12.2016.
- Yhdistyneet kansakunnat. 1948. Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/fin.pdf. 4.11.2016.
- Yle Uutiset. 2016. Turvapaikanhakijat osoittivat mieltään Kuopissa olojensa parantamiseksi: "Vuosi odotettu, eikä mitään tapahdu". <http://yle.fi/uutiset/3-9253755>. 6.11.2016.