

Annukka Karppinen & Meeri Kukkonen

TURVAPAIKANHAUN NORMAALI MENETTELY

TURVAPAIKANHAUN NORMAALI MENETTELY

Annukka Karppinen & Meeri Kukkonen
Opinnäytetyö
Kevät 2011
Liiketalouden koulutusohjelma
Oulun seudun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun seudun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijät: Annukka Karppinen & Meeri Kukkonen
Opinnäytetyön nimi: Turvapaikanhaun normaali menettely
Työn ohjaaja: Lea Isopoussu-Koponen
Työn valmistumislukukausi ja -vuosi: kevät 2011

Sivumäärä: 69 + 4 liitettä

Turvapaikkamenettely on viranomaisprosessi, jossa selvitetään perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle. Turvapaikanhakija pyytää suojaa ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta turvapaikkahakemuksella, jonka hän jättää kohdemaahan saapuessaan rajaviranomaiselle tai poliisille. Tämän jälkeen tarkat syyt turvapaikan hakemiseen ja perusteet sen saamiseen selvitetään turvapaikkamenettelyssä. Hakija saa turvapaikan hänelle myönnetyn pakolaisstatuksen perusteella. Turvapaikan ohella prosessissa hakijalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella, yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai tilapäisesti. Turvapaikkahakemuksen käsittely sisältää useita eri viranomaisvaiheita, joten ohjeistusta menettelyn suorittamiselle on usealla eri viranomaistaholla.

Opinnäytetyössä tarkastellaan turvapaikanhaun normaalia menettelyä. Työ on osa Turvapaikanhakijan oikeusinfo –hanketta, jonka tarkoituksena on kehittää turvapaikanhakijoiden oikeudellista neuvontaa, ja sen toimeksiantajana on Oulun vastaanottokeskus. Työssä käsitellään turvapaikanhakuun liittyvää viranomaisohjeistusta kansallisen ja kansainvälisen säännösten kannalta ja sen tarkoituksena on muodostaa prosessista johdonmukainen kokonaiskuva eli koonti menettelyssä tarvittavasta oikeudellisesta informaatiosta. Tavoitteena on selvittää turvapaikanhakijan oikeudet ja velvollisuudet prosessissa sekä tutkia viranomaisen toimintaa sen eri vaiheissa.

Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä on käytetty lainopillista sekä kvalitatiivista menetelmää. Työ on lisäksi toiminnallinen, sillä sen pohjalta on tuotettu opas turvapaikkaprosessissa työskenteleville viranomaisille. Ensimmäisenä lähteenä on käytetty voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäksi teoriapohjan luomisessa on käytetty lain esitöitä, oikeuskirjallisuutta sekä viranomaisohjeita. Käytännön näkökulmaa työhön on tuotu asiantuntijahaastatteluin, joita on tehty turvapaikkaprosessin eri vaiheissa toimivissa viranomaisissa.

Opinnäytetyön teorian pohjalta on laadittu kirjallinen opas, joka on suunnattu turvapaikanhakijoiden parissa työskenteleville viranomaisille ja muille toimijoille. Opas on työn tuotos ja siihen on koottu keskeisimmät turvapaikanhaun normaaliin menettelyyn kuuluvat yksityiskohdat. Työn liitteenä oleva opas on luonnos, eikä se siten sisällä kaikkia oppaan lopulliseen versioon yhdistettäviä seikkoja. Lopullinen opas julkaistaan painettuna ja sähköisenä versiona ja sitä tullaan käyttämään käsikirjana ja perehdyttämisen välineenä viranomaistoiminnassa.

Asiasanat: turvapaikanhakija, turvapaikka, kansainvälinen suojele, pakolaisstatus, oleskelulupa

ABSTRACT

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

Authors: Annukka Karppinen & Meeri Kukkonen
Title of thesis: Normal asylum procedure
Supervisor: Lea Isopoussu-Koponen
Term and year when the thesis was submitted: Spring 2011 Number of pages 69 + 4 attachments

An asylum procedure is an authority process where the grounds for the need for international protection are being defined. The asylum seeker asks for protection and the right of residence in a foreign state by an application for asylum, which is being submitted to the border control authority or the police when entering the country. The specific reasons for seeking an asylum and the grounds for obtaining it are studied in the asylum procedure. The asylum will be obtained on the grounds of granted refugee status. Along with the asylum, in the process the asylum seeker can obtain a residence permit on the basis of subsidiary or humanitarian protection, compassionate grounds or temporarily. The processing of the asylum application includes various authoritative phases, thus directions for completing the procedure are on possession of several authorities.

The thesis examined the normal asylum procedure and it was conducted in association with the Oulu Reception Centre. It is part of the Asylum Seekers' Legal Info -project, which aims to develop the judicial counseling for asylum seekers. The work deals with authority directions related to asylum seeking from the viewpoint of the national and international regulations. Furthermore, the purpose was to compose a logical and general view on the matter, i.e. the compilation of the judicial information required in the procedure. The objective was to discover the rights and obligations of the asylum seeker in the asylum procedure, and to investigate the actions of the authority in the procedure's different phases.

The research methods employed here were juridical and qualitative methods. The thesis was also functional in nature, since the guidebook for the officials working in the asylum process was created on the basis of the work. The preliminary source comprised consolidated legislation. Other essential sources included preliminary works of the law, legal literature and guidelines provided by the authorities. The practical aspect of the work was implemented by interviewing three specialists from different parts of the procedure.

On the basis of the studied theory, a written guidebook was prepared for the officials and other people working with the asylum applicants. The guidebook is the result of the thesis and it includes the essential details of the normal asylum procedure. The guidebook attached is a draft, thus it does not consist of all the facts that will be added to the final guidebook version. The completed guidebook will be published in print and electronic format, and it will be used as a manual and as a tool of orientation in the activities of authorities.

Keywords: asylum seeker, asylum, international protection, refugee status, residence permit

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	8
2 TURVAPAIKANHAKIJA	11
2.1 Pakolaisstatus ja oleskeluluvat	11
2.2 Turvapaikanhakijat Suomessa ja maailmalla	12
3 PROSESSIIN LIITTYVÄT VIRANOMAISET	14
3.1 Poliisi ja rajavartiolaitos	14
3.2 Maahanmuuttovirasto	15
3.3 Vastaanottokeskus	15
3.4 Oikeusavustajat ja edustajat	17
4 NORMAALI KÄSITTELY	19
4.1 Turvapaikkahakemus	19
4.1.1 Hakemuksen vireillepano	20
4.1.2 Hakijalle turvapaikkahaun yhteydessä annettavat tiedot	21
4.1.3 Todiste hakemusasian vireillä olosta	22
4.1.4 Hakemuksen rekisteröinti	23
4.1.5 Hakemuksen peruuttaminen ja sen raukeaminen	24
4.2 Henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvitys	26
4.2.1 Sormenjälkien tarkastus	26
4.2.2 Turvapaikkakuulustelu	28
4.2.3 Viranomaisen toimenpiteet tutkinnan jälkeen	33
4.2.4 Säilöönotto	34
4.3 Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelu	36
4.3.1 Puhuttelussa läsnä olevat henkilöt	38
4.3.2 Turvapaikkapuhuttelun kulku	39
4.3.3 Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja	41
5 VASTAANOTTOPALVELUT	42
5.1 Majoitus	44
5.2 Toimeentulotuki	45
5.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut	47
5.4 Työ- ja opintotoiminta	48

6 TURVAPAIKKAPÄÄTÖS	50
6.1 Myönteinen päätös	52
6.1.1 Kuntaan sijoittaminen	53
6.1.2 Kotouttaminen	55
6.2 Kielteinen päätös	57
7 OPPAAN TOTEUTUS.....	59
8 POHDINTA	61
LÄHTEET	64
LIITTEET	69

LYHENTEET

Dublin II-asetus	Neuvoston asetus (N:o 343/2003) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Eurodac-asetus	Euroopan neuvoston asetus (N:o 2725/2000) Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki
KotL	Laki kotoutumisen edistämisestä
Kotouttamislaki	Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta
Määritelmädirektiivi	Euroopan neuvoston direktiivi (2004/83/EY) kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä
PL	Suomen perustuslaki
PoL	Poliisilaki
Säilöönottolaki	Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä
TTTL	Laki toimeentulotuesta
Ulkomaalaisrekisterilaki	Laki ulkomaalaisrekisteristä
UikL	Ulkomaalaislaki
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
Vastaanottolaki	Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta

1 JOHDANTO

Opinnäytetyömme aiheena on turvapaikanhaun normaali menettely. Turvapaikkamenettely on ulkomaalaisen henkilön turvapaikanhakuun liittyvä viranomaisprosessi, jossa selvitetään perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle. Se perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on pakolais- ja turvapaikkapolitiikassaan sitoutunut. Käsite ”normaali” kuvaa menettelyn laatua, joka tarkoittaa tässä tapauksessa hakemusten yksilöllistä käsittelyä vireilletulojärjestyksessä. Menettely on aina normaali, ellei perusteita turvapaikanhaun nopeutetulle menettelylle ole. Menettely perustuu kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen, jonka turvapaikkaa hakeva henkilö jättää maahan saapuessaan. Turvapaikkahakemukseen liittyvä käsittely, tutkinta ja ratkaisu toimitaan eri viranomaisten yhteistyönä, joten ohjeistusta menettelyn suorittamiselle on usealla eri viranomaistaholla.

Hakemuksen perusteella hakija voi saada turvapaikan hänelle myönnetyn pakolaisstatuksen perusteella. Elleivät turvapaikan saamisen edellytykset täyty, hakija voi saada oleskeluluvan toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa voidaan lisäksi myöntää yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella tai tilapäisesti, mutta tällöin kysymyksessä ei ole enää kansainvälinen suojelu. Tutkittaessa oleskeluluvan myöntämistä yksilöllisestä inhimillisestä syystä, huomiota on otettava haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilanne. Haavoittuvassa asemassa oleviin luetaan alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, alaikäisten lasten yksinhuoltajat sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhrin. (Euroopan neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, 29.4.2004, 2004/83/EY, EUVL L 304, 30.9.2004, 20.)

Opinnäytetyömme on osa vuoden 2011 alussa aloitettua Turvapaikanhakijan oikeusinfo – hanketta, jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa turvapaikanhakijoille tarjottavan oikeudellisen neuvonnan sisältöä. Hankkeen rahoittajana toimii Euroopan pakolaisrahasto. Siinä ovat mukana työmme toimeksiantajana toimivan Oulun vastaanottokeskuksen lisäksi sisäasiainministeriö, Maahanmuuttovirasto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pakolaisneuvonta ry, poliisi sekä muut vastaanottokeskukset ja vastaanottokentällä toimivat järjestöt. Hanke toteutetaan tuottamalla oikeusinfomateriaali, johon kuuluu turvapaikanhakijoille suunnattu, DVD-formaatissa toteutettu infomateriaali turvapaikkaprosessista sekä viranomaisten käyttöön suunnattu kirjallinen opas.

Opasta varten tuotetaan Oulun seudun ammattikorkeakoulussa neljä opinnäytetyötä, joiden pohjalta se kootaan. Opinnäytetyöt käsittelevät turvapaikanhaun normaalin menettelyn ohella turvapaikanhaun nopeutettua menettelyä, muutoksenhakua ja vapaaehtoista paluuta, ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkamenettelyä sekä ihmiskaupan uhrin auttamista Suomessa.

Opinnäytetyömme tavoitteena on kuvata turvapaikan hakemista koskeva prosessi selkeästi ja kattavasti eri viranomaislähteitä hyödyntäen siten, että lopputuloksena on koonti menettelyssä tarvittavasta oikeudellisesta informaatiosta. Työmme on rajattu koskemaan ainoastaan normaalia turvapaikanhakumenettelyä, joten sen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi nopeutettu menettely ja muutoksenhaku sekä yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhaku. Näistä kuitenkin kerrotaan lähemmin muissa hankkeeseen liittyvissä opinnäytetöissä. Työhömmme kerätyn teoreettisen aineiston pohjalta on rakennettu tiivistetty opas, joka sisältää meidän työmme pohjalta valmistuneen tuotoksen. Tämä versio on työmme liitteenä. Varsinainen opas on valmistunut yhteistyössä muiden hankkeessa mukana olevien Oulun seudun ammattikorkeakoulun opiskelijoiden kanssa. Oppaan lopullisessa versiossa turvapaikanhaun normaali ja nopeutettu käsittely on lomitettu keskenään ja niiden ohessa käsitellään myös yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan hakuprosessin erityispiirteitä. Lisäksi oppaassa tarkastellaan erikseen ihmiskauppaan liittyviä asioita.

Opinnäytetyömme yhtenä tutkimusongelmana on, mitä vaiheita turvapaikanhaun normaali menettely sisältää. Tavoitteena on muodostaa prosessista johdonmukainen kokonaiskuva ja eritellä siihen kuuluvat vaiheet omiksi kokonaisuuksiksi. Toisena tutkimusongelmana on, mitkä ovat turvapaikanhakijan oikeudet ja velvollisuudet turvapaikanhaun normaalissa menettelyssä. Tämän ongelman pyrkimyksenä on selventää prosessia hakijan kannalta eli valottaa hakijan omaa osuutta turvapaikanhaussa. Viranomaiset ovat erottamaton osa turvapaikanhakuprosessia, joten kolmantena tutkimusongelmana on, mikä on eri viranomaisten rooli turvapaikanhakuprosessissa. Tarkoituksena on kartoittaa heidän toimintaansa ja velvollisuuksiaan hakijaan nähden prosessin eri vaiheiden yhteydessä. Nämä tutkimusongelmat muodostavat yhdessä kokonaisuuden käsiteltävästä aihealueesta.

Tutkimusmenetelmänä työssämme on käytetty lainopillista ja kvalitatiivista menetelmää. Työmme on lisäksi toiminnallinen, sillä tuotamme sen pohjalta edellä mainitun oppaan turvapaikkaprosessissa työskenteleville viranomaisille. Työn teoria perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, jota on käytetty ensisijaisena lähteenä. Lisäksi teoriapohjan luomisessa on käytetty lain esitöitä, oike-

uskirjallisuutta, viranomaisohjeita ja asiantuntijoiden kirjoittamia artikkeleita. Eniten työssä on käytetty ulkomaalaislakia (30.4.2004/301) ja lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493) eli kotouttamislakia, sekä näiden esitöitä. Kotouttamislain ohessa on käsitelty lakia kotoutumisen edistämisestä (30.12.2010/1386) sekä hallituksen esitystä (266/2010 vp) eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, sillä edellä mainittu laki ja hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus kumoavat kotouttamislain 1.9.2011 lukien. Lain muutokset on sisällytetty tekstiin, sillä oppaaseen, joka valmistuu viranomaisten käyttöön vasta lakimuutosten voimaantulon jälkeen, ei ole sisällytetty lainkaan kotouttamislain säännöstöä.

Kvalitatiivinen osuus työssämme perustuu haastatteluihin, jotka suoritettiin teemahaastatteluin. Haastateltaviksi valittiin kolme turvapaikanhakuprosessin eri vaiheiden parissa työskentelevää asiantuntijaa. Ensimmäisenä haastateltavana oli rikosylikonstaapeli Jouko Autio, Oulun poliisin ulkomaalaisyksikön tutkinnanjohtaja ja toisena Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Oulun tulosalueen johtaja, Ritva Jyrkkä. Kolmantena haastateltavana oli Oulun vastaanottokeskuksessa työskentelevä projektikoordinaattori Tuomo Heikkinen. Haastatteluiden tarkoituksena oli tuoda työhömmme yksityiskohtaista lisätietoa prosessiin liittyvistä käytännön viranomaistoimista.

Opinnäytetyössä kuvataan turvapaikanhaun normaali menettelyprosessi johdonmukaisessa järjestyksessä aloittaen turvapaikan hakemisesta ja päättyen turvapaikan myöntämiseen ja sen epäämiseen liittyviin seikkoihin. Työn aluksi aukaistaan käsite turvapaikanhakija, selvitetään pääpiirteittäin turvapaikkaprosessissa myönnettävät oleskeluluvat ja valotetaan nykytilannetta hakijoiden kannalta Suomessa ja maailmalla. Lisäksi työssä esitellään lyhyesti prosessiin liittyvät keskeisimmät viranomaiset. Seuraavissa luvuissa käsitellään yksityiskohtaisesti normaalia menettelyä, joka pitää sisällään selvityksen turvapaikkahakemuksesta, poliisin tekemästä turvapaikkakuumustelusta ja Maahanmuuttoviraston suorittamasta turvapaikkapuhuttelusta. Tämän jälkeen käsitellään vastaanottopalveluita omana aiheenaan sekä turvapaikka-asian ratkaisua, joka pitää sisällään myönteisen ja kielteisen turvapaikkapäätöksen. Haastattelujen tulokset on sisällytetty teoriaan, jotta empiria muodostaisi yhtenäisen kokonaisuuden teoriapohjan kanssa. Lopuksi opinnäytetyössä kerrotaan työn johtopäätöksistä sekä pohdinnasta, ja liitteenä on toiminnallisen opinnäytetyömme tuotos sekä haastattelukysymykset.

2 TURVAPAIKANHAKIJA

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14. artiklan mukaan ”jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa” (United Nations Human Rights 2011, hakupäivä 26.2.2011). Turvapaikanhakija on henkilö, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta kotimaansa ihmisoikeusrikkomusten, sotien tai levottomuuksien takia. Hänellä ei siis ole vielä pakolaisstatusta. Hakija on voinut jättää kotimaansa esimerkiksi itseensä kohdistuvan vainon tai vainon pelon takia, tai häntä on uhannut kotimaassaan epäinhimillinen kohtelu. Hakija pyytää suojaa ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta turvapaikkahakemuksella, jonka hän jättää kohdemaan saapuessaan rajaviranomaiselle tai poliisille. Tämän jälkeen tarkat syyt turvapaikan hakemiseen ja perusteet sen saamiseen selvitetään turvapaikkamenettelyssä. (Pakolaisneuvonta ry 2011a, hakupäivä 26.2.2011.)

2.1 Pakolaisstatus ja oleskeluluvat

Turvapaikkamenettelyssä turvapaikanhakijalle voidaan myöntää hakemisen perusteella pakolaisstatus tai oleskelulupa joko toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää myös yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella tai tilapäisesti, mutta tällöin kysymyksessä ei ole enää kansainvälinen suojelu (Pakolaisneuvonta ry 2011a, hakupäivä 26.2.2011.)

Pakolaisstatuksen saa turvapaikanhakija, joka täyttää pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa määritellyt pakolaisuuden edellytykset (UlkL 1:3.1 § 11k). Pakolaisopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklan A kohdan 2 alakohdan mukaan pakolainen on henkilö, joka on paennut kotimaastaan, koska hänellä on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi. Syitä vainolle voivat olla rotu, etninen tausta, uskonto, kansallisuus tai poliittinen mielipide. Pakolaiseksi määritellään myös kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai haluton palaamaan sinne vainotuksi tulemisen pelkonsa takia. Oleellista pakolaisuuden määrittelemiselle on myös henkilön haluttomuus turvautua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun pelkonsa vuoksi. (SopS 77/1968 1 artikla, A-kohta, 2-alakohta.)

Pakolaisasemaa ei myönnetä, jos hakija saa jo suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) elimiltä tai toimistoilta kuin YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulta. Pakolainen ei voi olla myöskään henkilö, jolla on jo kohdemaan kansalaisuuteen liittyvät tai niitä vastaavat oikeudet ja

velvollisuudet, jotka toimivaltainen viranomais on myöntänyt. Lisäksi pakolaisasema jätetään myöntämättä, jos epäillään hakijan tehneen sotarikoksen, rikoksen rauhaa vastaan, rikoksen ihmiskuntaa vastaan, politiikkaan liittymättömän törkeän rikoksen kohdemaan ulkopuolella tai jos hän on syyllistynyt YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin. (SopS 77/1968 1 artikla, D-F-kohta.)

Elleivät pakolaisstatuksen ja sitä myöten turvapaikan saamisen edellytykset täyty, hakijan on mahdollista saada kohdemaassa toissijainen suojeluasema. Suojeluaseman saamisen edellytyksenä on, että hakijan voidaan olettaa joutuvan kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan varaan kärsiä vakavaa haittaa. Vakava haitta voi olla kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus, epäinhimillinen kohtelu tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaava vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. Toissijaista suojelua ei myönnetä silloin, kun voidaan olettaa, että hakija on tehnyt törkeän rikoksen, syyllistynyt YK:n tarkoituksien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin tai on vaaraksi sen maan yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on. Jos hakija on syyllistynyt johonkin muuhun rikokseen, josta olisi voitu Suomessa tuomita vankeusrangaistus, voidaan toissijainen suojelu jättää myöntämättä, mikäli hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen rikoksesta johtuvat seuraukset. (UlkL 6:88.1-2 §; Määritelmädirektiivi, 19.)

Turvapaikanhakija voi saada humanitaarista suojelua kotimaassa tapahtuneen luonnonkatastrofin tai esimerkiksi aseellisesta selkkauksesta johtuvan huonon turvallisuustilanteen takia (UlkL 6:88a.1 §). Turvapaikkamenettelyssä selvitetään kansainvälisen suojelun tarpeen lisäksi myös muut mahdolliset oleskelulupaperusteet, jotta oleskelulupa voitaisiin myöntää esimerkiksi yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella tai tilapäisesti (Sisäasiainministeriö 2009a, 18). Yksilölliset inhimilliset syyt käsittävät terveydentilaan, Suomeen syntyneisiin siteisiin, hakijan haavoittuvaan asemaan tai muihin inhimillisiin asioihin liittyvät seikat, joihin perustuen hakijan palauttaminen kotimaahan olisi kohtuutonta. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää, jos hakijaa ei voida tilapäisestä terveydellisestä syystä palauttaa kotimaahansa tai kyseessä on ihmiskauppa, jolloin asian tutkiminen edellyttää hakijan maassa pysymistä. (UlkL 4:51.1 §; 4:52.1 §; 4:52a.1 §.)

2.2 Turvapaikanhakijat Suomessa ja maailmalla

Maailmassa oli vuoden 2009 lopussa 43,3 miljoonaa pakolaista, turvapaikanhakijaa ja maansisäistä pakolaista, joiden kolme suurinta lähtömaata ovat Afganistan, Irak ja Somalia. Heistä

noin puolet on sijoitettu suurimpiin pakolaisten vastaanottomaihin: Pakistaniin, Iraniin, Syyrian arabitasavaltaan, Saksaan ja Jordaniaan. (UNHCR 2009, hakupäivä 26.2.2011.) UNHCR:n arvi-
on mukaan vuonna 2010 maailmassa rekisteröitiin 358 800 turvapaikkahakemusta, joka on viisi prosenttia vähemmän kuin vuonna 2009. Euroopassa vastaanotettiin suurin osa hakemuksista, eli yhteensä 269 900 kappaletta, joista Euroopan unionin jäsenvaltiot vastaanottivat 235 900 ha-
kemusta. Eniten turvapaikkahakemuksia vuonna 2010 vastaanotti Amerikan yhdysvallat, johon tuli hakemuksia kaikkiaan 55 500 kappaletta. Seuraavaksi suurimmat vastaanottajamaat olivat Ranska 47 800 hakemuksella ja Saksa 41 300 hakemuksella. Eniten turvapaikanhakijoita tuli Aa-
siasta, joka kattoi 45 prosenttia kaikista turvapaikkahakemuksista. Yksittäisistä maista eniten ha-
kemuksia tuli Serbiasta (mukana myös Kosovo), yhteensä 28 900 kappaletta. UNHCR:n arvio perustuu 9. maaliskuuta 2011 saatavilla olleisiin tietoihin, ja arviossa on mukana 44 teollisuus-
maata. (UNCHR 2011, 3.)

Vuonna 2010 Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä 4 018 henkilöä, joista suurimmat ryhmät oli-
vat kotoisin Irakista, Somaliasta, Bulgariasta, Venäjältä ja Afganistanista (Maahanmuuttovirasto 2011a, hakupäivä 26.2.2011). Edelliseen vuoteen verrattuna hakemusten määrä väheni 33 pro-
senttia. Georgian, Ghanan, Kiinan, Kirgisian, Romanian ja Serbian osalta hakijamäärät kasvoivat, kun taas lähes kaikkien muiden maiden osalta ne laskivat. Naisten osuus turvapaikkaa hakeneis-
ta oli 1 204, mikä on hieman enemmän kuin aikaisempina vuosina. Miehiä hakijoista oli 2 777.
(Maahanmuuttovirasto 2011j, 2, 3, 17.)

Maahanmuuttovirasto teki vuonna 2010 kaiken kaikkiaan 5 837 turvapaikkapäätöstä, mikä on 35 prosenttia edellisvuotta enemmän (Maahanmuuttovirasto 2011j, 8). Suurin osa hakijoista sai kiel-
teisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen, sillä turvapaikkoja kyseisenä vuonna myönnettiin 181 ja oleskelulupia tilapäiset luvat mukaan luettuina 1 603 kappaletta (Maahanmuuttovirasto 2011b, hakupäivä 26.2.2011). Suomeen saapuu muihin länsimaihin verraten vähän turvapaikan-
hakijoita, sillä esimerkiksi Ruotsin viimevuotinen hakijamäärä oli 31 819 ja Norjan 10 064 (Migra-
tionsverket 2010, hakupäivä 26.2.2011; UDI 2011, hakupäivä 26.2.2011). Suomesta turvapaikkaa on viimeisen kymmenen vuoden aikana hakenut 33 620 henkilöä (Maahanmuuttovirasto 2011j, 17).

3 PROSESSIIN LIITTYVÄT VIRANOMAISET

Turvapaikanhakuprosessin aikana turvapaikanhakija asioi usean eri viranomaisen kanssa. Turvapaikkapäätöksen kannalta keskeisimpiä viranomaisia ovat poliisi, rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto, kun taas hakijan jokapäiväisessä elämässä tärkeässä roolissa on vastaanottokeskus ja sen tarjoamat palvelut. Viranomaisten tulee hakemuksen käsittelyssä noudattaa hallintolaikaa (6.6.2003/434). Lisäksi tulee huomioida perustuslain (11.6.1999/731) yhdenvertaisuusperiaate, liikkumisvapaus ja palautuskielto sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 7.)

Viranomaisia sitoo salassapitovelvollisuus. He eivät saa luovuttaa turvapaikanhakijaa tai tämän perhettä koskevia tietoja ilman lupaa, ellei ole ilmeistä, että tietojen luovuttaminen ei vaaranna edellä mainittujen henkilöiden tai näiden läheisten turvallisuutta. Salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaisilla on kuitenkin oikeus saada muilta viranomaisilta sellaisia tietoja, jotka ovat sen tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisia. (Kotouttamislaki 7:41 §; 7:43 §.) Hallituksen esityksessä laista kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta viitataan salassapitosäännösten kohdalla lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (HE 266/2010 vp, 70).

3.1 Poliisi ja rajavartiolaitos

Poliisi ja rajavartiolaitos ovat keskeisiä toimijoita maahanmuuttoon liittyvien ulkomaalaisasioiden käsittelyssä. Poliisiviranomainen valvoo ulkomaalaislain noudattamista, ja sen lupahallinnon ulkomaalaisyksikkö hoitaa ja käsittelee ulkomaalaisiin liittyviä lupa-asioita, kuten kansalaisuushakemuksia ja –ilmoituksia, oleskelulupien myöntämisiä ja rekisteröintejä sekä viisumien jatkamisia. (Poliisi 2011, hakupäivä 2.4.2011.) Rajavartiolaitos osallistuu osaltaan ulkomaalaisvalvontaan vastaamalla rajavalvonnasta, ja myös sillä on tietyissä tapauksissa mahdollisuus päättää viisumin myöntämisestä ulkomaalaiselle. Sekä poliisilla että rajavartiolaitoksella on lisäksi oikeus päättää ulkomaalaisen käännättämisestä ja panna käännättämispäätös täytäntöön. (Sisäasiainministeriö 2011, hakupäivä 2.4.2011.)

Turvapaikkaprosessissa poliisin ja rajavartiolaitoksen keskeisimmät tehtävät ovat hakijan henkilöllisyyden tarkastaminen, maahantulon laillisuuden ja matkareitin tutkiminen sekä turvapaikanhaun perusteiden selvittämiseksi olennaisen turvapaikkakuulustelun toimittaminen. (UlkL 6:97.1 §.) Poliisi- ja rajavirtioviranomaiset toimivat tutkintaviranomaisina prosessin alkupäässä ja heidät

turvapaikanhakija kohtaa ensimmäisenä maahan saapuessaan. Poliisin ja rajavartiolaitoksen osuus turvapaikkaprosessissa koskee myös tehtäviä menettelyn loppuvaiheessa, sillä niillä on muun muassa velvollisuus päätöksen tiedoksiantoon ja täytäntöönpanoon esimerkiksi hakijan käännättämisen osalta. (Maahanmuuttovirasto 2011h, hakupäivä 11.4.2011.)

3.2 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Ennen vuotta 2008 se tunnettiin nimellä Ulkomaalaisvirasto. (Maahanmuuttovirasto 2011e, hakupäivä 30.3.2011.) Sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee erilaisia ulkomaalaisiin liittyviä asioita, sekä vastaa muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja seurannasta. Sen toimintaan kuuluu lisäksi säilöönottoyksiköiden toiminnan ohjaus ja valvonta, ihmiskaupanuhrien auttamisen ohjaus sekä ulkomaalais-, asukas- ja pakolaisrekisterin ylläpito. (Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156 2.2-3 §.) Maahanmuuttovirasto voi myös päättää sisäasiainministeriön valtuutuksella muun kuin valtion vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikasta. Valtion vastaanottokeskusten perustaminen ja lakkauttaminen kuuluu sisäasiainministeriölle, joka myös vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleisestä politiikasta ja ohjauksesta sekä tekee asiaan liittyvän lainsäädäntötyön. (Kotouttamislaki 2:6 §; HE 266/2010 vp, 42-43.)

Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu oleskelulupien myöntäminen Suomeen tuleville ulkomaalaisille, turvapaikkahakemusten käsittely puhuttelusta päätöksentekoon sekä muukalaispassien ja pakolaisten matkustusasiakirjojen myöntäminen. Lisäksi se ohjaa ja suunnittelee turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toimintaa, päättää käännättämisestä ja karkottamisesta sekä vastaa kansalaisuushakemuksista, -ilmoituksista ja -selvityksistä. Maahanmuuttovirasto myös tuottaa tietopalveluita niin kansainvälisiin tarpeisiin kuin kotimaan päättäjiille ja viranomaisille sekä osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön. (Maahanmuuttovirasto 2011e, hakupäivä 30.3.2011.)

3.3 Vastaanottokeskus

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto järjestetään vastaanottokeskuksissa (Kotouttamislaki 4:19c.1 §). Syyskuussa voimaan tuleva uusi laki ei tuo tähän muutosta. Vastaanottokeskukset ovat valti-

on, kuntien, Suomen Punaisen Ristin ja Mannerheimin lastensuojeluliiton ylläpitämiä keskuksia, joiden tarkoituksena on tukea turvapaikanhakijan toimintakykyä ja estää syrjäytymistä turvapaikanhakuprosessin aikana. Vastaanottokeskusten keskeisimpiä palveluita ovat majoitus, toimeentulotuki ja välttämättömät sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Näihin perehdytään tarkemmin luvussa 5. (HE 266/2010 vp, 42-43; Maahanmuuttovirasto 2011e, hakupäivä 2.3.2011.)

Transit-vaiheen vastaanottokeskukset toimivat ensivaiheen vastaanottokeskuksina. Transit-vaiheen asuminen on tilapäistä ja sinä aikana turvapaikanhakijalle annetaan vain välttämättömät palvelut. (Sisäasianministeriö 2009b, 10.) Transit-vaiheen vastaanottokeskuksissa tulee aina olla tietty valmius ottaa turvapaikanhakijoita vastaan (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu). Transit-vaiheen päätyttyä turvapaikanhakija sijoitetaan **odotusvaiheen vastaanottokeskukseen**. Hakijalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, mihin odotusvaiheen keskukseseen hänet sijoitetaan, vaan sijoittaminen päätetään pääasiassa vastaanottokeskusten käyttöasteen perusteella. Nykyisten ohjeiden mukaan transit-siirrot tehdään samalla alueella siten, että esimerkiksi Oulussa transit-keskuksessa oleskellut ja Maahanmuuttoviraston puhuttelussa käynyt turvapaikanhakija siirretään johonkin Pohjois-Suomen odotusvaiheen vastaanottokeskukseen. Tällöin hakemuksen käsittely jatkuu Oulun Maahanmuuttovirastossa. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.) Turvapaikanhakijalla on mahdollisuus järjestää asuminen yksityismajoituksessa vastaanottokeskuksen sijaan, mutta myös tällöin hän kuuluu vastaanottokeskuksen asiakkaisiin ja hänellä on oikeus saada keskukselta ohjausta sekä neuvontaa. (Sisäasianministeriö 2009b, 10.)

Yksin, ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset lapset sijoitetaan **ryhmä- ja perhekoteihin**. Saatuaan myönteisen turvapaikkapäätöksen alaikäinen voi tarvittaessa jäädä asumaan kyseiseen ryhmä- tai perhekotiin. Tällä välttytään lapsen siirtämisestä yksiköstä toiseen. Ryhmä- ja perhekotien läheisyydessä voi olla aikuistuville nuorille tarkoitettuja tukiasuntoja, joihin heitä voidaan mahdollisuuksien mukaan sijoittaa asumaan. Näillä asunnoilla pyritään edistämään nuorten itsenäistymistä. (Sisäasianministeriö 2009b, 11.)

Edellä mainittujen tavanomaisten vastaanottokeskusten lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanotto voidaan järjestää erityistapauksissa myös **järjestelykeskuksessa** tai **säilöönottoyksikössä**. Järjestelykeskus perustetaan ihmisten joukkopakoa varten, kun suuri joukko ihmisiä joutuu jättämään kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ilman, että takaisinpaluu olisi turvallista. Järjestelykeskus valmistautuu siis vastaanottamaan suuren määrän turvapaikanhakijoita samalla kertaa. (Sisäasianministeriö 2009b, 11.) Säilöönottoyksikkö sen sijaan vastaa ulkomaalaislain 7 luvun

121 §:n säilöön ottamisen edellytysten perusteella säilöön otettujen henkilöiden majoituksesta ja muista välttämättömistä palveluista. Säilöönottoyksikkö on suljettu vastaanottoyksikkö, johon turvapaikanhakija sijoitetaan, jos on aihetta olettaa, että hakija voi tulevilla toimillaan koettaa estää tai vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista. (UlkL 7:121.1 § 1k; 7:123.2 §.)

3.4 Oikeusavustajat ja edustajat

Turvapaikanhakijalla on oikeus yksilölliseen oikeusapuun turvapaikanhakuprosessissa. Oikeusavustajan apuun on sekä poliisin että rajavartiolaitoksen tutkinnassa ja Maahanmuuttoviraston käsittelyssä. Ulkomaalaislaissa viranomaisille ei ole asetettu velvollisuutta varmistaa avustajaa hakijan käyttöön, vaan hakijan tulee huolehtia siitä itse. Viran puolesta hakijaa tulee kuitenkin tarvittaessa auttaa avustajan hankkimisessa esimerkiksi lainaamalla puhelinta tai toimimalla tulkkausapuna. (Turvapaikkaohje 2008, 32.) Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä kertoo asiakkaalle tämän oikeudesta oikeudelliseen avustajaan prosessin aikana (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu). Vastaanottokeskuksen tehtävänä on myös huolehtia siitä, että turvapaikanhakija saa tarvitsemansa oikeusavun hankkimalla oikeusapupalveluita niitä tarjoavilta valtion oikeusaputoimistolta, yksityisiltä asianajotoimistoilta tai muilta tahoilta. Yksityisiä oikeusaputoimistoja tai muita oikeusapua antavia tahoja valittaessa vastaanottokeskuksen on kuitenkin otettava huomioon niiden laatu, tarkoituksenmukaisuus, alueellinen tarjonta sekä kustannusten edullisuus. Hakija voi oikeusapua tarvitessaan siis käyttää vastaanottokeskuksen järjestämiä palveluja tai halutessaan hankkia avustajansa itse, jolloin hänen on myös omin varoin kustannettava saamansa palvelu. Lisäksi tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä hakijan taloudellisesta asemasta. Tällöin avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista kuten oikeusapulaissa (5.4.2002/257) säädetään. (Sisäasianministeriö 2008, 3.)

Lainsäädännössä avustajalle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, vaan kelpoisuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Vaikka avustajalle ei ole asetettu kelpoisuusvaatimuksia, tulisi oikeusapupalvelujen tarjoajalla olla kokemusta erityisesti ulkomaalaislainsäädännöstä sekä kansainvälistä suojelua ja maatietoutta koskevista asioista. (Sisäasianministeriö 2008, 3.) Avustajan yleisen kelpoisuuden tarkastajana toimii viimekädessä viranomainen, sillä jos viranomainen katsoo, ettei avustaja ole tehtävään sopiva, se voi kieltää avustajan esiintymisen kyseisessä viranomaisessa (Turvapaikkaohje 2008, 32).

Yksi oikeusavun tarjoaja on Pakolaisneuvonta ry, jonka henkilöstö koostuu pakolais- ja ulkomaalaisoikeuden asiantuntijoista. Pakolaisneuvonta ry on kansalaisjärjestö, jonka lakimiehet ja oikeusneuvojat antavat turvapaikanhakijoille oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikkaprosessin aikana. Lisäksi Pakolaisneuvonta ry hoitaa valituksia tuomioistuimiin ja avustaa säilöönotto-oikeudenkäynneissä sekä pyrkii parantamaan turvapaikanhakijoiden, pakolaisten sekä muiden ulkomaalaisten asemaa Suomessa yhdessä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa. (Pakolaisneuvonta ry 2011b, hakupäivä 26.4.2011.)

4 NORMAALI KÄSITTELY

Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan turvapaikanhakijan perusteet saada turvapaikka Suomen rajalla poliisille tai rajavartiolaitosviranomaiselle jättämänsä turvapaikkahakemuksen perusteella (UlkL 6:94.1 §). Hakemus käsitellään yksilöllisesti joko tavallisessa eli normaalissa menettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä (UlkL 6:98.1 §). Käytettävän menettelyn edellytykset tutkitaan turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa ja turvapaikkahakemuksen käsittely tapahtuu normaalissa menettelyssä aina, ellei edellytyksiä nopeutetulle menettelylle ole.

Turvapaikkamenettely toimitetaan sisäasiainministeriön hallinnonalan viranomaisyhteistyönä ja siihen liittyvät tehtävät on jaettu turvapaikkatutinnan, asian ratkaisun ja tiedoksiannon osalta poliisille, rajavartiolaitosviranomaiselle ja maahanmuuttoviranomaiselle. Tärkeinä osatekijöinä prosessissa toimivat myös vastaanottokeskukset sekä erilaiset avustajat, jotka tukevat hakijaa hakemusprosessin aikana. (Sisäasiainministeriö 2011, hakupäivä 2.4.2011.) Turvapaikkahakemuksen normaali käsittely Maahanmuuttovirastossa kestää pääpiirteissään noin vuoden, mutta aika voi vaihdella riippuen mahdollisten lisäselvitysten tarpeesta ja asian selkeydestä. Kokonaisuudessaan prosessiin kuluva aika on kuitenkin pidempi, sillä siihen sisältyvät Maahanmuuttoviraston käsittelyn lisäksi poliisin tai rajavartiolaitosviranomaisen toimenpiteet sekä mahdollisesta kielteisestä päätöksestä tehtyyn valitukseen kohdistuvat toimenpiteet. (Maahanmuuttovirasto 2011f-g, hakupäivä 10.4.2011.)

4.1 Turvapaikkahakemus

Turvapaikkahakemus eli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään henkilökohtaisesti Suomen poliisille tai rajatarkistusviranomaiselle heti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen (UlkL 6:95.1 §). Poliisi tai rajatarkistusviranomaisen tulliviranomaista lukuun ottamatta toimii hakemuksen käsittelijänä prosessin alkuvaiheessa ja selvittää hakijan maahantulon edellytykset. Hakemuksen voi jättää myös tulliviranomaiselle, joka siirtää sille tulleen hakemuksen joko poliisin tai samalla rajanylityspaikalla toimivan rajavartioston käsiteltäväksi. (Turvapaikkaohje 2008, 7.)

4.1.1 Hakemuksen vireillepano

Turvapaikkahakemus on pantava vireille henkilökohtaisesti, sillä hakijan henkilökohtainen kuuleminen ja hänen henkilöisyytensä vahvistaminen on tarpeen asian käsittelemiseksi ja selvittämiseksi. Hakemuksen vireillepanossa ja käsittelyssä on kuitenkin mahdollista käyttää avustajaa tai esimerkiksi tulkkia, jos hakija kokee tarvitsevänsä apua hakuprosessissa. (UlkL 1:8.1-2 §; 1:10.1 §.) Lähtökohtaisesti hakemus tulisi tehdä heti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, mutta se on mahdollista tehdä myöhemminkin, mikäli olosuhteet hakijan kotimaassa ovat muuttuneet, asiaa tukevia selvityksiä ei voida vielä esittää tai hakemuksen myöhäisempään tekemiseen on muunlainen perusteltu syy (UlkL 6:95.2 §). Säännös on tärkeä erityisesti yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kannalta, jos hän ei heti maahan saapuessaan osaa esittää perusteita hakemukselleen, sekä tilanteessa, jossa asiat hakijan kotimaassa ovat muuttuneet sen jälkeen, kun hän on jo oleskellut ulkomailla. Hakemuksen tekeminen myöhemmin ilman perusteluja syitä voi vaikuttaa heikentävästi hakemuksen yleiseen uskottavuuteen ja se voi olla omiaan osoittamaan hakijan vilpillisyyden hakuprosessissa. Siitä voidaan esimerkiksi olettaa, että hakija aikoo käyttää turvapaikkamenettelyä väärin tai hänellä ei ole perusteita hakemukselleen, ja hakemus voidaan katsoa näiden tietojen nojalla perusteettomaksi. (HE 28/2003 vp, 181.)

Käytännössä turvapaikkaa haetaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemuslomakkeella. Viranomaisen pyytää hakijaa tutustumaan lomakkeen täyttöohjeisiin ennen lomakkeen täyttämistä, ja kirjaamaan sen ensimmäiselle sivulle pyydyt asiat tämän omalla äidinkielellä tai kielellä, jota tämä ymmärtää hyvin. (Turvapaikkaohje 2008, 7; Turvapaikkaohjeen muutos 2008, 1.) Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan kyseessä on niin sanottu omakätinen turvapaikkahakemus, johon hakija voi vapaamuotoisesti kirjata syyt turvapaikan tarpeelle. Turvapaikkahakemuslomake on käännetty 11 yleisimmälle eri kielelle. Mikäli hakemusta ei ole hakijan omalla äidinkielellä tai kielellä, jota hän ymmärtää hyvin, hakemuslomake tulkitaan. Käytännössä tällaisessa tapauksessa voidaan käyttää hakijan omaa äidinkieltä, jos käytössä on kieltä puhuva tulkki, mutta asiointi voi tapahtua myös esimerkiksi jollain yleisellä, hakijan ymmärtämällä kielellä. Viranomaisen selvittää suullisesti hakijalle, mitä häneltä vaaditaan hakemuksen tekemiseen, jonka jälkeen hakija voi täyttää sen itsenäisesti käyttämällään kielellä. Ellei hakija ole kirjoitustaitoinen tai hän ei muusta syystä pysty täyttämään lomaketta, viranomaisen voi täyttää sen hänen kertomuksensa perusteella. Viranomaisen täyttämä hakemus tulkitaan hakijalle hakemuksen teon päätteeksi ja lomakkeeseen merkitään tieto siitä, että hakemus on kirjattu sanelusta kirjoitustaidottoman hakijan puolesta. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Sekä hakijan itse kirjaama että viranomaisen kirjaa-

ma hakemus tulee päivätä ja allekirjoittaa, jotta se olisi validi ja turvapaikkatutkinta voisi käynnistyä. (Turvapaikkaohje 2008, 7.) Turvapaikkahakemus voidaan panna vireille myös viranomaisen avustuksella, jos hakija ainoastaan esimerkiksi ilmaisee tarvitsevansa apua ja kertoo ongelmista kotimaassaan. Tällöin viranomainen voi tulkita asian koskevan turvapaikkahakemusta ja alkaa siten käsitellä asiaa sellaisena. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Turvapaikanhakemuslomakkeessa olevia henkilö- ja muita tietoja hakijan ei tarvitse täyttää itse, vaan ne käydään läpi suullisesti viranomaisen ohjauksessa. Tilanne on haastattelunomainen, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole määrämuotoinen kuulustelu. Varsinainen kuulustelu, jossa selvitetään hakijan henkilöllisyys, maahantulo ja matkareitti, tehdään myöhemmässä vaiheessa hakemuksen teon jälkeen. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Yksin tulleen alaikäisen hakijan tulee turvapaikkahakemuslomakkeen lisäksi täyttää erillinen henkilötietolomake, jonka avulla hänet pystytään myöhemmin tarpeen mukaan jäljittämään yhteyden luomiseksi hänen ja hänen perheensä välille. (Turvapaikkaohje 2008, 7.)

4.1.2 Hakijalle turvapaikkahaun yhteydessä annettavat tiedot

Turvapaikanhakijan tulee olla tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan turvapaikkamenettelyn aikana, joten hakemuksen jättövaiheessa sen vastaanottava poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen antaa hänelle niistä tiedon. Tiedonantajana voi myöhempänä ajankohtana toimia myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus, ellei hakija tiedosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan turvapaikkahakemuksen tekemisen jälkeen tai tietoa niistä ei ole pystytty antamaan ymmärrettävällä tavalla. Ymmärrettävyyden vaatimukseen perustuen hakijalle annettava tieto tulee antaa hänelle hänen omalla äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. (UlkL 6:95a §.)

Tiedot annetaan hakijalle pääsääntöisesti kirjallisella esitteellä ”Tietoa turvapaikanhakijalle”, jonka on laatinut Maahanmuuttovirasto ja joka löytyy esimerkiksi viraston Internet-sivuilta usealla eri kielellä. Esite sisältää tietoa turvapaikkatutkinnasta, hakemuksen käsittelystä ja muutoksenhausta. Lisäksi siinä on vastauksia olennaisiin asumiseen ja elämiseen hakuprosessin alkuvaiheessa liittyviin kysymyksiin sekä hakijan asioidenhoidon kannalta keskeisimpien toimistojen yhteystiedot. Tietojen antaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää hakijan oikeusturvan kannalta ja edesauttaa hänen oikeuksiensa toteutumista. (HE 86/2008 vp, 52.)

Hakijan omalla selvityksellä on keskeinen merkitys hakemuksen käsittelyssä ja tutkinnassa, joten hänelle tulee antaa tietoa käytettävissä olevista keinoista toimittaa selvitykseen tarvittavat seikat. Annettavien tietojen tulee pitää sisällään myös ne seuraamukset, mitä koituu velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä, totuudessa pysymättömyydestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa. Tärkeää on myös kertoa, millaisten toimien takia Maahanmuuttovirasto voi katsoa turvapaikkahakemuksen rauenneen. Hakijalle on hyvä tehdä selkoa myös turvapaikkahakemuksen käsittelymenettelystä yleisesti sekä mahdollisuudesta ottaa yhteyttä avustajaan tai tulkkiin asiaa koskien. Viranomaisen velvollisuutena on myös esitellä hakijalle tätä Suomessa avustavat tahot sekä tarvittaessa avustaa hakijaa yhteyden ottamisessa, esimerkiksi sallimalla puhelimen käyttö. Yksin tulleiden alaikäisten hakijoiden kohdalla tietojen ymmärrettävään antamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä he saavat edustajan vasta hakemuksen jätön jälkeen. Myös säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden sekä järjestyksessä toisen tai useamman hakemuksen jättäjän tiedonsaanti prosessista tulee varmistaa. (HE 86/2008 vp, 52.)

Turvapaikanhakijalle on lisäksi annettava mahdollisimman pian tai viimeistään 15 päivän sisällä hakemuksen jättämisestä tieto vastaanotto-olosuhteisiin liittyvistä etuuksista, velvollisuuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Hakijalle annetaan tietoa myös vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä. Nämä tiedot voidaan antaa joko kirjallisesti tai suullisesti kielellä, jota hakijan voidaan olettaa ymmärtävän kohtuudella. (Kotouttamislaki 4:19f §; HE 266/2010 vp, 48.)

4.1.3 Todiste hakemusasian vireillä olosta

Turvapaikanhakijalle voidaan antaa todiste häntä koskevan hakemusasian vireilläolosta Suomessa (UuKL 6:96.1 §). Ulkomaalaislain 6 luvun 96 §:n 2 momentin mukaan todisteena voidaan käyttää poliisilta tai rajavartiolaitokselta saatavaa hakijan kuvalla varustettua korttia, johon on merkitty hakijan nimi, syntymäaika ja kansalaisuus, mutta toistaiseksi todistus annetaan Maahanmuuttoviraston lomakkeella (Turvapaikkaohje 2008, 15). Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan kortti ei ole käytössä, koska sen tulisi vastata turvatasoltaan viranomaisen antamaa korttia ja tällöin kortin tekeminen olisi kallista. Autio lisää ulkomaalaislain antavan viranomaiselle harkintavaltaa suhteessa kortin käyttämiseen todisteena, joten mahdollisuutta kortin antamiseen ei käytännössä siitä koituvien kulujen ja tekemiseen liittyvien ongelmien takia käytetä lainkaan.

4.1.4 Hakemuksen rekisteröinti

Tiedot Suomeen saapuneista ulkomaalaisista on kerätty alkujaan ulkomaalaisrekisteriin, joka on henkilötietorekisteri (Ulkomaalaisrekisterilaki 19.12.1997/1270 1:2.1 §). Ulkomaalaisrekisteriä on pidetty ulkomaalaisrekisterilain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan ”ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja - - turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi.” Lisäksi sitä on pidetty Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä koskevien asioiden käsittelyä sekä kansallisten ja kansainvälisten tilastojen kokoamista varten (Ulkomaalaisrekisterilaki 1:2.3-4 §). Rekisterinpitäjänä on toiminut Maahanmuuttovirasto ja Ulkoasianministeriö, ja rekisterin ylläpitäjinä ja käyttäjinä useat eri viranomaiset. Näitä viranomaisia ovat olleet esimerkiksi poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, työ- ja elinkeinokeskus, työ- ja elinkeinotoimisto, vankeinhoitoviranomainen sekä vähemmistövaltuutettu. (Maahanmuuttovirasto 2011c, hakupäivä 11.3.2011.)

Turvapaikanhakijan henkilöllisyys on tarkastettu ennen hänen tietojensa merkitsemistä ulkomaalaisrekisteriin (Turvapaikkaohje 2008, 9). Hakija on yksilöity rekisterin asiakkaaksi kirjaamalla sinne hänen nimensä, mahdolliset aliasnimet, syntymäaika, kansalaisuus, sukupuoli sekä mahdollisesti tiedossa oleva syntymäpaikka- ja maa ja majoituspaikka Suomessa. Hakijan henkilöllisyys on varmistettu passilla tai muulla virallisella matkustusasiakirjalla, jonka tiedot merkitään rekisteriin. Ellei matkustusasiakirjaa ole ollut, tiedoissa on täytynyt olla merkintä siitä, ettei henkilöllisyyttä ole varmistettu. Tietojen merkitsemisen jälkeen hakija on saanut rekisteriin oman asiakasnumeron. Yli 18-vuotiaille sekä alaikäisenä yksintulleille turvapaikanhakijoille on luotu henkilötiedot sisältävän asiakastilin lisäksi oma turvapaikka- ja oleskelulupa-asia rekisterin eri diaareihin. Vanhempien tai muun huoltajan mukana tulleet alaikäiset lapset on merkitty huoltajan turvapaikka- ja oleskelulupa-asiaan mukana hakevaksi, jos heidät on merkitty toistensa perhetietoihin. (Turvapaikkaohje 2008, 10.)

Ulkomaalaisrekisterin sisältämät tiedot on poistettu kokonaan vuoden kuluttua siitä, kun turvapaikanhakija on saanut Suomen kansalaisuuden tai kuollut. Jos hakijalle on myönnetty viisumi, oleskelulupa tai oleskeluoikeus, tiedot niistä on poistettu viiden vuoden kuluttua niiden voimassaolon päättymisestä. Karkotus- ja käännytystiedot ovat säilyneet rekisterissä viisi vuotta päätöksen tekemisestä, jonka jälkeen ne on arkistoitu, kuten muutkin ulkomaalaisrekisteristä poistetut tiedot. (Laki ulkomaalaisrekisteristä 1270/1997 2:9.1 §.)

Ulkomaalaisrekisteriin pohjautuva asiankäsittely on korvattu vuoden 2010 marraskuusta alkaen ulkomaalaisasioiden sähköisellä asioidenkäsittelyjärjestelmä UMA:lla. UMA on ulkomaalaisprosesseihin osallistuvien viranomaisten ja sidosryhmien yhteinen työväline ja sitä käytetään useassa eri ministeriön alaisessa hallinnossa, kuten poliisissa, rajavartiolaitoksella ja Suomen edustustoissa ympäri maailmaa. (Maahanmuuttovirasto 2011i, hakupäivä 24.4.2011.) Jyrkän (2.5.2011, sähköpostiviesti) mukaan UMA on asiasisällöltään ja käyttötarkoitukseltaan samanlainen kuin ulkomaalaisrekisteri; muutos on koskenut ainoastaan rekisterin nimeä sekä teknistä toteutusta, sillä nykyinen ohjelma mahdollistaa laajemmat käyttöominaisuudet ja asioiden kokonaisvaltaisen sähköisen käsittelyn esimerkiksi turvapaikka-asiassa. Kaikki aikaisemmin ulkomaalaisrekisteriin tallennetut tiedot tallennetaan siis nykyisin UMA:an, ja ulkomaalaisrekisteri toimii ainoastaan lukukäytössä sisältäen tietoja vanhoista asioista (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu).

4.1.5 Hakemuksen peruuttaminen ja sen raukeaminen

Turvapaikanhakija voi peruuttaa hakemuksensa kirjallisella ilmoituksella, joka hänen tulee tehdä ja jättää henkilökohtaisesti joko lähimmälle poliisiviranomaiselle, rajatarkistusviranomaiselle tai Maahanmuuttovirastolle. Ilmoituksesta tulee ilmetä selkeästi, että hakija haluaa peruuttaa hakemuksensa ja asiakirja tulee varmistaa todeksi päiväyksellä ja allekirjoituksella. (UlkL 6:95b.1 §.) Lisäksi ilmoituksessa on hyvä olla merkittynä syy hakemuksen peruuttamiselle, jotta käy selväksi, ettei hakemusta ole tehty viranomaisen painostuksesta, vaan teko on hakijan kannalta harkittu. (HE 86/2008 vp, 53.) Syytä ei kuitenkaan ole pakko ilmoittaa. Yleisimpiä syitä hakemuksen peruuttamiselle ovat perhesyyt, esimerkiksi kotimaassa olevan perheenjäsenen sairastuminen. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.) Hakija voi tehdä ilmoituksen omalla äidinkielellään tai kielellä, jota hän ymmärtää ja viranomaisen tehtävä on käännettävä ilmoitus, jos se on tehty kielellä, jota tämä ei ymmärrä. (HE 86/2008 vp, 53.)

Hakemuksen voi peruuttaa sen jättämisen jälkeen missä vaiheessa tahansa, kunhan se tapahtuu ennen hakemuksen ratkaisua. Ellei hakemusta peruuteta erikseen, sen voi tehdä myös Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa, jolloin menettely on sama kuin muissa peruutustilanteissa. (HE 86/2008 vp, 53.)

Peruutusilmoituksen jättötilanteessa tulee viranomaisen puolelta olla todistajina kaksi esteetöntä henkilöä, jotka voivat olla poliisi- tai rajatarkastusviranomaisia tai Maahanmuuttoviraston virka-

miehiä. Heidän tulee myös allekirjoittaa ilmoitus, sillä näin varmistetaan sekä hakijan että viranomaisen oikeusturva. Viranomaisen tulee myös tiedustella hakijalta tämän kantaa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokielloon, koska Maahanmuuttovirasto voi päättää hakijan maasta poistamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä, jos edellytykset niille ovat voimassa. (UlkL 6:95b.2-3 §; Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.) Maasta poistaminen ja maahantulokiellon määrääminen ovat kuitenkin harvinaisia, sillä useimmiten hakemuksen vapaaehtoisessa peruuttamisasiassa on kyse siitä, että hakija haluaa poistua maasta omaehtoisesti. Maahanmuuttovirasto tekee lopullisen päätöksen hakemuksen raukeamisesta peruuttamisilmoituksen perusteella; poliisi tai rajavartiolaitos voi toimia vain ilmoituksen vastaanottajana. Poliisi tai rajavartiolaitos tekee vastaanottamastaan ilmoituksesta merkinnän hakijan rekisteritietoihin ja toimittaa sen Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi. (HE 86/2008 vp, 53.) Ratkaisu hakemuksen peruuttamisesta tehdään useimmiten jo samana päivänä tai viimeistään viikon sisällä ilmoituksen tekemisestä. Päätös on nopea, sillä kyseessä on turvapaikanhakijan oma tahto poistua maasta, eikä siihen välttämättä tarvita perusteluita. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus raukeaa vasta sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen sen raukeamisesta. Päätös tehdään aina hakemuksen peruuttamisen yhteydessä, mutta myös silloin, jos hakija on kuollut, poistunut Suomesta tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan katsotaan poistuneen Suomesta, jos hän on ollut tavoittamattomissa vähintään kaksi kuukautta eli häneen ei ole saatu yhteyttä hänen ilmoittamiensa yhteystietojen avulla ja hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan tuntematon. (UlkL 6:95b.3 §; 6:95c.1 §.) Näiden tapausten välttämiseksi viranomaisen tulee varmistaa, että hakija on tietoinen yhteydenpidon tärkeydestä hakuprosessin aikana. Kuolemantapauksessa hakemuksen raukeamisesta tehtävä hallintopäätös on tärkeä hakijan omaisten oikeusturvan kannalta, vaikka se ei hakijan itsensä kannalta olisikaan enää välttämätöntä. Virallisen päätöksen tekeminen on lisäksi Suomen perustuslain 21 §:ssä selvitetyn asianmukaisen käsitteilyn kannalta luonnollinen päätös hakemuksella vireille pantuun asiaan. (HE 86/2008 vp, 54.) Turvapaikkahakemuksen raukeamisesta tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos päätös on tehty sen perusteella, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai lähtenyt Suomesta (UlkL 13:191.1 § 8k).

Jos hakija muussa kuin vapaaehtoisessa hakemuksen peruutustilanteessa tai kuolemantapauksessa ilmoittautuu toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen raukeamisesta tehdyn päätöksen jälkeen, hänelle tulee ilmoittaa mahdollisuudesta tehdä uusi turvapaikkahakemus (UlkL 6:95c.2

§). Tämä turvapaikkahakemus ei ulkomaalaislain 6 luvun 102 §:n 1 momentin nojalla ole uusintahakemus, vaan kokonaan uusi hakemus, sillä edellistä hakemusta ei ole ratkaistu aineellisesti. Tilanne, jossa maasta poistunut turvapaikanhakija palautuu takaisin Suomeen, voi käydä toteen esimerkiksi siinä tapauksessa, jos hakija palautetaan maahan vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen eli Dublin II -asetuksen perusteella. Tällöin tiedottaminen mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa uudestaan on tärkeää, vaikkei hakija haluaisikaan Suomesta turvapaikkaa. Maahanmuuttovirasto ratkaisee tapauskohtaisesti, aloittaako se uuden hakemuksen käsittelyn alusta asti uudestaan vai jatketaanko käsittelyä siitä, mihin edellisen hakemuksen käsittely keskeytyi. (HE 86/2008 vp, 54.)

4.2 Henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvitys

Ulkomaalaisen turvapaikanhakijan saapuessa Suomeen ja jättäessä turvapaikkahakemuksen hänen henkilöllisyydestään, matkareitistään ja maahantulostaan tehdään selvitys. Selvityksen tekee poliisi tai rajavartiolaitos riippuen siitä, kummalle viranomaiselle hakemus on jätetty, sillä kyseisillä viranomaisilla on parhaat edellytykset henkilöllisyyden sekä mahdollisten rikosten tai väärinkäytösten, kuten väärennysrikosten tai laittoman maahantulon järjestämisten selvittämisessä. (UlkL 6:97.1 §; HE 28/2003 vp, 182.) Poliisista selvityksen tekijänä toimii pääsääntöisesti se kihlakunnan poliisilaitos, johon hakemus jätetään, mutta selvittämisvelvollisuus voidaan siirtää myös hakijan oleskelupaikkakunnan poliisilaitokselle, jos hakija satutaan siirtämään toiselle paikkakunnalle. Rajavartiolaitoksen osalta selvitysvelvollisuus on sillä toimipisteellä, joka vastaanottaa hakemuksen. (Turvapaikkaohje 2008, 24.) Varsinaisen turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään suullisesti hakijaan hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta, ihmisoikeusloukkauksista tai niiden uhista, suorittaa Maahanmuuttovirasto (UlkL 6:97.2 §).

4.2.1 Sormenjälkien tarkastus

Poliisilla ja rajatarkistusviranomaisella on oikeus ottaa turvapaikkaa hakeneesta ulkomaalaisesta henkilötuntomerkit, valokuva ja sormenjäljet, jotta tämän henkilöllisyys voidaan rekisteröidä ja hänet voidaan jäljempänä tunnistaa (UlkL 8:131.1 § 1k). Jos viranomaisilla on käytössään AFIS-sormenjälkijärjestelmän sormenjälkien pikatunnistuslaite, jolla voidaan tarkastaa, ovatko hakijan sormenjäljet tallennettu jo aiemmin kansalliseen sormenjälkirekisteriin, tulee laitetta käyttää henkilöllisyyden tarkastamiseen ennen muita toimenpiteitä. Ellei järjestelmää ole käytössä, viranomaisen on tehtävä kirjallinen lausuntopyyntö keskusrikospoliisille saadakseen tietoonsa, onko

sormenjälkiä tallennettu kansalliseen rekisteriin aiemmin. AFIS-sormenjälkijärjestelmän rekisteröintiyöasemia on alueellisissa rikostutkimuskeskuksissa, Helsingin poliisilaitoksen piireissä, ulkomaalaispoliisin yksiköissä sekä joissain rajavartiolaitoksen toimipisteissä. (Turvapaikkaohje 2008, 9, 13.)

Sormenjäljet tarkastetaan ensiksi kansallisesta AFIS-sormenjälkijärjestelmästä ja tallennetaan siihen, ellei aiempia tietoja hakijasta ole. AFIS-järjestelmässä on kaksi rekisteriä, rikosperusteisesti rekisteröidyt ja ulkomaalaisten tunnistamiseen perustuva rekisteri, joista jälkimmäiseen rekisteröidään muun muassa turvapaikanhakijoiden, perheen yhdistämisperusteella Suomeen saapuneiden, käännytettävien sekä karkotettavien ulkomaalaisten sormenjäljet. Sormenjäljet tarkastetaan myös Euroopan Unionin maiden ylläpitämästä Eurodac-sormenjälkirekisteristä, jonne ne syötetään AFIS-rekisteröinnin yhteydessä, ja rekisteröidään, ellei aiempia tietoja ole. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Eurodac-rekisteriin tallennettujen sormenjälkitietojen avulla viranomainen pystyy selvittämään, onko hakija hakenut turvapaikkaa jo aikaisemmin. Rekisteri on perustettu ainoastaan turvapaikanhakijoiden tietoja varten ja sinne on vuodesta 2003 lähtien kerätty tiedot kaikista vähintään 14-vuotiaista turvapaikkaa hakeneista henkilöistä. Sen tarkoituksena on avustaa viranomaisia sen jäsenvaltion määrittämisessä, joka on Dublinin yleissopimuksen mukaisesti vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. (Euroopan neuvoston asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, 11.12.2000 (EY) N:o 2725/2000, EYVL L 316, 15.12.2000, 1-4.)

Sormenjäljet voidaan ottaa turvapaikanhakijalta joko sormenjälkien skannauslaitteella tai musteella erilliselle sormenjälkilomakkeelle. Musteella otettaessa sormenjälkien laadun tulee olla hyvä, sillä Eurodac-sormenjälkijärjestelmä hylkää puutteelliset jäljet. Viranomaisen tulee täyttää lomakkeeseen hakijan muut henkilötiedot. Lomakkeeseen merkitään myös hakijan asiakasnumero ja turvapaikkahakemuksen jättöaika sekä -paikka. Lisäksi sormenjälkien ottamisesta tulee tehdä merkintä hakijan rekisteritietoihin. Musteella otetut sormenjäljet lähetetään vertailtavaksi ja tallennettavaksi Eurodac-järjestelmään joko erillisen ohjelman tai sen puuttuessa keskusrikospoliisin kautta. Skannatut sormenjäljet lähetetään keskusrikospoliisille, joka tallentaa ne kansalliseen AFIS-järjestelmään. AFIS-järjestelmän rekisteröintiyöasemilla Eurodac-kysely voidaan suorittaa automaattisesti. (Turvapaikkaohje 2008, 13.) Sormenjälkiä otettaessa turvapaikanhakijalle on kerrottava hänen velvollisuudestaan suostua niiden ottamiseen ja oikeudesta saada tutustua itseään koskeviin sormenjälkirekisteriin tallennettuihin tietoihin. Lisäksi hakijan tulee saada tietää

sormenjälkien ottamisen tarkoitus, rekisterinpitäjän nimi ja tietojen vastaanottajat. (Eurodac-asetus, 8.)

Jos turvapaikanhakijan sormenjäljet löytyvät Eurodac-rekisteristä ja hakija on sen mukaan hakenut aikaisemmin turvapaikkaa jostain EU-maasta, Norjasta tai Islannista, poliisi tai rajatarkistusviranomainen ilmoittaa siitä Maahanmuuttovirastolle ja tieto tallennetaan hakijan rekisteritietoihin. Tämän jälkeen viranomaisen tehtävänä on selvittää Dublin II-asetuksen kannalta tarpeelliset tiedot hakijasta sekä selvittää, liittyykö hakijaan joitain sellaisia erityisiä syitä, joiden takia hänen hakemuksensa tulisi käsitellä Suomessa. (Turvapaikkaohje 2008, 14.) Ellei syitä löydy, Maahanmuuttovirasto voi myöhemmin katsoa toisen jäsenvaltion olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä ja pyytää kyseistä valtiota ottamaan hakijan takaisin (UlkL 6:116.1 § 7k). Tiedot tarkastuksesta tallennetaan hakijan rekisteritietoihin, vaikka hakijan sormenjälkiä ei löytyisikään Eurodac-rekisteristä. Jos sormenjälkiä ei ole tallennettu aikaisemmin, viranomaisen tulee selvittää, voisiko vastuu hakemuksen käsittelystä kuulua jollekin toiselle valtiolle esimerkiksi hakijan mukana olevien asiakirjojen tai muiden tietojen perusteella. (Turvapaikkaohje 2008, 14-15.)

Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan sormenjälkien otosta kieltäytyvä hakija antaa viranomaiselle syyn epäillä hänen vilpittömyyttään asian suhteen. Tällöin kyseessä voi Aution mielestä olla esimerkiksi tilanne, jossa hakija on jo hakenut turvapaikkaa toisella nimellä tai toisesta maasta, tai hakijalla on jo olemassa aikaisempi oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella. Aution mukaan tämän kaltaisia huijausyrityksiä tapahtuu silloin tällöin, mutta yleisesti ne ovat harvinaisia, sillä usein kyseessä ovat henkilöt, joilla jo lähtökohtaisesti on rikolliset tarkoitukset ja aikomus käyttää järjestelmää hyväksi.

4.2.2 Turvapaikkakuulustelu

Sormenjälkien tarkastuksen jälkeen viranomainen ryhtyy selvittämään tarkemmin hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä, mikä tehdään kuulustelun muodossa (Turvapaikkaohje 2008, 10). Poliisin suorittamassa turvapaikkakuulustelussa eli turvapaikkahakemuksen perusteiden selvittämisessä sovelletaan hallintolakia sekä poliisilain (7.4.1995/493) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä siltä osin, kun niitä tarvitaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen (UlkL 1:4.2 §). Poliisilla on oikeus saada tietoonsa hakijan henkilötiedot sekä tehdä tälle turvallisuustarkastus (PolL 2:10.1 §; 2:22 §). Rajavartiolaitoksen tekemään kuulusteluun sovelletaan rajavartiolain (15.7.2005/578) 4 luvun 27 §:ää, joka noudattaa soveltuvin

osin sitä, mitä esitutkinnasta ja poliisitutkinnasta säädetään (UlkL 1:4.3 §). Rajavartioviranomaisen toimivalta tilanteessa perustuu myös Schengenin rajasäännösten 7 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan rajavartioviranomaisella on oikeus suorittaa maahan pyrkivään henkilöön kohdistuva perusteellinen maahantulotarkastus (Rajavartiolaki 5:28.1 § 4k).

Poliisin ja rajavartiolaitoksen tekemä **turvapaikkatutkinta pyritään suorittamaan kuukaudessa** hakemuksen jätön jälkeen. Jos henkilöllisyys on selvä ja asia muutenkin kiistaton, voi tutkinta olla valmis jo samana päivänä. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Autio esittää yhdeksi helpoiten poliisin tutkinnan kannalta ratkaistavaksi asiaksi niin kutsutun Dublin-tapauksen, jolloin hakija on esimerkiksi vähän aikaa sitten hakenut turvapaikkaa toisesta EU-valtiosta saamatta vielä asiaan ratkaisua ja hakee nyt turvapaikkaa Suomesta. Tällöin turvapaikkahakemus kuuluu selkeästi toiselle valtiolle, eikä turvapaikkakuulustelua täten ole tarvetta tehdä lainkaan. Asian tutkintaan käytettävä aika pitenee kuitenkin heti, jos hakemukselle on olemassa perusteet, sillä viranomaisen on tutkittava nämä perusteet. Pisimmän tutkinta-ajan vievät erittäin epäselvät tapaukset, jolloin hakijalle joudutaan tekemään esimerkiksi ikä- ja kielitutkimuksia hakijan henkilöllisyyden, kotimaan tai todellisen iän selvittämiseksi. Tällöin tutkinta voi kestää jopa puoli vuotta. Tutkinta-ajan pituuteen vaikuttaa asian selvyden ohella kuitenkin myös hakemusten määrä, koska hakemusten lisääntyessä tutkinta-aika tyypillisesti pitenee. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Ellei poliisin tai rajavartiolaitoksen tutkintaan kuuluvaa kuulustelua pystytä tekemään välittömästi turvapaikkahakemuksen jätön jälkeen, kuten useimmiten käy, turvapaikanhakija sijoitetaan odotusajaksi lähimpään vastaanottokeskukseen. Vastaanottokeskus saa tiedon uudesta turvapaikkahakemuksesta heti hakemuksen jätön jälkeen, sillä hakemuksen vastaanottaneen poliisi- tai rajavartioviranomaisen on ilmoitettava siitä välittömästi vastaanottokeskuksen ohella Maahanmuuttovirastoon, sisäasiainministeriön rajavartio-osastolle, suojelupoliisille, vähemmistövaltuutetulle sekä ulkoasianministeriön passi- ja viisumiyksikölle. Tällöin vastaanottokeskus voi varautua hakijan vastaanottoon ja majoittamiseen etukäteen. Joissain tapauksissa hakija voi joutua odottamaan kuulustelua myös säilöönottotiloissa tai poliisin pidätystiloissa, jos viranomainen katsoo sen tarpeelliseksi, mutta tämä on harvinaista. Vastaanottokeskukseen sijoitettu, Suomessa jo jonkin aikaa oleskellut hakija saapuu kuulusteluun useimmiten itsenäisesti esimerkiksi linja-autolla. Poikkeuksia kuitenkin tehdään hakijan terveydentilan, iän tai muun matkustamista hankaloittavan seikan takia, jolloin vastaanottokeskuksen henkilökunta voi tuoda hakijan kuulusteluun. (Turvapaikkaohje 2008, 15; Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Kuulustelussa **jokainen hakija haastatellaan erikseen**, myös perheenjäsenet, sillä esimerkiksi pariskunnan osapuolten syyt suojelun tarpeelle voivat poiketa toisistaan hyvinkin paljon. Lisäksi perusteet voivat olla sellaisia, joita ei haluta laisinkaan puolison tietoon. Täysi-ikäisistä hakijoista kuullaan kaikki ja täysi-ikäisyyttä lähestyvistä, kuten 17-vuotiaista perheensä mukana tulleista he, joilla on selkeästi omia perusteita hakemukselleen. Nuorempia perheen mukana tulleita haastatellaan harkinnan mukaan, jos näyttää siltä, että tapahtumat liittyvät heihin jollakin tavalla. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Hakijalle annetaan kuulustelun aluksi **tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan** erillisellä lomakkeella, joka tulkitaan hänelle. Käytännössä lomakkeen sisältämiä lakiviittauksia ja -tulkintoja ei lueta hakijalle suoraan, vaan sen sisällön oleellimmat asiat selvitetään hakijalle selkeästi ja yksinkertaisesti. Hakijalle kerrotaan hänen omasta asemastaan sekä viranomaisen asemasta, tarkennetaan hänen velvollisuuttaan puhua totta ja ilmaistaan, mitä valheellisen tiedon antamisesta seuraa. Valheelliset tiedot heikentävät hakijan kertomuksen ja turvapaikkahakemuksen uskottavuutta, ja lisäksi hakija voi syyllistyä rikokseen perättömästä lausumasta viranomaiskäsittelyssä, joten totuudessa pysymistä on hakijan oman edun kannalta tärkeä korostaa. Tietojen oikeellinen antaminen on erittäin tärkeää hakijan ja viranomaisen välisen luottamuksen kannalta, sillä viranomaistoiminta hakijan kotimaassa voi erota radikaalisti suomalaisesta viranomaistoiminnasta. Hakijan kotimaan viranomaistoiminta voi joissain tapauksissa olla jopa syynä turvapaikanhakuun, joten hakijalla voi olla omat ennakkoluulonsa myös suomalaista viranomaista kohtaan. Tietojen antamisen jälkeen hakijalle annetaan mahdollisuus kysyä tarkennuksia oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa tai kuulusteluun liittyen, minkä jälkeen hän allekirjoittaa lomakkeen varmistaakseen saaneensa tiedot. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Turvapaikanhakijan velvollisuutena on **todistaa henkilöllisyytensä esittämällä virallinen matkustusasiakirja** tai muu dokumentti, josta hänen henkilöllisyytensä selviää (UlkL 7:130.1 §). Ellei hakijalla ole henkilöllisyytensä todistamiseksi tarvittavaa virallista matkustusasiakirjaa tai muuta dokumenttia, viranomaisen ensisijaisena kohteena, josta henkilöllisyyttä lähdetään tarkastamaan, ovat Afis- ja Eurodac-järjestelmät. Mikäli hakijan tietoja ei ole kyseisissä rekistereissä, viranomainen voi tarkistaa, onko tietoja viisumijärjestelmässä tai muissa viranomaisrekistereissä. Viranomainen voi myös, olettaessaan hakijan olevan kotoisin jostain tietystä maasta, olla yhteydessä lähetystöön ja koettaa sen kautta selvittää, onko hakijasta tietoja esimerkiksi aiemman turvapaikanhaun suhteen. Joissain tapauksissa hakijan henkilöllisyyttä ei kuitenkaan varmuudella saada selville millään edellä mainitulla keinolla, jolloin hakijalle voidaan tehdä esimerkiksi ikä- tai kielitut-

kimuksia. Ikätutkimus on luuston kehittymisen tutkimiseen perustuva tutkimusmenetelmä, jonka tarkoituksena on selvittää, onko hakija täysi-ikäinen ja siten eri asemassa kuin alaikäinen. Ikätutkimuksilla ei saada selville hakijan tarkkaa ikää, mutta niillä voidaan varmuudella selvittää onko hakija alaikäinen vai ei. Kielitutkimuksilla taas pystytään hakijan puhuman kielen ja murteen perusteella hyvinkin tarkasti selvittämään, miltä alueelta henkilö on kotoisin. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Henkilö, jolla ei ole esittää henkilöllisyytensä tueksi virallista matkustusasiakirjaa tai jonka henkilöllisyyttä ei varmuudella pystytä selvittämään, voidaan kirjata viranomaisrekistereihin myönteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen myötä niillä tiedoilla, mitä häneltä on saatu selville. Koska henkilöllisyyden aitouden tueksi ei ole virallista dokumenttia tai selvitystä, henkilöllisyyttä pidetään varmistamattomana ja siitä tehdään merkintä hakijan tietoihin. Varmistamaton henkilöllisyys voi hankaloittaa hakijan elämää, sillä hänelle myönnettyihin henkilöasiakirjoihin, kuten muukalaispassiin tulee merkintä siitä, ettei hänen henkilöllisyyttään ole varmistettu. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Mikäli turvapaikanhakija esittää kuulustelussa **väärän, väärennetyn tai väärin henkilötietojen esittämiseksi tarkoitetun matkustusasiakirjan**, poliisilla, rajatarkastusviranomaisella, Maahanmuuttovirastolla ja Suomen edustustolla on oikeus ottaa nämä asiakirjat haltuunsa (UlkL 7:132.1 §). Haltuun otettava asiakirja voi olla esimerkiksi täysin toisen henkilön matkustusasiakirja tai viranomaisen myöntämä, mutta muokattu asiakirja, johon on vaihdettu valokuva tai jonka sisältämiä tietoja on käsitelty (HE 28/2003 vp, 200). Ellei asiakirjaa luovuteta vapaaehtoisesti tai sitä piilotellaan, poliisilla ja rajatarkastusviranomaisella on oikeus tehdä henkilöntarkastus asiakirjan saamiseksi. Viranomaisella on kuitenkin oikeus ottaa haltuunsa myös oikea matkustusasiakirja tai matkalippu, jos se on välttämätöntä hakijan maahantulon edellytysten selvittämiseksi tai hänen maasta poistamisen valvomiseksi. (UlkL 7:118.1 §; 7:119.1 §; 7:132.2 §.) Epäillessään turvapaikanhakijan esittämien matkustus- tai muiden asiakirjojen aitoutta, poliisi tai rajavartiolaitos voi lähettää ne tutkittavaksi keskusrikospoliisiin rikostekniseen laboratorioon. Tutkinnasta tulee mainita Maahanmuuttovirastolle lähetettävässä lausunnossa asiakirjojen aitoudesta. Ellei aitoututkimuksia tehdä, lausunnossa tulee mainita, ovatko hakijan asiakirjat ilmeisen aitoja vai eikö tutkimuksilla pystytä varmistamaan asiakirjan alkuperää. Jos asiakirjat todetaan väärennetyiksi, asiassa aloitetaan rikoksen esitutkinta. (Turvapaikkaohje 2008, 26-27.)

Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan väärennetyt matkustusasiakirjat heikentävät auttamatta turvapaikanhakijan esittämien turvapaikkaperusteiden uskottavuutta. Jossain määrin voidaan pitää ymmärrettävänä, jos hakija on esimerkiksi hankkinut väärän passin päästäkseen pois kotimaastaan, mutta väärennetyä asiakirjaa ei Aution mielestä kuitenkaan tule esittää omaan enää turvapaikkaa haettaessa.

Turvapaikanhakijasta tarpeellisia kerättäviä henkilötietoja ovat hakijan etu- ja sukunimet sekä entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisääty, rotu, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, työpaikka, koulutus, kielitaito, sosiaalinen tausta, asepalvelus sekä osoite kotimaassa ja Suomessa. Henkilöllisyyttä selvittäessä viranomaisen on velvollinen keräämään tietoja myös hakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista, kuten esimerkiksi hakijan kanssa samassa taloudessa asuvista tai hänestä täysin riippuvaisista henkilöistä, sillä yksityiskohtaisesti selvitettyt henkilötiedot ovat hyödyllisiä tulevaisuudessa tapahtuvan turvapaikka-asiaan liittyvän päätöksenteon kannalta. (UlkL 6:97.1 §; HE 28/2003 vp, 182.) Jos tiedot hakijan perheestä ja omaisista ovat mahdollisimman tarkasti talletettu, perheenjäsenien mahdollinen myöhäisempi turvapaikanhaku ja saapuminen Suomeen sujuu helpommin. Sujuvan asiankäsittelyn vuoksi hakijalle on tärkeä täsmentää, että annettavien henkilötietojen tulee olla oikeita. Perheenjäsenistä ja omaisista kerätään tiedot heidän nimestään, syntymäajasta ja -paikasta, iästä sekä olinpaikasta. Perheside tai sukulaisuussuhde on hyvä selvittää myös. (HE 28/2003 vp, 182; Turvapaikkaohje 2008, 25.)

Henkilötiedot tulee kirjata ylös huolellisesti hakijan kertomalla tavalla, mutta kertomuksen uskottavuuteen ja ristiriitaisuuksiin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Ylös on merkittävä myös mahdollisen avustajan tekemät lisäkysymykset ja niihin annetut vastaukset, kuulustelun ajankohta ja siinä tapahtuneet tauot, sekä tieto siitä, millä kielellä kuulustelu on tehty. (Turvapaikkaohje 2008, 24-25.)

Kuulustelussa on mahdollisuus käyttää apua, kuten tulkkausta ja apuvälineitä siinä määrin, missä niitä tarvitaan henkilötietojen selvittämiseen. Apuvälineenä pidetään esimerkiksi karttaa, jota käytetään hakijan kotiosoitteen paikantamiseen. (Turvapaikkaohje 2008, 24.) Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan tulkki kutsutaan useimmiten mieluummin paikan päälle, sillä kuulustelu voi olla pitkä ja sen aikana voidaan tutkia esimerkiksi erilaisia asiakirjoja ja hakijan esittämiä valokuvia. Ellei tulkki pysty kuitenkään saamaan tilaisuuteen, hänen on mahdollista olla mukana kuulustelussa puhelimitse. Kuulustelussa käytetään aina ammattitulkkia, joka ammattitai-

tonsa ja kielitaitonsa puolesta on kykenevä toimimaan tehtävässä puolueettomasti. Autio mainitsee joidenkin hakijoiden silloin tällöin haluavan tulkiksi tuttavansa, mutta tätä ei yleisesti sallita. Viranomaisen tehtävänä on varata ja valita tulkki tilaisuuteen, ja sen myötä viranomaisen myös maksaa tulkin palkkaamisesta koituvat kustannukset. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Apuna käytetyn tulkkauksen laadulla voi olla suuri merkitys lopulliseen kertomukseen, joten niistä seikoista, joiden koetaan vaikuttaneen hakijan näkemykseen kertomastaan, tulee tehdä erillinen merkintä kuulusteluasiakirjoihin (Turvapaikkaohje 2008, 24-25).

Tulkin lisäksi kuulustelussa voi olla mukana oikeusavustaja. Yksin tullutta alaikäistä kuultaessa oikeusavustaja on usein paikalla, mutta täysi-ikäisen ollessa kyseessä oikeusavustajan läsnäolo ei ole välttämätön. Mikäli avustaja ilmoittaa halustaan olla mukana kuulustelussa, hänet otetaan mukaan tilaisuuteen. Ainoastaan äärimmäisissä tapauksissa avustajan läsnäolo kuulustelussa voidaan tutkinnanjohtajan päätöksellä evätä. Oikeusavustajan rooli on valvoa päämiehensä etua ja hän voi kuulustelun edetessä esittää hakijalle tarkentavia lisäkysymyksiä, jotka kirjataan kuulustelupöytäkirjaan. Lisäkysymyksillä ja tarkennuksilla avustaja voi edistää hakijan asiaa esimerkiksi tilanteessa, jossa hakija ei ymmärrä kertoa suojelun tarpeen perusteistaan tarpeeksi yksityiskohtaisesti. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Poliisi tai rajavartiolaitos laatii **tutkinnan pohjalta pöytäkirjan** Maahanmuuttoasioiden sähköisestä toimintakäsikirjasta löytyvälle lomakepohjalle. Pöytäkirjaan merkitään tutkinnan tulos eli selville saadut asiat turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä, matkareitistä ja maahantulosta. Jäljennös tästä pöytäkirjasta annetaan turvapaikanhakijalle maksutta ja lisäksi hänelle voidaan toimittaa pöytäkirja koko tutkinnasta, jos hän sitä erikseen pyytää ja ilmoittaa osoitteen sen toimittamista varten. Poliisin tai rajavartiolaitoksen tulee lisäksi tallentaa tutkinnassa selville saadut henkilö-, matkareitti- ja maahantulotiedot viipymättä hakijan rekisteritietoihin, kun tutkinta on valmis. (Turvapaikkaohje 2008, 24-25.)

4.2.3 Viranomaisen toimenpiteet tutkinnan jälkeen

Turvapaikkahakemus ja muut tutkinnassa käytetyt tai siihen liittyvät asiakirjat on toimitettava Maahanmuuttovirastolle tutkinnan jälkeen. Mikäli turvapaikkahakemus on kirjoitettu muulla kuin suomen, ruotsin, venäjän, englannin tai ranskan kielellä, se on ennen Maahanmuuttovirastoa toimitettava käännettäväksi käännöstoimistoon. Käännettäväksi lähetettyihin asiakirjoihin tulee merkitä hakijan asiakasnumero sekä ilmoittaa asiakirjan koskevan turvapaikanhakua. Käännös-

toimisto lähettää käännetyn asiakirjan ja sen alkuperäisen version Maahanmuuttovirastolle, ja maahanmuuttovirasto vastaa kääntämisestä aiheutuneista kustannuksista. Poliisin tai rajavartiomeranomaisen suorittamasta tutkinnasta tulee myös antaa selkeä kirjallinen kanta Maahanmuuttovirastolle. Viranomaisen on ilmoitettava tutkinnasta puuttuvista olennaisista asioista ja ilmaistava, mitä toimenpiteitä niiden selvittämiseksi on tehty. Jos taas tutkintaan liittyviä tiedusteluja on vielä vireillä tai asiakirjatutkinta on yhä kesken, pitää viranomaisen ilmoittaa myös niistä. Tutkinnassa laaditut asiakirjat ja turvapaikanhakijalta haltuun otetut dokumentit, joilla voi olla merkitystä päätöksenteossa, tulee lähettää hakemuksen teon jälkeen viipymättä tai viimeistään kahden viikon kuluessa Maahanmuuttovirastoon. Näitä asiakirjoja ovat tutkinnan pöytäkirjat, lomakkeet, ilmoitukset ja tulosteet sekä asiakirjat, joita on kertynyt tutkinnan yhteydessä. Hakijalta kerättyjä Maahanmuuttovirastolle lähetettäviä dokumentteja ovat hänen matkustusasiakirjansa, henkilöllisyystodistuksensa ja mahdollinen matkalippu. Kaikkien lähetettävien asiakirjojen tulee olla alkuperäisiä ja ne toimitetaan Maahanmuuttovirastoon postitse. (Turvapaikkaohje 2008, 8, 16, 24; Turvapaikkaohjeen muutos 2008, 1.)

4.2.4 Säilöönotto

Jos on perusteltua aihetta olettaa, että turvapaikanhakija voi tulevilla toimillaan koettaa estää tai vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista, hänet voidaan ottaa turvapaikkatutkinnan ajaksi säilöön. Päätöksentekoa mahdollisesti vaikeuttaviin toimiin luetaan esimerkiksi piileskely. Säilöön voidaan ottaa myös hakija, jonka henkilöllisyys on epäselvä ja säilöönotto on tarpeen sen selvittämiseksi, sekä hakija, jonka voidaan olettaa taustansa vuoksi syyllistyvän rikokseen Suomessa. Henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen hakija voidaan kuitenkin ottaa säilöön vain, jos hän on esittänyt käsittelyn yhteydessä epäluotettavia tietoja, kieltäytynyt tietojen antamisesta tai henkilöllisyyttä ei muuten voida pitää selvänä. Henkilöllisyyden epäselvyytenä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että henkilön hallusta löytyy useita eri ihmisten matkustusasiakirjoja. (UlkL 7:121.1-2 §; HE 28/2003 vp, 197.)

Turvapaikanhakijan säilöönotosta päättää poliisiviranomainen, rajavartiolaitoksen pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Viranomaisen ilmoittaa säilöön ottamisen syyt turvapaikanhakijalle tai hänen lailliselle edustajalleen ja aina myös vähemmistövaltuutetulle, joka seuraa säilöönottoja ja ottaa niihin tarpeen vaatiessa kantaa. Tämän jälkeen viranomaisen sijoittaa hakijan mahdollisimman pian päätöksenteon jälkeen säilöönottoyksikköön, josta määrätään laissa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksikös-

tä (15.2.2002/116). Säilöönoton ainoa varsinainen yksikkö on Helsingissä sijaitseva Metsälän säilöönottokeskus, jonne säilöön otettavat turvapaikanhakijat sijoitetaan ensisijaisesti. Metsälässä on säilöön otettaville yhteensä 40 paikkaa, ja ne ovat jatkuvassa käytössä. Hakija voidaan kuitenkin sijoittaa poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönotto tehdään hyvin kaukana, tavallisesti yli 100 kilometrin päässä Metsälästä, tai keskus on täynnä. (UlkL 7:123.1-3 §; Autio 12.4.2011, haastattelu.) Aution mukaan tämän kaltaisesta asiasta tehdään päätös yhtä aikaa säilöönottopäätöksen kanssa. Jos päätös perustuu siihen, että säilöönottopaikka on liian kaukana säilöönottokeskuksesta, hakijaa saa pitää poliisin tiloissa korkeintaan 4 päivää. Hakijaa voidaan tässä tapauksessa pitää myös rajavartiolaitoksen pidätystiloissa poliisin tilojen sijasta, mutta tällöin sijoittaminen saa kestää korkeintaan 2 päivää. (UlkL 7:123.3 § 2k; 7:123.4 §.)

Viranomaisen tulee ilmoittaa säilöönotosta viimeistään säilöönottoa seuraavana päivänä säilyttämispaiikkakunnan käräjäoikeudelle, joka käsittelee asian viipymättä ja päättää onko säilöönololle olemassa perusteet. (UlkL 7:124.1-2 §; 7:126 §.) Mikäli perusteet säilöönololle ovat käräjäoikeuden päätöksen mukaan olemassa, viranomaisen alkaa järjestää hakijan siirtoa Metsälän säilöönottokeskukseen. Jos Metsälä on täynnä, hakija jää poliisin pidätystiloihin odottamaan vapautuvaa paikkaa säilöönottokeskuksesta. (Autio 12.4.2011, haastattelu.) Hakija vapautetaan, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei enää ole (UlkL 7:127.1 §). Ellei säilöönottoperusteita ole käräjäoikeuden päätöksen mukaan lainkaan, turvapaikanhakija vapautetaan ja sijoitetaan poliisin tai rajavartiolaitoksen suorittaman tutkinnan jälkeen vastaanottokeskukseen (UlkL 7:126.1 §; Turvapaikkaohje 2008, 17).

Osa säilöönotoista jää Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan niin lyhyiksi, ettei käräjäoikeus käsittele niitä ollenkaan. Hän esittää tyypilliseksi tämän kaltaiseksi tapaukseksi tilanteen, jossa turvapaikanhakija saapuu paikkakunnalle yöllä ja hakee samalla turvapaikkaa, mutta tämän henkilöllisyys jää epäselväksi. Koska asioita ei välttämättä saada selvitettyksi samaisella hetkellä, hakija otetaan väliaikaisesti säilöön ja asian tutkintaa jatketaan aamulla, jolloin henkilöllisyys lopulta selviää ja hakija vapautetaan. Lyhyttä säilöönottoa käytetään Aution mukaan myös silloin, kun hakijaa ollaan poistamassa maasta ja hänen oletetaan hankaloittavan sitä katoamalla tai vastustamalla poistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Tässä tapauksessa säilöönotto tehdään joko lähtöä edeltävänä päivänä tai korkeintaan pari päivää sitä ennen, Autio tarkentaa.

Myös alaikäinen voidaan ottaa säilöön, mutta tällöin asiassa täytyy kuulla ensin sosiaaliviranomaisen edustajaa (UlkL 7:122 §). Käytännössä alaikäisen säilöönottoprosessi käynnistyy poliisin

ja Metsälän säilöönottokeskuksen tilanteen selvittämisellä, jonka jälkeen viranomaisen keskustele säilöönotosta sosiaaliviranomaisen kanssa. Tämän jälkeen selvitetään säilöönottoperusteet, joiden alaikäisen kohdalla tulee olla selkeät ja erittäin aiheelliset. Säilöön otettava alaikäinen sijoitetaan suoraan Metsälään ilman, että hän joutuisi odottamaan siirtoa poliisin tiloissa, sillä alaikäistä ei voida sijoittaa poliisin tiloihin, ellei tiloihin sijoiteta myös hänen huoltajaansa tai muuta täysi-ikäistä perheenjäsentä. (UlkL 7:123.5 §; Autio 12.4.2011, haastattelu.) Prosessin erikoislaatuisuuden vuoksi alaikäisen säilöönottoa pyritään Aution mukaan useimmiten välttelemään.

Turvapaikanhakija on mahdollista siirtää Metsälän säilöönottokeskuksesta poliisin pidätystiloihin, jos hänen koetaan vaarantavan yleistä turvallisuutta. Erillään säilyttäminen on välttämätöntä, jos hakija aiheuttaa vaaraa omalle tai muiden hengelle tai terveydelle, säilöönottoyksikön turvallisuudelle tai järjestykselle käyttäytymällä itsetuhoisesti, väkivaltaisesti tai tahallisen huolimattomasti esimerkiksi tarttuvan taudin suhteen. Hakijaan itseensä voi myös kohdistua henkeä tai terveyttä uhkaava vakava vaara, jota ei pystytä muulla kuin erillään säilyttämisellä poistamaan. Tällainen tilanne voisi syntyä muun muassa silloin, jos säilöönottoyksikössä on henkilöitä, jotka eivät etnisen taustansa tai muiden kokemustensa perusteella pysty elämään yhdessä. Hakijaa voidaan säilyttää pidätystiloissa myös hänen henkilöllisyytensä selvittämisen takia, jos koetaan, että se on erittäin painavien tutkinnallisten syiden vuoksi välttämätöntä. (Säilöönottolaki 2:8.1 §; HE 192/2001 vp, 25.) Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan tilanteessa, jossa turvapaikanhakija siirretään Metsälästä poliisin pidätystiloihin, on useimmiten kysymys maasta poistamiseen liittyvästä vastustuksesta, joka ilmenee esimerkiksi hakijan aggressiivisuutena. Hän katsoo, että nimenomaan turvapaikkaa haettaessa on harvoin niin vakavia tilanteita, että hakija siirrettäisiin säilytettäväksi erilleen poliisin pidätystiloihin.

4.3 Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelu

Maahanmuuttoviraston suorittama turvapaikkapuhuttelu on keskeisessä roolissa turvapaikanhakuprosessissa. Se on sekä Maahanmuuttoviraston että hakijan näkökulmasta tärkeä tilaisuus selvittää hakijan perusteet turvapaikanhauille. Puhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta, ihmisoikeusloukkauksista tai niiden uhkista hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan. Onnistunut turvapaikkapuhuttelu on perusta asianmukaiselle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkapäätökselle. Pääsääntöisesti puhuttelun hoitaa Maahanmuuttovirasto, mutta myös poliisi tai suojelupoliisi voi suorittaa puhuttelun viraston pyynnöstä, jos hakeusten määrä lisääntyy voimakkaasti tai puhuttelun pitämiseen näissä viranomaisissa on jokin

erityinen syy. (UlkL 6:97.2 §; Pakolaisneuvonta ry 2008, 5.) Käytännössä tällaiset tilanteet ovat hyvin harvinaisia, mutta joskus suojelupoliisi saattaa olla mukana puhuttelussa ja esittää omalta osaltaan kysymyksiä aiheeseen liittyen. Lisäksi aika-ajoin heiltä pyydetään virallista lausuntoa turvapaikka-asiassa. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

Puhuttelu pyritään hoitamaan siinä Maahanmuuttoviraston yksikössä, joka on lähimpänä turvapaikanhakijan majoittanutta vastaanottokeskusta (Turvapaikkaohje 2008, 17). Vastaanottokeskuksen tehtävä on tehdä tarvittavat matkajärjestelyt puhuttelupaikalle. Käytännössä matka pyritään järjestämään halvimman mahdollisimman kulkuneuvon mukaan, mutta kuitenkin siten, että matkustustapa ja -aikataulu ovat turvapaikanhakijan kannalta kohtuullisia. Mahdollisiin vaihtoihin on varattava riittävästi aikaa ja pitkämatkalaisille on tarvittaessa järjestettävä yöpymismahdollisuus sekä puhuttelua edeltävälle yölle että sen jälkeiselle yölle. Hakija majoitetaan puhuttelun ajaksi lähimpään vastaanottokeskukseen. Hakijalle on selvitettävä riittävästi ja hänen ymmärtämällään kielellä matkareitti, kulkuneuvot ja aikataulut, sillä hänen tulee matkustaa puhuttelupaikkakunnalle yksin. Matkan järjestäminen tulisi hoitaa siten, ettei hakijan tarvitsisi olla epävarma selviämisestään puhuttelupaikalle, ja ettei hän olisi matkasta johtuen liian väsynyt puhuttelutilanteessa. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu; Pakolaisneuvonta ry 2008, 14-15.)

Maahanmuuttoviraston puhuttelu pyritään pitämään yhden päivän aikana ja monipäiväiset puhuttelut ovatkin harvinaisia. Asiakirjojen ja turvapaikanhakijan kansalaisuuden perusteella arvioidaan, kuinka paljon puhuttelulle varataan aikaa. Vähimmillään puhutteluun varataan aikaa noin kolme tuntia ja enimmillään yhdeksästä kuuteentoista tuntia. Jos varattu aika ei riitä, ei uutta aikaa puhuttelulle pystytä käytännön syistä heti järjestämään, sillä tilat tulee varata uudelleen ja uuden aikataulun tulee sopia tulkille, avustajalle sekä alaikäisen edustajalle. Uusi aika puhuttelulle pyritään kuitenkin järjestämään mahdollisimman pian. Kyseessä ei varsinaisesti ole uusi puhuttelu, vaan asioiden käsittelyä jatketaan siitä, mihin edellinen puhuttelu jouduttiin lopettamaan. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

Tavallisesti Maahanmuuttovirasto ei pidä turvapaikkapuhuttelua, jos hakijan tiedot löytyvät sormenjälkien perusteella Eurodac-järjestelmästä. Puhuttelua ei pidetä myöskään silloin, jos kielteisen päätöksen jälkeen tehdyn uuden turvapaikkahakemuksen perusteissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. (Turvapaikkaohje 2008, 27.)

4.3.1 Puhuttelussa läsnä olevat henkilöt

Turvapaikkapuhuttelussa on hakijan lisäksi läsnä Maahanmuuttoviraston virkamies, jonka tehtävänä on johtaa puhuttelua. Puhuttelijan velvollisuutena on ennen puhuttelua perehtyä huolellisesti hakijaa koskevaan aikaisempaan asiakirja-aineistoon ja tarvittaessa hankkia maatiedot. Hänen tehtävänä on varmistaa, että hakija sekä muut puhutteluun osallistuvat ovat tietoisia puhuttelun tarkoituksesta, merkityksestä ja läsnäolijoiden roolista. Mikäli kyseessä on naispuolinen hakija, on pyrittävä käyttämään naispuhuttelijaa, jos hakijan on vaikea esittää perusteita hakemukselleen kokemiensa tapahtumien tai kulttuuritaustastaan johtuvien syiden vuoksi. Puhuttelija vastaa siitä, että päätöksen kannalta oleelliset asiat selvitetään tilaisuudessa ja hänen tehtävänä on laatia puhuttelusta puhuttelupöytäkirja. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8; Turvapaikkaohje 2008, 27-28.)

Turvapaikanhakijalla on oikeus käyttää turvapaikkapuhuttelussa avustajaa ja hänelle on ennen puhuttelua järjestettävä mahdollisuus keskustella avustajansa kanssa (Turvapaikkaohje 2008, 28-29). Tällaisessa tapaamisessa avustaja voi käydä hakijan kanssa läpi hakemuksen perusteet (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8). Puhuttelun aikana avustajan tehtävä on varmistaa, että turvapaikkaperusteet tulee riittävästi selvitettyksi, joten tarvittaessa hänellä on oikeus esittää hakijalle lisäkysymyksiä. Hänen tulee nostaa esiin nimenomaan ne seikat, jotka tukevat myönteistä turvapaikkapäätöstä. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 9.)

Puhuttelu voidaan suorittaa tulkin avulla tai siten, että puhuttelija käyttää kieltä, jota puhuteltava ymmärtää. Tulkkaus voidaan suorittaa myös puhelin- tai videotulkkausta käyttämällä. Tulkki toimii puhuttelussa vain ja ainoastaan tulkkina, joten hän ei voi ottaa kantaa tai neuvoa puhuttelun kuluissa tai siinä käsiteltävissä asioissa. Puhuttelijan tulee huolehtia siitä, että tulkki on tietoinen asemastaan ja velvollisuuksistaan puhuttelun aikana. Jotta varmistuttaisiin tulkin pätevyydestä ja objektiivisuudesta, puhuttelussa käytetään ensisijaisesti koulutettua tulkkia. Tulkin tulee olla puolueeton, eikä viranomaisen hankkimana tulkkina voi olla henkilö, joka on sellaisessa suhteessa hakijaan, että tulkkauksen luotettavuus voisi kärsiä. Pääsääntö on, että tulkkaus tehdään hakijan äidinkielellä, mutta harvinaisten kielten kohdalla tätä ei kuitenkaan voida olettaa. Tällöin käytetään kieltä, jota asianomainen ymmärtää riittävän hyvin, jotta hänen oikeusturvansa ei vaarantuisi. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8; Turvapaikkaohje 2008, 29, 32.) Jos puhuttelu joudutaan keskeyttämään tai sille varattu aika loppuu, pyritään puhuttelua jatkamaan saman tulkin kanssa (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu).

Kun turvapaikkaa hakee avio- tai avopari, kumpikin haastatellaan erikseen ja yksilöllisesti, sillä toisella hakijoista voi olla sellaisia itsenäisiä perusteita hakemukselle, joita ei haluta saattaa puolison tietoon. Esimerkkinä tällaisesta on perheväkivalta. Puolisoille on mahdollista antaa asiassa erilliset turvapaikkapäätökset, joten asiaa tulee tiedustella heiltä puhuttelussa. Hakijan perheenjäsen ei muutenkaan saa olla puhuttelussa läsnä ilman perusteltua syytä. Perheenjäsen saa olla läsnä ainoastaan hakijan sitä nimenomaan pyytäessä ja puhuttelijan arvioidessa läsnäolon olevan tarpeellista. (Turvapaikkaohje 2008, 28.) Alaikäistä kuultaessa huoltajalla on laillinen oikeus olla läsnä puhuttelussa. Alaikäisten puhuttelussa noudatetaan Suomen lastensuojelulain (417/2007) mukaisia ikärajoja. Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen 15 vuotta täyttänyt puhutellaan henkilökohtaisesti ja 12 vuotta täyttäneet näiden perhetilanteen ja puhuttelijan arvion mukaan. Jos hakijana on perhe, heille tulee täsmentää puhuttelussa, että turvapaikka-asiat ovat salassa pidettäviä myös perheenjäsenten kesken. Heidän hakemuksensa pyritään käsittelemään samanaikaisesti ja vaikka käsittelyajoissa olisikin muutaman päivän ero, päätös annetaan yleensä tiedoksi samana päivänä. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

4.3.2 Turvapaikkapuhuttelun kulku

Turvapaikkapuhuttelu varataan ilman turhaa viivytystä ja siitä on toimitettava kaikille osallistuville tahoille tieto hyvissä ajoin. Hakijan olisi hyvä saada tieto vähintään kaksi viikkoa ennen puhuttelua. Tieto annetaan lähettämällä puhuttelukutsu, johon tulee kirjata puhuttelijan nimi, puhuttelupäivä, aika ja paikka sekä tulkin nimi ja tulkkauskieli. Kutsuun kirjataan myös kuulemista, myötävaikuttamista, saapumisvelvollisuutta sekä tulkkia ja avustajaa koskevat keskeiset lainkohdat. Jos turvapaikanhakijalla on toiveita liittyen tulkkauskieleen tai -murteeseen tai mahdollisesti tulkin sukupuoleen, on niistä ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle viipymättä. Maahanmuuttovirasto toimittaa kutsun siihen vastaanottokeskukseen, joka vastaa turvapaikanhakijan majoittamisesta. Yksityismajoituksessa asuvien kohdalla kutsu lähetetään vastaanottokeskukseen, josta se toimitetaan turvapaikanhakijalle. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 11–12; Turvapaikkaohje 2008, 17.)

Maahanmuuttovirasto saa poliisilta tai rajavartiolaitokselta pöytäkirjan hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä. Pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto ei enää selvitä kyseisiä asioita, vaan nojautuu poliisin ja rajavartioston antamiin tietoihin. Puhuttelussa hakijalla on kuitenkin vielä oikeus täydentää aikaisemmin antamiaan tietoja, ja tarvittaessa myös Maahanmuuttovirasto voi pyytää poliisilta lisäselvitystä asiaan liittyen. (Turvapaikkaohje 2008, 24–25, 29.)

Turvapaikkapuhuttelun aluksi puhuttelijan on varmistettava, että turvapaikanhakija ymmärtää puhuttelun tarkoituksen ja merkityksen, omat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä läsnäolijoiden sällässapitovelvollisuuden. Hakijalle sekä muille läsnäolijoille on myös ilmoitettava puhuttelun taltiointinnista, sillä puhuttelusta voidaan tallentaa sekä kuvaa että ääntä. Taltiointi ei edellytä läsnäolijoiden suostumusta, mutta läsnäolijoiden ilmaisemat mielipiteet taltiointinnista merkitään erikseen puhuttelupöytäkirjaan. Tallentamisella varmistetaan se, että tarvittaessa puhuttelun sisältöä voidaan tarkistaa myöhemmin. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 21; Turvapaikkaohje 2008, 28, 31.) Puhuttelusta tehtyä äänitallennetta säilytetään puhuttelun jälkeen viisi vuotta (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu).

Puhuttelussa tärkeintä on huomioida sen tarkoitus turvapaikka-asian ratkaisemisessa. Turvapaikanhakijalle annetaan mahdollisuus kertoa yksityiskohtaisesti tapahtuneesta ja esittää siihen liittyvät todisteet. Puhuttelijan on kiinnitettävä huomiota kertomuksen uskottavuuteen ja selvitettävä mahdollisia ristiriitaisuuksia lisäkysymysten avulla. Hakijalle tulee kertoa, että kysymysten tarkoituksena on varmistaa, että kaikki päätöksen kannalta oleelliset seikat tulee selvitettyä. Puhuttelussa selvitetään turvapaikanhakijan perusteet vainosta tai muista oikeudenloukkauksista sekä turvapaikkatutkinnan kannalta merkitykselliset tapahtumat menneisyydestä. Huomiota tulee kiinnittää niihin mahdollisiin uikiin ja oikeudenloukkauksiin, jotka turvapaikanhakija kohtaa, jos hänet palautettaisiin koti- tai vakituiseen asuinmaahansa. Turvapaikanhakijalta tulee erityisesti selvittää se, miten hän suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen ja palauttamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan. Hakijan tulee siis esittää perusteet sille, miksi kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen. Puhuttelun lopuksi hakijalle annetaan tieto siitä, miten hakemusta jatkossa käsitellään sekä arvio siihen kuluvasta ajasta. (UlkL 1:7.1 §; Turvapaikkaohje 2008, 28–30.)

Eräissä tilanteissa puhuttelu voidaan joutua keskeyttämään. Avustaja voi joutua poistumaan kesken puhuttelun ja tällöin hakijalta tulee tiedustella haluaako hän jatkaa puhuttelua ilman avustajaa. Jos hakija ei halua jatkaa, puhuttelu keskeytetään. Myös tilanteessa, jossa tulkki tai hakija ei riittävän hyvin ymmärrä tulkattavaa kieltä, puhuttelu keskeytetään. Hakijan saapuessa paikalle humaltuneena tai huumausaineiden vaikutuksen alaisena puhuttelua ei pidetä lainkaan. Keskeyttämiseen johtavia seikkoja voivat olla myös mahdolliset sairaskohtaukset tai niihin rinnastettavat tilanteet, kuten paniikkikohtaus. Tällöin kohtauksen saaneelta on tiedostettava, pystyykö hän jatkamaan puhuttelua. Jos puhuttelun aikana käy ilmi, että hakija tarvitsisi edunvalvojan, on puhuttelu keskeytettävä ja vastaanottokeskuksen on huolehdittava edunvalvojan hankinnasta. Näiden

syiden lisäksi puhuttelu voidaan keskeyttää perustellusta syystä esimerkiksi silloin, kun puhuteluun osallistuvan käytös on uhkaavaa tai häiritsevää. (Turvapaikkaohje 2008, 30.)

4.3.3 Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja

Puhuttelija tekee turvapaikkapuhuttelusta pöytäkirjan. Pöytäkirjaan kirjataan huolellisesti ja objektiivisesti kaikki ne seikat, jotka ovat hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisia. Kaikki esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset merkitään. Merkintä tehdään myös avustajan tekemistä lisäkysymyksistä sekä huomautuksista. Lisäksi pöytäkirjaan merkitään tieto hakijan mahdollisista voimakkaista tunnetiloista tai jos hakija kieltäytyy vastaamasta kysymyksiin. Ne seikat, jotka läsnäolijoiden vuorovaikutuksessa saattavat vaikuttaa hakijan käsitykseen kertomastaan, merkitään myös. Jos puhuttelu joudutaan keskeyttämään, syy tulee ilmoittaa pöytäkirjassa. Lisäksi tehdään merkintä, jos puhuttelua jatketaan ilman avustajaa tai sairaskohtauksen jälkeen. Pöytäkirjaan merkitään myös puhuttelun ajankohta, pidetyt tauot sekä kieli, jolla puhuttelu on pidetty. (Turvapaikkaohje 2008, 29–30.)

Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja kirjataan joko suomeksi tai ruotsiksi. Se tulkitaan puhuttelun lopuksi hakijalle, jolle on annettava mahdollisuus perehtyä sen sisältöön. Hakijalla on mahdollisuus esittää pöytäkirjaan korjauksia tai lisäyksiä, ja hänelle on myös kerrottava mahdollisuudesta täydentää pöytäkirjaa myöhemmin. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoittamalla sen jokaisen sivun. Jos hän kieltäytyy allekirjoittamasta, siitä tehdään merkintä pöytäkirjaan. Kieltäytyminen ei kuitenkaan estä Maahanmuuttovirastoa tekemästä hakemusta koskevaa päätöstä. (Turvapaikkaohje 2008, 30–32.)

Pääsääntöisesti turvapaikanhakijalle annetaan jäljennös puhuttelupöytäkirjasta heti puhuttelun päätyttyä. Perustellusta syystä se voidaan kuitenkin antaa myös mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen. Tällainen perusteltu syy voi olla esimerkiksi tilanne, jossa aviopari on hakenut turvapaikkaa ja toisella on hakemukselleen itsenäisiä perusteita, joita ei haluta saattaa puolison tietoon. Pöytäkirjasta annetaan hakijalle kopio, vaikka hän ei olisi suostunutkaan allekirjoittamaan sitä. (Turvapaikkaohje 2008, 31.)

5 VASTAANOTTOPALVELUT

Turvapaikanhakija kuuluu turvapaikan vastaanoton piiriin, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Tämä koskee kuitenkin ainoastaan sellaisia turvapaikanhakijoita, jotka tulevat kolmansista maista, joten Euroopan unionin jäsen ja häneen rinnastettavat hakijat jäävät turvapaikan vastaanoton ulkopuolelle. Vastaanottolain astuessa voimaan syyskuussa 2011 myös Euroopan unionin jäsen ja Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, joka hakee kansainvälistä suojelua, on oikeutettu saamaan vastaanoton palveluita kielteiseen turvapaikkapäätökseen asti. Turvapaikanhakijan vastaanoton järjestää vastaanottokeskus. (Kotouttamislaki 1:3.2 §; 14:19c §; HE 266/2010 vp, 48.) Vastaanottojärjestelmän tavoitteena on järjestää turvapaikanhakijoille kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaiset peruspalvelut sekä tarvittavat erityispalvelut turvapaikkaprosessin ajaksi (Sisäasiainministeriö 2009b, 8).

Turvapaikanhakija siirretään poliisilaitokselta tai rajavartiolaitokselta lähimpään vastaanottokeskukseen, jossa hän voi oleskella turvapaikkaprosessiin kuluvana aikana. Käytännössä viranomaisen ilmoittaa vastaanottokeskukselle uudesta hakijasta esimerkiksi faksilla, minkä jälkeen vastaanottokeskuksen työntekijät käyvät noutamassa tämän. Sen sijaan ilta- ja yöaikaan hakijoille järjestetään poliisikuljetus keskukseen. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Turvapaikanhakija rekisteröidään vastaanottokeskuksen asukasrekisteriin, minkä jälkeen se vastaanottokeskus, jonka rekisteriin hakija merkitään, vastaa kyseisen turvapaikanhakijan vastaanotosta. Perustellusta syystä turvapaikanhakija voidaan kuitenkin siirtää toiseen vastaanottokeskukseen. Tällaiseen siirtopäätökseen turvapaikanhakija ei voi hakea muutosta hallinto-oikeuteen valittamalla. (Kotouttamislaki 7:44.2 §; 14:19c.2 §; HE 266/2010 vp, 50.) Perusteltuja syitä siirtoon on perinteisesti ollut kolme. Poliisiviranomainen voi pyytää tai määrätä turvapaikanhakijan siirrotta esimerkiksi tutkinnallisista syistä. Siirtoa voidaan myös pyytää silloin, kun hakijan lähiomainen, kuten puoliso tai alaikäinen lapsi, on toisessa vastaanottokeskuksessa. Lisäksi siirto voidaan tehdä terveydellisistä syistä esimerkiksi silloin, kun turvapaikanhakijan terveydellinen tila vaatii yliopistollisen sairaalan lähellä oloa. (Heikkinen. 21.4.2011, haastattelu.) Uuden vastaanottolain myötä päätöksen siirrosta tekee pääsääntöisesti vastaanottava vastaanottokeskus. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin pidättää oikeuden päättää asiasta. (HE 266/2010 vp, 69–50.)

Asukasrekisterin päävastuullinen ylläpitäjä on Maahanmuuttovirasto, joka ylläpitää myös valtakunnallista osarekisteriä. Vastaanottokeskukset ylläpitävät ja vastaavat jokainen omasta vastaanottokeskuksen osarekisteristä, jotka yhdessä valtakunnallisen rekisterin kanssa muodostavat asukasrekisterin. Rekisteriin kerätään ja tallennetaan tietoja vastaanottokeskuksen asukkaista ja heidän perheestään. Tällaisia kerättäviä tietoja ovat muun muassa henkilön tunnistetiedot ja Maahanmuuttoviraston asiakasnumero. Lisäksi rekisteriin voidaan tehdä maininta henkilön syntymäpaikasta ja kansalaisuudesta, kielitaidosta, koulutuksesta, ammattitaidosta ja työkokemuksesta sekä niistä tiedoista, jotka liittyvät turvapaikkahakemuksiin tai maasta poistamiseen ja ovat olennaisia vastaanoton järjestämisen kannalta. Rekisteröidyn suostumuksella asukasrekisteriin voidaan kirjata myös tämän etnistä alkuperää ja uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja. Asukasrekisterin tietoja voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa poliisille, rajavartiostolle tai Maahanmuuttovirastolle, jos ne ovat tarpeellisia sellaisten tehtävien hoitamiseksi, mitä ulkomaalaislaissa viranomaisten osalta säädetään. Henkilöä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä, kun viimeisestä merkinnästä on kulunut 5 vuotta. (Kotouttamislaki 6:34–35 §; 6:37.2 §; 6:40 §; 7:42 §.)

Uuden vastaanottolain myötä asukasrekisteri muuttaa nimensä vastaanoton asiakasrekisteriksi. Rekisteriin kerättävät tiedot pysyvät samana, mutta lisäksi siihen merkitään tiedot rekisteröidyn majoituksesta, maksettavasta vastaanotto- ja käyttörahasta sekä rekisteröidyn terveydentilasta. (HE 266/2010 vp, 65–66.)

Vastaanottokeskusten keskeisimpiä palveluita ovat majoitus, toimeentulotuki, joka lakimuutosten jälkeen tulee muuttamaan vastaanotto ja käyttörahaksi, välttämättömät sosiaali- ja terveystalvet, tulkkipalvelut ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen. Lisäksi keskuksissa järjestetään työ- ja opintotoimintaa. Palveluista voidaan periä kohtuullinen maksu, enintään kuitenkin vain niistä aiheutuvien kustannusten määrän suuruinen. Vastaanottokeskuksen palveluista perittäviä maksuja ei peritä takautuvasti. Maksuvelvollisella on oikeus vaatia oikaisua maksuista maksun määränneeltä vastaanottokeskuksen johtajalta 6 kuukauden kuluessa, jos niiden määräämisessä on hänen mielestään tapahtunut virhe. Lisäksi hän voi hakea valittamalla muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun vastaukseen hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa. (Kotouttamislaki 4:19.1 §; 14:21a.1 §; 14:21a.3-4 §; HE 266/2010 vp, 47, 60, 69.)

Turvapaikanhakijoita tulee kohdella vastaanottotoiminnassa tasavertaisesti. Huomioitava on kuitenkin ryhmät, jotka tarvitsevat erityisiä palveluita. Tällaisia ryhmiä ovat kidutuksen tai muun väkivallan teon kohteeksi joutuneet, lapset ja raskaana olevat naiset, mielenterveysongelmista tai pitkäaikaisesta sairaudesta kärsivät, tartuntatauteja sairastavat sekä vammaiset ja liikuntarajoitteiset. (Sisäasiainministeriö 2009b, 7.) Jokaisen hakijan kohdalla erityistarpeet arvioidaan tapauskohtaisesti. Kidutuksen tai muun väkivallan uhriksi joutuneiden kohdalla vastaanottokeskuksen sairaanhoitaja kartoittaa hoidon tarpeen ja tarvittaessa ohjaa samaan apua esimerkiksi kidutettujen kuntoutuspalveluista. Tällaisen avun ongelmana on kuitenkin usein se, että pitempiaikaiset hoidot jäävät usein kesken, kun asiakas siirtyy toiseen vastaanottokeskukseen tai hänet käännytetään. Raskaana oleville naisille vastaanottokeskus maksaa normaalit neuvolapalvelut. Turvapaikanhakijalle, jolla huomataan mielenterveydellisiä ongelmia, kirjoitetaan lähete psykiatriseen hoitoon keskuksen sairaanhoitajan tai lääkärin toimesta. Virka-ajan ulkopuolella lähete saadaan psykiatrisen päivystyksen kautta. Liikuntarajoitteiset sekä näkö- ja kuulovammaiset pyritään majoittamaan siten, että heidän liikkumisensa olisi mahdollisimman helppoa. Lisäksi niille, joille julkisilla liikkuminen on hankalaa tai käveleminen linja-autopysäkillä ei onnistu, järjestetään esimerkiksi kauppakuljetuksia vastaanottokeskuksen omalla autolla. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

5.1 Majoitus

Turvapaikanhakijalle järjestetään hakuprosessin ajaksi tilapäinen majoitus vastaanottokeskuksessa (Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3). Asumisesta voidaan periä kohtuullinen, enintään kustannusten todellista määrää vastaava maksu, jonka asettaa kyseisen vastaanottokeskuksen johtaja. Jos turvapaikanhakijan toimeentulo tai elatusvelvollisuuden toteuttaminen vaarantuu perittävän maksun myötä, sen määrää voidaan alentaa tai se voidaan jättää kokonaan perimättä. (Kotouttamislaki 14:21a.1 §.) Heikkinen (21.4.2011, haastattelu) ei kuitenkaan tiedä yhtään tapausta, jolloin asumisesta olisi peritty maksua. Maahanmuuttoviraston ohjeistus on, että periä ei voida enempää kuin todelliset kustannukset. Yksi majoitusvuorokausi vastaanottokeskuksessa maksaa noin 50 euroa, joten käytännössä sellaisen summan periminen turvapaikanhakijalta on mahdollista. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

Majoitusta järjestettäessä tulee huomioida turvapaikanhakijan erityistarpeet, jotka voivat johtua hänen iästään, turvattomasta asemastaan sekä fyysisestä tai psyykkisestä tilastaan. Esimerkiksi yksin saapuneet alaikäiset lapset sijoitetaan heille osoitettuihin ryhmäkoteihin tai tukiasuntoloihin.

Majoitus on pyrittävä järjestämään myös siten, että perheenjäsenet voivat asua yhdessä. Yksin saapuneet hakijat sijoitetaan samaan huoneeseen samaa sukupuolta olevien kanssa. (Kotouttamislaki 4:19.2-3 §; HE 266/2010 vp, 51; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.) Huoneessa turvapaikanhakijalle on petipaikka ja mahdollisuus lukita tavaransa kaappiin omalla lukolla. Muuta sisustusta ja huonekaluja huoneissa on sen mukaan, mitä talolla on tarjota. Keittiö ja pesutilat ovat yhteiset. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

Saapuessaan vastaanottokeskukseen, uusi asukas saa tarvikepaketin. Paketti sisältää patjan, peiton ja tyynyn sekä yhden vuodevaatesetin eli lakanan, pussilakanan sekä tyynyliinan. Jos turvapaikanhakija katsoo tarpeelliseksi hankkia vaihtosetin, hän tekee sen itse toimeentulotuellaan. Lakanat kulkevat hakijan mukana tämän siirtyessä esimerkiksi toiseen vastaanottokeskukseen. Tarvikepaketti sisältää myös tavallisimmat astiat, kuten mukin, lasin, lautaset, haarukan, veitsen, lusikan, kattilan, paistinpannun, paistinlastan, kauhan sekä purkinavaajan. Vastaanottokeskuksesta riippuen pakettiin saattaa sisältyä myös pesusieni ja vähän pesuainetta. Turvapaikanhakijalla, joka saapuessaan on varaton, eikä ole syönyt moneen päivään, on mahdollisuus niin kutsuttuun hätämuonaan. Se sisältää yleensä riisiä tai makaronia, tonnikalaa, tomaattimurskaa, suolaa, öljyä, sokeria, teetä ja mahdollisesti myös leipäpaketin. Hätämuonapaketti ei ole ilmainen, vaan se vähennetään myöhemmin hakijan ensimmäisestä toimeentulotuesta. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Turvapaikanhakija voi järjestää majoituksen myös itse. Tällöin hänen on ilmoitettava osoitteensa vastaanottokeskukselle kirjallisena sekä esitettävä lisäksi asuntonsa vuokrasopimus tai hänet majoittaneen henkilön selvitys asumisjärjestelyistä. Turvapaikanhakija ei voi saada tukea tällaista asumista varten, koska hänelle on järjestetty mahdollisuus asua vastaanottokeskuksissa ja ryhmäkodeissa yksityismajoituksen sijaan. (Kotouttamislaki 14:19c.3 §; 14:22.2 §; HE 266/2010 vp, 52–53.)

5.2 Toimeentulotuki

Turvapaikanhakija voi hakea toimeentulotukea erillisellä hakemuksella vastaanottokeskukselta, joka myös toimii tuen myöntäjänä (Kotouttamislaki 14:22.1 §). Turvapaikanhakijan toimeentulotuki on verotonta tukea, jonka suuruus määräytyy kansaneläkeindeksin kehityksen mukaan. Maksettava toimeentulotuki on suuruudeltaan 30 prosenttia pienempi kuin perusosa muilla Suomessa asuvilla. Tämä perustuu siihen, että turvapaikanhakijalla on mahdollisuus asumiseen vastaanot-

tokesuksissa. Turvapaikanhakija, joka saa vastaanottokeskuksessa kaikki päivittäiset ateriat, saa toimeentulotukea, joka on 79 prosenttia pienempi kuin muiden Suomessa asuvien perusosa. Toimeentulon määrään vaikuttavat myös turvapaikanhakijan mahdolliset palkkatulot, puolison tulot sekä yhteistaloudessa asuvan tulot. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu; Maahanmuuttovirasto 2011d, hakupäivä 10.3.2011.) Taulukossa 1 on kuvattu vuonna 2011 maksettavat turvapaikanhakijan toimeentulotuet.

TAULUKKO 1. Turvapaikanhakijan toimeentulotuki 1.1.2011 lukien (Maahanmuuttovirasto 2011d, hakupäivä 10.3.2011)

Elämäntilanne	Perusosa	Vähennetty 30 %	Vähennetty 79 %
Yksinasuva ja yksinhuoltaja	419,11	293,38	88,01
Avio- tai avoliitossa tai yhteistaloudessa asuva	356,24	249,37	74,81
Täysi-ikäinen vanhempien luona asuva	305,95	214,17	64,25
1 lapsi 10–17-v.	293,38	205,37	61,61
2 lasta 10–17-v.	272,42	190,69	57,21
3 ja sitä useampi lapsi 10–17-v.	251,47	176,03	52,81
1 lapsi 0–9-v.	264,04	184,83	55,45
2 lasta 0–9-v.	243,08	170,16	51,05
3 ja sitä useampi lapsi 0-9-v.	222,13	155,49	46,65

Toimeentulotuen saaja voi hakea muutosta toimeentulotukipäätökseen, jos hän on tyytymätön siihen. Muutosta haetaan valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka alueella toimiva vastaanottokeskus on tuen myöntänyt. Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitus voidaan antaa myös vastaanottokeskuksen johtajalle, jonka tulee toimittaa se hallinto-oikeuteen yhdessä oman asiaa koskevan lausuntonsa kanssa. Toimeentulotuen saajalla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden antamasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Kotouttamislaki 14:24 §.)

Syyskuussa voimaan astuvan vastaanottolain jälkeen toimeentulotuki muuttuu vastaanotto- ja käyttörahaksi. Vastaanottoraha myönnetään turvapaikanhakijalle, joka ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllä, muilla tuloillaan tai varoillaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai jollakin muulla tavoin. Kukin hakija tai perhe arvioidaan yksilökohtaisesti ja päätös vastaanottora-

hasta tehdään jokaisen kohdalla erikseen. Vastaanottorahan suuruutta arvioidessa otetaan huomioon hakijan sekä tämän perheen tulot ja varat toimeentuluesta annetun lain mukaan. Vastaanottorahan myöntää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity. (HE 266/2010 vp, 53–56.)

Yksinasuvan sekä yksinhuoltajan saama vastaanottoraha on suuruudeltaan 290 euroa kuukaudessa. Jos hakija asuu vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa asukkailleen ruoat, vastaanottoraha on yksinasuvan sekä yksinhuoltajan kohdalla 85 euroa kuukaudessa. Yhteistaloudessa asuva saa vastaanottorahaa 245 euroa kuukaudessa tai alennettua vastaanottorahaa 70 euroa kuukaudessa. Perheen kanssa asuva lapsi saa 185 euroa kuukaudessa tai alennettuna 55 euroa kuukaudessa. (HE 266/2010 vp, 55.)

Vastaanottoraha kattaa seuraavat turvapaikanhakijan perustarpeet: vaatemenot, jalkineet, vähäiset terveydenhuoltomenot, paikallisliikenteen, puhelimen käytöstä aiheutuneet kustannukset, muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot sekä ruokamenot. Vastaanottorahaan voi saada myös täydennystä, jos hakijan tai tämän perheen erityiset tarpeet tai olosuhteet aiheuttavat ylimääräisiä, tarpeelliseksi harkittuja menoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi pitkäaikaissairaus, lastentarvikkeet tai matkakulut turvapaikkapuhutteluun. (HE 266/2010 vp, 54.)

Yksin saapuneelle alaikäiselle, jolla on täysi ylläpito vastaanottokeskuksessa, maksetaan vastaanottorahan sijasta käyttörahaa. Alle 16-vuotiaiden kohdalla käyttörahan suuruus on 25 euroa kuukaudessa ja yli 16-vuotiaiden kohdalla 45 euroa kuukaudessa. Raha voi olla myös pienempi, jos se on lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen perusteltua. (HE 266/2010 vp, 55.)

Vastaanottokeskus voi periä toimeentulotuen ja lakimuutoksen jälkeen vastaanotto- ja käyttörahan takaisin siltä osin, kun kyseessä on sen myöntämä tuki. Sen toimivalta on siis vastaava kuin kunnan toimivalta toimeentulolaissa. Vastaanottokeskus toimittaa hakemuksen takaisinperinnästä siihen hallinto-oikeuteen, jonka alueella se toimii. (Kotouttamislaki 14:23 §; HE 266/2010 vp, 56.)

5.3 Sosiaali- ja terveystalvet

Turvapaikanhakijalla on oikeus sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710) 17 §:ssä tarkoitettuihin, sosiaalihuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin sosiaalipalveluihin. Palveluiden välttämät-

tömyys arvioidaan jokaisen kohdalla yksilöllisesti. (HE 266/2010 vp, 56.) Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita ovat sosiaalityö, kasvatusta- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, perhehoito, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta sekä vammaisten henkilöiden työtoiminta sekä toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi (Sosiaalihuoltolaki 17 §). Hänellä on myös oikeus saada keskusteluapua sosiaalityöntekijältä, jonka kanssa hän voi keskustella siitä, millaisen avun tarpeessa hän mahdollisesti on. Hakijalle annetaan sosiaalihuollon ammattilaisen neuvontaa ja ohjausta. Lisäksi häntä autetaan sosiaalisten ongelmien selvittämisessä ja tarjotaan muita tukitoimia. (HE 266/2010 vp, 57; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Turvapaikanhakija voi päästä terveystarkastukseen saapuessaan vastaanottokeskukseen. Lisäksi hänellä on tarvittaessa mahdollisuus päästä lääkärin vastaanotolle tai sairaalahoitoon. Vastaanottodirektiivin 15 artikla säätelee Euroopan Unionin jäsenvaltion velvollisuudesta huolehtia siitä, että turvapaikanhakija saa tarpeellisen terveydenhuollon. Tällainen tarpeellinen terveydenhoito sisältää vähintään ensiavun sekä sairauden kannalta välttämättömän hoidon. Sosiaali- ja terveystieteiden käytöstä voidaan periä maksu, jos hakijalla on riittävästi tuloja. Maksun perittäväksi määrää vastaanottokeskuksen johtaja. (HE 266/2010 vp, 57, 61.)

5.4 Työ- ja opintotoiminta

Vastaanottokeskus voi järjestää asukkaalleen työ- ja opintotoimintaa, johon jokaiseen keskuksen majoitetun 16–64-vuotiaan on osallistuttava. Asukas voi jättää osallistumatta järjestettyyn toimintaan ainoastaan siinä tapauksessa, jos hänellä on osallistumisen estävä sairaus tai muu hyvin perusteltu syy. Työtoiminnaksi katsotaan esimerkiksi keskuksen siivous, kunnostus ja pihatyöt sekä avustavat tehtävät kunnassa. Opintotoimintaa voi taas olla suomen tai ruotsin kielen sekä atk-taitojen opiskelu ja suomalaisen yhteiskuntaan tutustuminen. Asukkaan osallistumisesta eri toimintoihin päättävät vastaanottokeskuksen työntekijät yhdessä asukkaan kanssa. (Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Asukkaan kieltäytyttyä toistuvasti tai muutoin olennaisesti työ- ja opintotoiminnasta, voidaan kieltäytymistä pitää laissa toimeentulotuesta (30.12.1997/1412) tarkoitettuna kieltäytymisenä (Kotouttamislaki 14:22.4 §; HE 266/2010 vp, 59). Tällaisen kieltäytymisen perusteella toimeentulotukea voidaan alentaa enintään 20 prosentilla (TTTL 2:10.1 § 1k).

Työ- ja opintotoimintaan osallistuvalla korvataan valtion varoista tapaturma tai toiminnasta aiheutunut ammattitauti. Tällaista tapahtumaa käsitellään siis kuten tapaturmalaisissa säädettyä työtapa-
turmaa. (Kotouttamislaki 14:22a §; HE 266/2010 vp, 60.)

6 TURVAPAIKKAPÄÄTÖS

Turvapaikan myöntää Maahanmuuttovirasto tehdyn turvapaikkamenettelyn perusteella. Maahanmuuttovirasto päättää myös mahdollisesta oleskeluluvan myöntämisestä toissijaisen, humanitaarisen tai tilapäisen suojelun perusteella, elleivät turvapaikan myöntämisen edellytykset täyty. Turvapaikkaa myönnettäessä on arvioitava, onko hakijalla perusteltua syytä pelätä tulevansa vainotuksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan, ja onko kyseinen maa sellainen, ettei hakija pysty oleskelemaan siellä. Erityistä huomiota on siis kiinnitettävä lähtömaassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin eli siihen, onko maa hakijalle tarpeeksi turvallinen, sekä hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin. (UlkL 6:88e.2 §; 6:116.1 § 1-5k.)

Turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan luokitella valtio, jossa maan kansalaisten ja siellä pysyvästi oleskelevien on turvallista asua. Turvapaikanhakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan katsoa valtio, jossa ei ole häneen kohdistuvien vakavien ihmisoikeusloukkausten tai vainon vaaraa. Arvio turvallisesta alkuperämaasta tehdään turvapaikkamenettelyssä Maahanmuuttoviraston toimesta ja se määritellään jokaisessa tapauksessa yksilöllisesti. Arviota tehtäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota alkuperävaltion yhteiskuntajärjestelmän vakauteen ja demokraattisuuteen, oikeuslaitoksen puolueettomuuteen ja oikeudenkäyntien oikeudenmukaisuuteen sekä valtion noudattamiin ihmisoikeussopimuksiin ja mahdollisiin valtiossa tapahtuneisiin ihmisoikeusloukkauksiin. Lisäksi huomioon otetaan kaikki hakijan itsensä esittämät väitteet ja todisteet, jotka koskevat alkuperämaan turvallisuutta. Yleisesti turvallisiksi määritellyjä alkuperämaita ovat Euroopan unionin jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueeseen kuuluvat valtiot, Sveitsi, Amerikan yhdysvallat, Kanada, Australia, Uusi-Seelanti ja Japani. (UlkL 6:100 §; HE 28/2003 vp, 184–185.)

Maahanmuuttovirasto ratkaisee turvapaikkahakemuksen hakijan eduksi, jos katsotaan, että hakemus on kansainvälisen suojelun tarpeen osalta uskottava ja hakija on myötävaikuttanut asian ratkaisuun osallistumalla selvitystyöhön totuudenmukaisesti (UlkL 6:98.3 §). Hakija on siis esimerkiksi avustanut viranomaisia asiaansa liittyvien tosiseikkojen selvittämisessä ja esittänyt selvityksiä kertomustensa tueksi riittävästi ikäänsä ja terveydentilaansa nähden. Hakijan tekemän selvityksen riittävyttä pohdittaessa otetaan huomioon myös hänen mahdollinen alkuperämaassa kokemansa kidutus, joka voi vaikuttaa hakijan kykyyn selvittää hakemukseen liittyviä asioita. (HE 28/2003 vp, 184.) Maahanmuuttovirasto voi jättää hakemuksen tutkimatta ja siten myös ratkaisematta, jos hakijan alkuperämaan tai edellisen turvapaikkamaan todetaan tutkimuksissa olevan turvallinen ja hakija on mahdollista palauttaa kyseiseen maahan. Hakemus voidaan jättää tutki-

matta myös siinä tapauksessa, jos vastuunmäärittämisasiasetuksen mukaan toinen valtio on vastuussa hakemuksesta ja hakija on mahdollista palauttaa kyseiseen valtioon. (UlkL 6:103.1 §.) Elleivät turvapaikan saamisen yleiset edellytykset täyty, Maahanmuuttovirasto voi antaa hakemusasiassa myös kielteisen päätöksen. Kielteisen päätöksen saanut hakija voidaan käännättää Suomesta Maahanmuuttoviraston tekemällä päätöksellä ja hänelle voidaan määrätä maahantulo-kielto joko määräajaksi tai toistaiseksi. (UlkL 9:152.2-4 §.) Maahanmuuttovirasto tekee päätöksensä niin sanottuna kahden nimen päätöksenä, jossa esittelijänä on ylitarkastaja ja asian ratkaisijana tulosalueen johtaja (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu).

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada tieto itseään koskevasta turvapaikkapäätöksestä ja viranomaisella on hallintolain 9 luvun 54 §:n mukaan velvollisuus antaa tekemänsä päätös hänelle viipymättä. Turvapaikkapäätös on salassa pidettävä asiakirja, josta annetaan tieto ainoastaan asianosaiselle henkilölle ja jonka eteenpäin luovuttamiseen tarvitaan asianosaisen henkilön kirjallinen suostumus (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 6:24.1 § 24k; Turvapaikkaohje 2008, 44). Ulkomaalaislain 14 luvun 205 §:n 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona eli tässä tapauksessa haastetiedoksiantona, ja sen tekee henkilökohtaisesti joko poliisi tai rajatarkastusviranomaisena. Hakijalla on oikeus saada itseään koskeva turvapaikkapäätös omalla äidinkielellään tai kielellä, jota hänen voidaan olettaa perustellusti ymmärtävän, joten viranomaisen on käännettävä tai tulkittava tieto päätöksestä hakijalle (UlkL 14:203.5 §). Käytännössä Maahanmuuttoviraston suomeksi tai ruotsiksi kirjaama päätös tulkitaan hakijalle tiedoksiantotilaisuudessa ja hakijalta pyydetään tilaisuuden päätteeksi kuittaus tiedoksiantotodistukseen. Hakija saa alkuperäisen päätöksen mukaansa ja pystyy se perusteenaan hakemaan esimerkiksi oikeusapua päätökseen liittyen. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

Turvapaikkapäätös sisältää hakijan henkilötiedot ja mahdolliset aliashenkilöllisyydet sekä kannanoton siihen, mihin henkilötiedot perustuvat, sillä henkilötiedot voivat perustua esimerkiksi johonkin asiakirjaan tai pelkästään hakijan omaan ilmoitukseen. Päätökseen tulee myös tieto siitä, onko henkilöllisyys varmistettu vai ei. Lisäksi päätöksessä selostetaan hakijan matkareitti sekä hakemus, kerrotaan suppeasti hänen etnisestä taustastaan, uskonnostaan ja perhetiedoistaan sekä referoidaan poliisin tai rajavartiolaitoksen kuulustelussa ja Maahanmuuttoviraston puhuttelussa annettu kertomus siten, että perusteet turvapaikanhauille käyvät selkeästi ilmi. Näiden jälkeen referoidaan mahdolliset lisäselvitykset, kuten lääkärinlausunnot hakijan terveydestä, työvoimatoimiston osaratkaisut, kansalaisuusaseman määrittämispäätös sekä korjaukset ja täyden-

nykset kuulustelu- ja puhuttelupöytäkirjoihin. Tämän jälkeen päätöksessä todetaan asian ratkaisu. Ratkaisussa mainitaan, saako hakija oleskeluluvan ja jos saa, mitä laatua se on ja millä perusteilla se on myönnetty. Ratkaisun perusteluissa selostetaan sovelletut pykälät ja muut huomioon otavat seikat sekä esitetyt turvapaikkaperusteet tiivistetysti ja niitä koskevat kannanotot. Lisäksi päätöksen lisäselvityskohdassa referoidaan mahdolliset ratkaisuun vaikuttaneet ulkopuoliset seikat. (Jyrkkä 19.4.2011, haastattelu.)

Ulkomaalaislaissa tarkoitetusta Maahanmuuttoviraston päätöksestä eli tässä tapauksessa turvapaikkapäätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen, joten päätökseen on sisällytettävä valitusosoitus (UlkL 13:190 §). Valitusosoituksessa tulee olla mainittuna valitusviranomaisen, valituksen toimitustapa ja sen vastaanottava viranomaisen, valitusajan alkamisajankohta ja kesto sekä ohje valituskirjelmän sisällöstä ja sen liitteistä (HL 7:47.1-2 §). Hakijalle tulee lisäksi kertoa, miten hänen on mahdollista saada oikeusapua valituksen tekemiseen (Turvapaikkaohje 2008, 44).

6.1 Myönteinen päätös

Myönteisen turvapaikkapäätöksen saanut turvapaikanhakija saa pakolaisstatuksen ja näin ollen jatkuvaluonteisen määräaikaisen oleskeluluvan Suomeen. Jatkuvan oleskeluluvan saa myös toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun sekä yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Oleskeluluvan pituus on neljä vuotta, jos se on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun vuoksi. Humanitaarisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella se myönnetään vuodeksi kerrallaan. (UlkL 4:52.1 §; 4:53.1 §; 4:53.7 §; 6:113.1 §.) Oleskelulupa, joka on myönnetty tilapäisenä esimerkiksi maasta poistumisen estymisen vuoksi tai ihmiskauppaan liittyvän syyn takia, on myös pituudeltaan korkeintaan yhden vuoden mittainen. Tilapäisen oleskeluluvan saaneelle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen. (UlkL 6:110.1 §; 6:113.2 §.)

Neljän vuoden luvallisen maassa oleskelun jälkeen turvapaikanhakija voi hakea pysyvää oleskelulupaa eli toistaiseksi voimassa olevaa oleskelulupaa. Määräaika lasketaan maahantulopäivästä, jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden, toissijaisen tai humanitaarisen suojelun vuoksi. Muutoin määräaika lasketaan siitä hetkestä, kun hakijalle myönnetään ensimmäinen jatkuvaluonteinen määräaikainen oleskelulupa. Pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä on oleskelun yhtäjaksoisuus, jonka tulee olla vähintään puolet määräaikaisen oleskeluluvan kestosta lukuun ottamatta tavan-

omaisia loma- tai muita matkoja. Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen edellytysten tulee olla yhä voimassa, jotta uusi oleskelulupa voidaan myöntää. (UlkL 4:33.3 §; 4:56 §.)

Ensimmäisen oleskeluluvan hakijalle myöntää Maahanmuuttovirasto (UlkL 6:116.1 §). Uuden määräaikaisen ja pysyvän oleskeluluvan ulkomaalaiselle myöntää poliisiviranomainen, mutta se voi siirtää asian myös Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, ellei luvan saamisen edellytyksiä ole enää olemassa (UlkL 6:117.1-3 §; HE 28/2003 vp, 153-154). Aution (12.4.2011, haastattelu) mukaan myönteisen päätöksen nojalla myönnetty oleskelulupa rekisteröidään hakijan tietoihin, kuten myös päätöksestä annettu tiedoksi. Tiedoksiannon jälkeen poliisi tai rajaviranomainen ohjeistaa hakijaa ottamaan yhteyttä vastaanottokeskuksen työntekijään, jonka avustuksella hakija voi ilmoittautua maistraattiin. Maistraatissa esitetyn oleskelulupatodistuksen perusteella hakija kirjataan Suomen väestötietojärjestelmään Suomessa luvallisesti asuvana ulkomaalaisena, jolloin hakija saa suomalaisen sosiaaliturvatunnuksen. Täten turvapaikanhakija saa esimerkiksi Kelakortin ja oikeuden suomalaisiin sosiaaliturvapalveluihin sekä henkilöllisyystodistuksen. Mikäli hakijalla on ollut Suomeen tullessa mukanaan passi, tieto oleskeluoikeudesta merkitään passiin oleskelulupatarralla ja se palautetaan hakijalle myönteisen päätöksen yhteydessä. Ilman passia tulleille henkilöille voidaan myöntää muukalaispassi. (Autio 12.4.2011, haastattelu.)

Myönteisen turvapaikkapäätöksen saanut turvapaikanhakija voi alkaa hakea asuntoa itselleen joko itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen työntekijöiden avustuksella. Useimmiten turvapaikanhakija asuu vastaanottokeskuksessa vielä kuukaudesta kahteen myönteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon jälkeen, ennen kuin hän löytää itselleen asunnon. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

6.1.1 Kuntaan sijoittaminen

Oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija sijoitetaan kuntaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) toimesta. Hänet sijoitetaan sellaiseen kuntaan, joka on tehnyt ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. (Kotouttamislaki 3:9 §.) Tavoitteena on, että turvapaikanhakija sijoitetaan kuntaan kahden kuukauden kuluessa myönteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta, mutta useimmiten kuntapaikkaa joutuu odottamaan pidempään. Syynä odotusajan venymiseen on kuntapaikkojen vähäisyys. Hakijan on mahdollista siirtyä kuntaan nopeammin, jos hän pystyy muuttamaan sinne itsenäisesti esimerkiksi tuttavien tai lähipiirinsä avustamana. Vi-

ranomaiset voivat myös pyrkiä ohjaamaan turvapaikan saaneita ulkomaalaisia omaehtoiseen asunnon hankkimiseen, jos kuntapaikkojen tarve on selkeästi tarjontaa suurempi. Pääosa oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista tarvitsee osoituksen kuntaan, mutta käytännössä on tyyppillistä, että osa hakijoista muuttaa itsenäisesti omilleen heti päätöksen saatuaan ilman viranomaisapua. Osa heistä voi myös asua yksityismajoituksessa jo valmiiksi, joten heille kuntapaikan osoittaminen ei ole tarpeen. (Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011, 12–16.)

Kuntapaikan osoittamisen tarkoituksena on käynnistää kotouttamistoimet paikallistasolla ja varmistaa oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan asunnonsaanti. Kuntapaikkaa tulee hakea ELY-keskukselta erillisellä kuntapaikkahakemuslomakkeella, jonka hakija voi täyttää esimerkiksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän avustuksella heti sen jälkeen, kun hän on saanut turvapaikan myöntämisen perusteella oleskeluoikeuden maahan. Oleskeluoikeuden kestolla ei siten ole merkitystä kuntapaikan saamiseen. Hakemukseen kirjataan henkilötietojen lisäksi mahdollinen toive kuntapaikan sijainnista sekä perustelut kuntapaikan hakemiseen jostakin tietystä kunnasta. Tärkeää on myös eritellä hakijan lähtötilanne esimerkiksi terveydentilan, koulutuksen ja muiden erityisten seikkojen kannalta, jotta sijoittamiskunnan palvelut vastaisivat hänen tarpeitaan. (Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011, 16, 23, 30.) ELY-keskus myöntää hakijalle kuntapaikan kuntapaikkahakemuksen perusteella ja antaa sen hänelle tiedoksi. Kunnalla on oikeus päättää, ottaako se hakijaa vastaan vai ei, kun kuntapaikkaa haetaan virallista kautta. Silloin, kun oleskeluluvan saanut hankkii asuntonsa itsenäisesti, hänestä tulee automaattisesti kuntalainen. Vaikka hakija voi kuntapaikkaa hakiessaan esittää toiveita tulevasta asuinkunnastaan, lopullisen päätöksen tekevät kuitenkin viranomaiset, eikä osoitetusta kuntapaikasta voi kieltäytyä. Jos hakija ei suostu siirtymään osoitettuun kuntaan, vastaanottokeskus hakee tarvittaessa hänelle häädön. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

Kun turvapaikanhakija saa kuntapaikan ja muuttaa uuteen osoitteeseensa, hänestä tulee kuntalainen ja palvelut vastaanottokeskuksessa lakkaavat. Etenkin suuremmissa kunnissa on useimmiten maahanmuuttajapalvelutoimisto, joka tarjoaa oleskeluluvan saaneelle kotouttamisajan palveluita, kuten sosiaalityöntekijöiden, kodinhoitajien ja ohjaajien palveluita. Hakijan kotoutusjakso kestää yleensä kolme vuotta, jonka aikana hakija on oikeutettu edellä mainittuihin palveluihin. Kotoutusjakson jälkeen hakija siirtyy käyttämään samoja palveluja muiden kuntalaisten kanssa. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

6.1.2 Kotouttaminen

Myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneen turvapaikanhakijan kotouttamisesta säädetään laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kotouttamisesta on kuitenkin säädetty ja vahvistettu uusi laki, laki kotoutumisen edistämisestä, joka tulee voimaan 1.9.2011 ja siten tuona päivänä kumoaa edellä mainitun lain kotoutumisen osalta. Jäljempänä lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta viitataan nimityksellä ”voimassa oleva laki” ja lakiin kotoutumisen edistämisestä nimityksellä ”uusi laki”.

Turvapaikan saanut turvapaikanhakija sekä oleskeluluvan muilla edellä mainituilla perusteilla saanut ulkomaalainen on oleskeluoikeutensa nojalla oikeutettu kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja kuntapaikkaan kotouttamislain 1 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentin sekä 3a §:n mukaisesti. Kotoutumisen tarkoituksena on edistää ulkomaalaisen sopeutumista ja aktiivista osallistumista suomalaisen yhteiskunnan toimintaan niin, että hän voi silti säilyttää oman kielensä ja kulttuurinsa. Näiden lisäksi uudessa laissa korostetaan yhteiskunnan velvollisuutta antaa hänelle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sopeutumisen edistämiseksi. (Kotouttamislaki 1:2.1 § 1k; KotL 1:3.1 § 1k.) Kotoutumista tuetaan viranomaistoimenpitein, joita on uudessa laissa tarkennettu järjestettävän osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on tukea ulkomaalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia sekä auttaa heitä saavuttamaan oikeuksien ja velvollisuuksien osalta muun väestön kanssa tasavertainen asema yhteiskunnassa. (Kotouttamislaki 1:2.1 § 2k; KotL 2:6 §; HE 66/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, lakiehdotuksen perustelut, 1 §.)

Heikkisen (21.4.2011, haastattelu) mukaan varsinaiset kotouttamistoimenpiteet aloitetaan maahanmuuttajatoimistossa sen jälkeen, kun hakija on muuttanut vastaanottokeskuksesta kunnan asukkaaksi. Kotoutumista edistävät ja tukevat toimenpiteet ja palvelut kuuluvat lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan työvoimatoimistolle ja kunnalle, jotka voivat järjestää niitä halutessaan. Näitä palveluja ovat muun muassa ohjaus, neuvonta ja tiedottaminen, yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttäminen, suomen tai ruotsin kielen opetus, työtoimintaan liittyvät toimenpiteet, luku- ja kirjoitustaidon opetus sekä tulkkaus (Kotouttamislaki 2:7.1 § 1-6k). Uuden lain 2 luvun 6 §:n mukaan nämä palvelut on pakko järjestää osana kunnan tai työ- ja elinkeinohallinnon palveluja, ja 8 §:n nojalla osa niistä voi kuulua myös muille ulkomaalaisten kanssa tekemisissä oleville viranomaisille. Lisäksi uuden lain 2 luvun 7 §:ssä on erikseen määritelty erillinen perustietoaineisto, joka tulee antaa hakijalle

turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Perustietoaineisto sisältää tietoa ulkomaalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista maassa sekä myös yleisesti tietoa tasa-arvosta, yhdenvertaisuudesta, yhteiskunnan toiminnasta ja Suomen historiasta. Hakija saa sen avulla tietää myös maan palvelujärjestelmästä, kuten erilaisista sosiaaliturvaan, opiskeluun ja koulutukseen sekä työllistymiseen ja työelämään liittyvistä palveluista. Perustietoaineiston sisällön tuottaminen ja ajan tasalla pitäminen kuuluu kaikille lakia kotoutumisen edistämistä soveltaville viranomaisille. (KotL 2:7 §; HE 185/2010 vp, 68.)

Lain kotoutumisen edistämisestä 2 luvun 9 §:ssä säädetään alkukartoituksesta, joka tehdään turvapaikanhakijan työllistymis-, opiskelu- ja muiden kotoutumisvalmiuksien, kielikoulutuksen sekä eri kotoutumista edistävien palvelujen ja toimenpiteiden tarpeen arvioimiseksi. Alkukartoitus voi sisältää esimerkiksi pelkän haastattelun tai pidempiaikaisen ja perusteellisen osaamisen ja kieli- taidon testaamisen ja arvioinnin, jossa selville saatujen tietojen perusteella hakija voidaan ohjata hänelle sopivaan koulutukseen, työhön, kotoutumissuunnitelman piiriin tai muihin palveluihin. Alkukartoituksesta voidaan ilmoittaa hakijalle perustietoaineiston annon yhteydessä ja sen käynnistää hakijan tilanteesta riippuen joko työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta. Alkukartoituksesta ei ole aiemmin säädetty, minkä vuoksi siitä ei ole mainintaa voimassa olevassa laissa lainkaan, mutta se on kuitenkin ollut tapana tehdä Opetushallituksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti aikuisille hakijoille. (KotL 2:10.1 §; HE 185/2010 vp, 70.) Alkukartoituksen sijaan turvapaikanhakijoille mahdollisesta kotoutumissuunnitelmasta ja sen teosta on säädetty sekä voimassa olevassa laissa että uudessa laissa. Kotoutumissuunnitelma tehdään työttömille työ- ja elinkeinotoimistoon rekisteröidyille työnhakijoille sekä toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville henkilöille (Kotouttamislaki 3:11.1 §; KotL 2:12.1 §). Uuden lain 2 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla se voidaan tehdä myös heille, joiden katsotaan tarvitsevan sitä alkukartoituksen perusteella. Suunnitelman sisältö on sama voimassa olevassa ja uudessa laissa. Se on henkilökohtainen selvitys niistä toimenpiteistä ja palveluista, jotka tukevat ja edistävät hakijan kotoutumista sekä hänen mahdollisuuttaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan (Kotouttamislaki 3:10.1 §; KotL 2:11.1 §).

Kotouttamisesta vastaa sisäasiainministeriö, jonka tehtävänä on huolehtia kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta sekä seurannasta. Kotouttamisen alueellinen vastuu on ELY-keskuksilla, joiden toimintaa kotouttamiseen liittyvissä tehtävissä sisäasiainministeriö ohjaa. Myös aluehallintovirasto osallistuu toimialaansa kuuluvien kotouttamiseen liitty-

vien asioiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan. Kunnilla on prosessissa maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisen, suunnittelun ja seurannan yleis- ja yhteensovittamisvastuu paikallistasolla. (Kotouttamislaki 2:6.1 §; 2:6b.1-2 §; 2:6d.1 §.) Edellä mainitun lisäksi uudessa laissa on määriteltävä kunnan tehtäväksi huolehtia paikallisesta kansainvälisyydestä, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta sekä vuorovaikutuksesta eri väestöryhmien välillä. Kunnassa olevien palvelujen on myös sovellettava maahanmuuttajille, ja ne on tarjottava sellaisina kuin kunnassa asuminen ja eläminen edellyttävät. (KotL 3:29.1 §; 3:30.2 §.) Voimassa olevassa laissa kotouttamisen kehittäminen paikallistasolla määrittellään pääasiassa kunnan ja työvoimatoimiston yhteistyöksi, mutta uuden lain perusteella se on eri viranomaisten yhteistyötä, johon osallistuvat kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi poliisi sekä erilaiset kotoutumista edistävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt (Kotouttamislaki 2:6d.3 §; KotL 3:31.1 §).

6.2 Kielteinen päätös

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, että ulkomaalaislain 6 luvun edellytykset kansainväliselle suojelulle eivät täyty, se päättää turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä. Samalla se tekee päätöksen turvapaikanhakijan käännättämisestä tai maasta karkottamisesta sekä maahantulokiellosta (UlkL 6:98.4 §). Käännättämisessä ja maasta karkottamisessa sitoo kuitenkin palautuskielto, joka kieltää palauttamisen tai karkottamisen alueelle, jolla turvapaikanhakija voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Käännättää tai karkottaa ei voida myöskään sellaiselle alueelle, josta hakija voitaisiin lähettää alueelle, joka täyttää edellä mainitut ehdot. (UlkL 9:147 §.) Normaalisissa käsittelyssä kielteisen päätöksen saaneelle voidaan maahantulokiello määrätä vain erityisestä syystä. Tällainen syy voi olla rikokseen syyllistyminen tai väärin tietojen antaminen viranomaisille ja näin ollen hakemuksen käsittelyn vaikeuttaminen. (Turvapaikkaohje 2008, 45.)

Poliisi antaa kielteisen päätöksen tiedoksi hakijalle. Tieto tulisi antaa viivytyksettä ja viimeistään viikko päätöksen saapumisesta. Tiedoksiannossa tulee huomioida hakijan oikeus muutoksenhakuun valittamalla päätöksestä. Päätöksestä hakija voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä luvanvaraisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin päätöstä ei voi laittaa täytäntöön. Päätöstä ei saa laittaa täytäntöön myöskään silloin, kun siitä on valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ja se on antanut väliaikaisen määräyksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi. Poliisi noudattaa myös kidutuksen vastaisen komitean täytäntöönpanokieltosuosituksia. (UlkL 13:193 §; 13:196 §; Turvapaikkaohje 2008, 46.)

Käännytyspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainmukaisesti ratkaistu. Täytäntöönpanokelpoisuutta ei kuitenkaan vaadita, jos hakija suostuu täytäntöönpanoon. Tällöin vaaditaan kaksi esteetöntä todistajaa, joiden läsnä ollessa turvapaikanhakija allekirjoittaa käännytyspäätökseen tehdyn merkinnän asiasta ja näin ilmoittaa suostumisestaan täytäntöönpanoon. (UlkL 13:202 §; Turvapaikkaohje 2008, 46.)

7 OPPAAN TOTEUTUS

Turvapaikanhakijan oikeusinfo –hankkeen tarkoituksena oli toteuttaa opas turvapaikanhakijan parissa työskenteleville viranomaisille ja muille toimijoille. Oppaan tuli sisältää tietoa turvapaikanhaun normaalin menettelyn ohella turvapaikanhaun nopeutetusta menettelystä, ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkamenettelystä, muutoksenhausta sekä ihmiskaupan uhrin auttamisesta Suomessa, ja sen toteuttamiseksi tehtiin neljä opinnäytetyötä. Opinnäytetöihin kerätyn teoreettisen aineiston pohjalta luotiin tiivistelmät, joiden pohjalta opas koottiin. Oppaassa turvapaikanhaun normaali ja nopeutettu käsittely on lomitettu keskenään ja niiden ohessa käsitellään myös yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan hakuprosessin erityispiirteitä. Lopuksi oppaassa tarkastellaan ihmiskauppaan liittyviä asioita. Oppaan rakenteen suunnitteli toimeksiantajamme Oulun vastaanottokeskuksen projektikoordinaattori Tuomo Heikkinen.

Opinnäytetyömme liitteenä on meidän työmme pohjalta valmistunut versio oppaasta, joka sisältää teorian turvapaikanhaun normaalista menettelystä. Kyseinen versio ei siis ole lopullinen opas, sillä sen asiasisällöstä puuttuu muiden hankkeessa mukana olevien tekijöiden tuotokset. Oppaaseen ei ole sisällytetty muiden töiden tuotoksia, sillä opinnäytetyö ja siihen sisällytetty opas on yksilöllinen opintasuoritus. Lisäksi muiden tekijöiden kanssa yhteisesti valmistunut opas on teoksen ensimmäinen raakaversio, jonka uskotaan vielä muuttuvan, joten sen lisääminen opinnäytetöiden liitteeksi ei olisi ollut mielekästä.

Opas toteutettiin täysin opinnäytetyömme pohjalta ja on täten työmme tuotos. Opas on rakennettu vastaamaan opinnäytetyömme runkoa, sillä sen koettiin olevan sopiva prosessin johdonmukaisen etenemisen ja asian ymmärtämisen kannalta. Opinnäytetyömme sisältämät asiat liitettiin oppaaseen sellaisenaan, sillä toimeksiantaja ei nähnyt tarpeelliseksi muokata tekstiä erikseen opasta varten. Saimme myös prosessin alkuvaiheessa ohjeeksi kirjoittaa mahdollisimman käytännöllistä ja ymmärrettävää tekstiä opinnäytetyöhöemme, joten tämä helpotti oppaan laatimista työmme sisältämän tekstin pohjalta.

Oppaan tuli olla informatiivinen, mutta tiivis kooste työmme sisällöstä, joten siihen on kerätty ainoastaan kaikkein olennaisimmat yksityiskohdat turvapaikanhaun normaalista käsittelystä. Oppaassa on käytetty samoja lähteitä kuin opinnäytetyössämme, mutta lähdeluettelo on aiheen tiivistämisen takia suppeampi. Oppaan ensimmäisessä luvussa esitellään turvapaikanhakijan käsite ja turvapaikkamenettelyyn liittyvät oleskeluluvat. Toisessa kappaleessa selvitetään normaali

käsittely turvapaikkahakemuksen, henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvityksen sekä turvapaikkapuhuttelun kannalta. Kolmannessa esitellään turvapaikkapäätös ja viidennessä vastaanottokeskus ja sen palvelut. Muutoksenhakua käsittelevä neljäs kappale kuuluu turvapaikanhaun nopeutettua menettelyä, muutoksenhakua sekä vapaaehtoista paluuta opinnäytetyössään käsitteleville tekijöille ja ihmiskaupan uhreja käsittelevä kuudes kappale ihmiskaupan uhrin auttamista opinnäytetyössään käsittelevälle tekijälle. Täten neljättä ja kuudetta kappaletta ei ole käsitelty liitteenä olevassa oppaan versiossa lainkaan.

Opinnäytetyöhömmme verraten oppaan asiasisällöstä puuttuu myös esittely prosessiin liittyvistä viranomaisista, jonka ei koettu olevan tarpeellinen, sillä opas on suunnattu näille viranomaisille ja muille turvapaikanhakijan parissa työskenteleville toimijoille. Viranomaisten tehtävät on lisäksi kuvattu oppaan muissa osissa tarpeeksi kattavasti. Oppaasta puuttuu myös opinnäytetyön sisältämä kappale ”turvapaikanhakijat Suomessa ja maailmalla”, joka sisältää lähinnä tilastotietoa viimeisiltä vuosilta turvapaikka-asioihin liittyen. Tilastotietojen käyttöä pohdittiin toimeksiantajan kanssa, mutta emme kuitenkaan kokeneet aiheelliseksi esittää niitä oppaassa niiden vuosittaisen muuttumisen vuoksi. Haastatteluun perustuvat näkökohdat sovittiin toimeksiantajan kanssa jätettävän myös oppaasta pois, sillä toimeksiantaja näki niiden käytön valmiissa tuotoksessa ongelmallisena. Oppaan tarkoituksena oli myös olla koonti kansallisista ja kansainvälisistä säädöksistä ja ohjeista, joten käytännön näkökulman sijoittamista siihen ei katsottu oleelliseksi. Täten opas sisältää pääasiassa pelkästään turvapaikkaprosessiin liittyvän teorian ilman käytännön näkökulmaa. Poikkeuksen teoriaan tekee kuitenkin Tuomo Heikkisen haastattelusta ilmi tulleet seikat vastaanottokeskuksen tarjoamasta tarvikepaketista ja hätämuonasta, jotka koimme tarpeelliseksi lisätä oppaaseen, sillä näitä tietoja ei ollut kerrottu yhtä kattavasti muissa tutkimissamme lähteissä.

8 POHDINTA

Opinnäytetyö käsittelee turvapaikanhaun normaalia menettelyä. Aihe valikoitui työstettäväksemme ohjaavan opettajamme kautta, joka oli sopinut projektista Oulun vastaanottokeskuksen kanssa. Aihe vakuutti meidät haastavuudellaan tutkittavan aihealueen ja tiukan aikataulutuksen suhteen, joten lähdimme mukaan projektiin. Lisäksi aihe oli ajankohtainen ja meille suhteellisen vieras, mikä herätti mielenkiinnon tutkia sitä tarkemmin. Opinnäytetyöprojekti aloitettiin helmikuussa 2011, jolloin toimeksiantaja asetti työlle tavoitteet ja aikataulun. Työn tuli olla valmis saman vuoden toukokuun loppuun mennessä, ja vaikka aikataulu oli tiukka, siinä pysyttiin täsmällisesti, eikä viivytyksiä tullut. Aikataulutus onnistui suunnitelmallisuuden ja tehtävien jaon ansiosta, ja työn tekemistä helpotti myös toimeksiantajan tiivis mukanaolo koko prosessin ajan.

Aiheen rajaus on ollut työn alkuvaiheesta asti selkeä. Projektin alussa tehty aiheiden jako hankkeessa mukana olevien opiskelijoiden kanssa antoi selkeät suuntaviivat työn sisällölle. Työssä on käsitelty ainoastaan turvapaikanhaun normaalia menettelyä, sillä aiheiden jako rajasi nopeutetun menettelyn, yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhaun sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen Suomessa työn ulkopuolelle. Lisäksi työstä rajattiin pois muutoksenhaku ja vapaaehtoinen paluu, joita käsitellään nopeutetun menettelyn yhteydessä. Rajaus toteutettiin näin, koska työssämme oli tarkoitus käsitellä pelkkä normaali hakumenettely mahdollisimman seikkaperäisesti. Vaikka aiheen rajaus on ollut selkeä ja sisältö ennalta määrätty, sen sisältö on täsmentynyt ja sen yksityiskohtat hahmottuneet prosessin aikana. Erityisesti viranomaisten haastatteluiden kautta turvapaikkamenettelyn käytännön ymmärtäminen helpottui. Yksityiskohtien hahmottumisen myötä työn rakennetta muokattiin prosessin etenemisen aikana, mutta suuria muutoksia siihen ei tarvinnut tehdä. Erityistä muutostarvetta ei ole myöskään kohdistunut opinnäytetyöstä tehtyihin alkuperäisiin suunnitelmiin, jotka koskevat sen tavoitteita, tarkoitusta, tutkimusongelmia ja nimeä, vaan ne ovat pysyneet samoina koko prosessin ajan.

Tutkimusmenetelmät olivat opinnäytetyömme toteutuksen kannalta onnistuneita. Koska työemme on lainopillinen, kokosimme kattavaa ja ajantasaista tietoa säännöksistä ja ohjeista, ja kvalitatiivisella menetelmällä haastattelujen kautta saimme työhöemme prosessia hyvin selventävää käytännön näkökulmaa. Ensimmäisenä haastateltavana oli rikosylikonstaapeli Jouko Autio, Oulun poliisin ulkomaalaisyksikön tutkinnanjohtaja, jonka haastattelusta oli apua turvapaikkaprosessin alkuvaiheiden käsittelyssä ja ymmärtämisessä. Haastattelu herätti ajatuksia ja antoi uutta pontta työn kirjoittamiseen. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Oulun tulosalueen johtajan, Ritva Jyr-

kän haastattelu oli hyödyllinen turvapaikkapuhuttelun ja –päätökseen liittyvissä asioissa. Haastattelua koskien saimme Jyrkältä jälkeensä sähköpostitse vielä lisätietoa muun muassa ulkomalaisasioiden sähköisestä asianhallintajärjestelmästä ja päätöksen tiedoksiannosta, mikä auttoi tekstin jäsentämisessä. Kolmantena haastattelimme Oulun vastaanottokeskuksen projektikoordinaattori Tuomo Heikkistä, jonka haastattelua käytettiin erityisesti vastaanottokeskusta ja kuntaan sijoittamista käsittelevän teorian täydentämisessä. Haastattelussa ilmi tulleet esimerkit käytännön vastaanottokeskustoiminnasta toivat työllemme lisäarvoa.

Työn aiheen kannalta haastateltavien valinta onnistui hyvin. Haastateltavaksi valittiin keskeisimmät normaalin turvapaikkamenettelyyn liittyvät viranomaiset, jotka toimivat prosessin eri vaiheissa. Täten työhön saatiin laaja-alaista tietoa monesta eri näkökulmasta. Lisäarvoa työllemme olisimme voineet saada Pakolaisneuvonta ry:n ja kaupungin maahanmuuttajapalvelun edustajan haastattelusta. Pakolaisneuvonta ry olisi voinut olla hyödyllinen turvapaikanhakijoille annettavan oikeudellisen avun ja neuvonnan osalta ja maahanmuuttajapalvelut kotouttamisen kannalta. Aikaresurssit ja työn rajaus huomioon ottaen emme kuitenkaan nähneet haastatteluja tarpeellisiksi, sillä löysimme riittävän yksityiskohtaista tietoa käyttämistämme lähteistä.

Tutkimusongelmiin vastaamalla saavutimme työmme tavoitteet, minkä perusteella työmme muodostaa kokonais kuvan turvapaikkaprosessista ja siihen kuuluvista käsittelyvaiheista. Työmme tarkoituksena oli myös muodostaa opas turvapaikanhakijoiden parissa työskenteleville viranomaisille opinnäytetyömme sisällön perusteella. Opas laadittiin pian opinnäytetyön asiasisällön valmistamisen jälkeen, eikä sen teossa ilmennyt suurempia ongelmia.

Turvapaikkahakemuksen käsittely sisältää useita eri viranomaisvaiheita ja voi olla prosessina hakijalle hyvinkin pitkäkestoinen. Tämän vuoksi aiheeseen liittyvää monipuolista ja yksityiskohtaista lähdemateriaalia on paljon, ja sitä löytyi hyvin erityisesti sähköisessä muodossa. Ensisijaisena lähteenä työssä on käytetty lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä ja viranomaisohjeita. Lähteiden kannalta ongelmallisiksi muodostuivat myöhemmin voimaan tulevat lakimuutokset, jotka koskevat lakia maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Kyseinen laki on voimassa vuoden 2011 elokuun loppuun, ja syyskuun alusta lukien sen kumoaa laki kotoutumisen edistämisestä ja laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta. Opinnäytetyössä käytettiin sekä vielä voimassa olevaa että lain uusia versioita, joiden lomittainen käsittely tekstissä aiheutti ongelmia asian selkeän esittämisen kannalta. Lain uudet versiot oli kuitenkin tärkeä sisällyttää tekstiin voimassa olevan lisäksi, sillä oppaassa, joka on rakennettu opinnäyte-

työmme pohjalta, sovittiin käytettävän vain lain myöhemmin voimaan tulevia versioita. Opas valmistuu viranomaisten käyttöön vasta lakimuutosten voimaantulon jälkeen, joten laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ei ole sen kannalta enää ajankohtainen.

Opinnäytetyö valmistui parityönä. Parityön ongelmaksi koimme aikataulujen yhteensovittamisen, joka ratkaistiin osittaisella työn jakamisella ja viikoittaisilla tapaamisilla. Ongelmana oli myös kirjoittamistyylien erilaisuus, mutta tekstin muokkaamisen ja siihen liittyvien kompromissien myötä onnistuimme kuitenkin tekemään yhtenäistä tekstiä, josta kirjoittaja ei erotu. Yhteistyöskentely oli kuitenkin pääpiirteissään antoisaa, sillä työhön liittyvistä päätöksistä, muutoksista ja tekstin sisällöstä keskusteltiin ennalta. Aihetta pystyi käsittelemään useammasta näkökulmasta, sillä ajatuksia ja ehdotuksia työn asiasisältöön liittyen vaihdettiin runsaasti.

Opinnäytetyön luontevana jatkona olisi mahdollista tutkia tarkemmin esimerkiksi turvapaikanhakijan kotoutumiseen liittyviä seikkoja. Aiheesta voisi suunnitella myös erillisen oppaan kotoutumisessa mukana toimiville viranomaisille ja muille osapuolille. Lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta muutosten myötä voisi tarkastella, miten muutokset vaikuttavat käytännön kotouttamistoimintaan. Työmme aiheesta olisi mahdollista tutkia myös turvapaikanhakijan näkökulmasta eli siitä, minkälaisena hakija kokee hakuprosessin. Mielenkiintoista olisi myös selvittää turvapaikkaprosessiin liittyviä ongelmia viranomaisnäkökulmasta sekä pohtia mahdollisia prosessin kehittämiskohteita, sillä näitä seikkoja emme työssämme käsitelleet laisinkaan.

Opinnäytetyötä tehdessä taitomme akateemisen työn tuottamiseen koheni merkittävästi esimerkiksi lähdemateriaalin monipuolisen käytön ja sujuvan tekstin kirjoittamisen kannalta. Työtä oli motivoivaa tehdä, sillä sen kautta saimme tutustua aihealueeseen, joka muuten olisi jäänyt meille tuntemattomaksi. Aikataulutukseen ja lakimuutoksiin liittyvät ongelmat toivat työhön haasteellisuutta, mutta työ valmistui joutuisasti tavoitteiden ja tarkoituksen mukaan. Koemme työmme onnistuneeksi ja olemme tyytyväisiä lopputulokseen.

LÄHTEET

Autio, J., rikosylikonstaapeli, ulkomaalaisasioiden tutkinnan johtaja, Oulun poliisilaitos. 2011.
Haastattelu 12.4.2011. Tekijöiden hallussa.

Euroopan neuvoston asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten
Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, 11.12.2000 (EY) N:o 2725/2000, EYVL L
316, 15.12.2000, 1-10.

Euroopan neuvoston asetus niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukai-
sesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkaha-
kemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18.2.2003 (EY) N:o 343/2003, EUVL L 50,
25.2.2003, 1-10.

Euroopan neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöi-
den määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista
vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, 29.4.2004, 2004/83/EY, EUVL L
304, 30.9.2004, 12—23.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden
siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 266/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien laki-
en muuttamisesta. HE 185/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoi-
den vastaanotosta. HE 66/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönotto-
yksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 192/2001 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 86/2008 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 28/2003 vp.

Heikkinen, T., projektikoordinaattori, Oulun vastaanottokeskus. 2011. Haastattelu 21.4.2011. Tekijöiden hallussa.

Jyrkkä, R., tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto, Oulun tulosalueen turvapaikkayksikkö. 2011. Haastattelu 19.4.2011. Tekijöiden hallussa.

Jyrkkä, R., tulosalueen johtaja, Maahanmuuttovirasto, Oulun tulosalueen turvapaikkayksikkö. VS: Turvapaikanhaun normaali menettely -haastattelun lisäkysymyksiä. Sähköpostiviesti k8kume00@students.oamk.fi 2.5.2011.

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999/493.

Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156.

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 15.2.2002/116.

Laki toimentulotuesta 30.12.1997/1412.

Laki ulkomaalaisrekisteristä 19.12.1997/1270.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Maahanmuuttovirasto. 2011a. Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Turvapaikanhakijat 2010. Hakupäivä 26.2.2011 <http://www.migri.fi/download.asp?id=Tp%2Dhakijat+2010;1903;{02554125-978B-4813-8AD3-7C58A6D294E3}>.

Maahanmuuttovirasto. 2011b. Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Turvapaikkapäätökset 2010. Hakupäivä 26.2.2011

<http://www.migri.fi/download.asp?id=Tp%2Dp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset+2010;1897;{D06C3390-0174-433E-B11F-3C7B07218255}>).

Maahanmuuttovirasto. 2011c. Maahanmuuttovirasto. Hakupäivä 11.3.2011

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470>.

Maahanmuuttovirasto. 2011d. Vastaanottojärjestelmä Suomessa. Hakupäivä 10.3.2011

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2791,2792>.

Maahanmuuttovirasto. 2011e. Virasto. Hakupäivä 30.3.2011

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470>.

Maahanmuuttovirasto. 2011f. Turvapaikkapäätösten keskimääräiset käsittelyajat 2010. Hakupäivä 10.4.2011 <http://www.migri.fi/download.asp?id=K%C3%A4sittelyajat+2010;1891;{6C3BC46D-7C0B-4B29-AEE8-5B025475CE90}>).

Maahanmuuttovirasto. 2011g. Hakemusten keskimääräiset käsittelyajat Maahanmuuttovirastossa. Hakupäivä 10.4.2011

<http://www.migri.fi/download.asp?id=K%C3%A4sittelyajat+2010;1891;{6C3BC46D-7C0B-4B29-AEE8-5B025475CE90}>).

Maahanmuuttovirasto. 2011h. Kaaviokuva: turvapaikan hakeminen. Hakupäivä 11.4.2011

<http://www.migri.fi/download.asp?id=Kaaviokuva%5Fturvapaikan+hakeminen;1462;{64760F61-F278-49C4-BF99-7E6B9E649D26}>).

Maahanmuuttovirasto. 2011i. Maahanmuuttovirasto on ottanut käyttöön sähköisen asiankäsitte- lyn: Päätöksenteko ja luvankäsittely nopeutuvat. Hakupäivä 24.4.2011

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=4067>.

Maahanmuuttovirasto. 2011j. Turvapaikkatilaston vuosikatsaus 2010. Hakupäivä 24.4.2011

<http://www.migri.fi/download.asp?id=Tilastoanalyysi+turvapaikka%2Dasiat+2010;1998;{8DFE6F07-AC86-420B-AA7B-2E79CADB9240}>).

Migrationsverket. 2010. Statistik 2010. Hakupäivä 26.2.2011

<http://www.migrationsverket.se/download/18.46b604a812cbccd7dba80008290/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2010.pdf>.

Ohje päätöksen tiedoksiannosta. 2011. Sisäinen lähde. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.

Pakolaisneuvonta ry. 2008. Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämiseksi. Helsinki: AT-julkaisutoimisto Oy.

Pakolaisneuvonta ry. 2011a. Käsitteitä. Hakupäivä 26.2.2011

http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=106&lang=suo.

Pakolaisneuvonta ry. 2011b. Toiminta. Hakupäivä 26.4.2011

http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=33&lang=suo.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. SopS 77/1968.

Poliisi. 2011. Ulkomaalaisluvut. Hakupäivä 2.4.2011

<http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/4B83C91994DC6AF2C2256E8600405486?opendocument>.

Poliisilaki 7.4.1995/493.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Sisäasiainministeriö. 2008. Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden järjestäminen vastaanottokeskuksissa. Sisäinen lähde.

Sisäasiainministeriö. 2009a. Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan. Sisäasiainministeriön julkaisu 21/2009.

Sisäasiainministeriö. 2009b. Vastaanottotoiminnan laatukäsikirja, versio 2.0. Sisäinen lähde.

Sisäasiainministeriö. 2011. Tehtävät ja työnjako maahanmuuttoasioissa. Hakupäivä 2.4.2011
<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/D7261F0A27F5FE52C2257693003CFF09?opendocument>.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tietoa turvapaikanhakijalle, Maahanmuuttovirasto 2010. Esite. (Ei julkaisupaikkaa eikä julkaisija.)

Turvapaikkaohje. 2008. Sisäinen lähde. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.

Turvapaikkaohjeen muutos. 2008. Sisäinen lähde. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.

UDI. 2010. Asylum applications by nationality 2010. Hakupäivä 26.2.2011
<http://www.udi.no/Norwegian-Directorate-of-Immigration/Oversiktsider/Statistikk-/Asylum/Asylum-applications-by-nationality/Asylum-applications-by-nationality-2010/>.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

UNHCR. 2009. Global trends. Hakupäivä 26.2.2011 <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html>.

UNHCR. 2011. Asylum Levels and Trends In Industrialized Countries 2010. Hakupäivä 26.4.2011. <http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html>.

United Nations Human Rights. 2011. Universal Declaration of Human Rights. Hakupäivä 26.2.2011 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin>.

Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011. Kuntastrategiatyöryhmän muistio. Helsinki: Sisäasianministeriö.

LIITTEET

LIITE 1: Maahanmuuttoviraston haastattelukysymykset

LIITE 2: Poliisin haastattelukysymykset

LIITE 3: Vastaanottokeskuksen haastattelukysymykset

LIITE 4: Turvapaikanhakijan oikeusinfo – opas

MAAHANMUUTTOVIRASTON HAASTATTELUKYSYMYKSET

TIEDOT HAASTATELTAVASTA

1. Nimi, asema, koulutus?
2. Kuinka pitkään olette olleet työssä alallanne?
3. Saako nimenne ja asemanne ilmoittaa raportissa?

TURVAPAIKKAPUHUTTELU

4. Pidetäänkö puhuttelu yhden päivän aikana?
5. Jos puhuttelu joudutaan keskeyttämään, sovitaanko uusi puhuttelu-aika heti vai varataan se myöhemmin?
 - a. Alkaako odotusaika alusta vai saako uuden puhutteluajan nopeasti?
 - b. Kuinka monta uutta puhuttelua voidaan tehdä?
6. Kuinka yleistä on, että turvapaikkapuhuttelu siirretään suojelupoliisille?
7. Pyritäänkö naispuoliselle hakijalle tehtävässä turvapaikkapuhuttelussa käyttämään naispuolisia virkailijoita?
8. Mikä on perusteltu syy perheenjäsenen läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa?
9. Kuinka kauan turvapaikkapuhuttelusta tehtäviä ääni- ja kuvataulioiteja säilytetään?
10. Mitä tapahtuu prosessissa käytetyille asiakirjoille turvapaikasta tehdyn päätöksen jälkeen?
11. Käsitelläänkö perheenjäsenten turvapaikkahakemukset samanaikaisesti?
12. Jos perheessä on alaikäisiä lapsia, puhutellaanko heitä myös?

TURVAPAIKKAPÄÄTÖS

13. Miten ja missä muodossa turvapaikkapäätös annetaan turvapaikanhakijalle?
 - a. Voidaanko päätös antaa tiedoksi muuna kuin haastetiedoksi-antona ja millaisissa tilanteissa näin voitaisiin tehdä?
 - b. Voidaanko päätös jättää antamatta tiedoksi ja millaisissa tilanteissa näin voitaisiin tehdä?
 - c. Voidaanko päätös antaa erityistapauksessa suullisesti?
 - d. Toimiiko maahanmuuttovirasto koskaan tiedoksi-antajana?
 - e. Minkälaisissa tapauksissa rajavartioviranomainen antaa päätöksen tiedoksi hakijalle?

- f. Miten hakijan piileskely tai hänen tuntematon olinpaikkansa vaikuttaa päätöksen tiedoksiantoon?
 - g. Mitä turvapaikkapäätös sisältää?
14. Mitä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle ulkomaalaiselle tapahtuu, jos häntä ei käännytetä tai karkoteta Suomesta?

HAKEMUKSEN PERUUTTAMINEN JA RAUKEAMINEN

15. Kuinka kauan Maahanmuuttovirastolta kestää tehdä päätös hakemuksen raukeamisesta peruuttamisilmoituksen perusteella?
16. Mitä hakemuksen raukeamisen jälkeen tapahtuu?
17. Kuinka paljon peruuttamisia tulee?
18. Mitä syitä peruuttamiseen on?
19. Voidaanko peruuttamisilmoitus jättää hyväksymättä?

ASIAKIRJOJEN KÄÄNTÄMINEN JA TIETOJEN ARKISTOINTI

20. Minne peruuttamisilmoitus tai muu turvapaikanhakuun liittyvä asiakirja lähetetään käännettäväksi, jos se on kirjoitettu vieraalla kielellä, kuten esimerkiksi hakijan omalla äidinkiielellä?
21. Kuinka kauan käännöstoimistolta kestää kääntää muulla kuin suomen, ruotsin, venäjän, englannin tai ranskan kielellä tehty turvapaikkahakemus?
- a. Tekeekö käännöstoimisto kääntämistyön kiireellisesti?
 - b. Paljonko käännättäminen maksaa?
22. Arkistoidaanko ulkomaalaisrekisteristä poistetut tiedot Maahanmuuttoviraston arkistoon?

POLIISIN HAASTATTELUKYSYMYKSET

TIEDOT HAASTATELTAVASTA

1. Nimi, asema, koulutus?
2. Kuinka pitkään olette olleet työssä alallanne?
3. Saako nimenne ja asemanne ilmoittaa raportissa?

TURVAPAIKANHAKIJAN MAAHANSAAPUMINEN

4. Saapuvatko turvapaikanhakijat aina ensin Helsinkiin?
5. Miten ja millä tavoin turvapaikanhakijat saapuvat Suomeen?
6. Mitä tapahtuu silloin, jos maahan saapuva turvapaikanhakija ei täytä Ulkomaalaislain maahantulon edellytyksiä (hänellä ei esimerkiksi ole mukanaan matkustusasiakirjaa tai hän tulee maahan laittomasti)? Miten poliisi toimii ko. tilanteessa?

TURVAPAIKKAHAKEMUS

7. Mitä osia hakemuksesta hakijan tulee täyttää?
8. Kuinka monelle kielelle turvapaikkahakemus on käännetty?
9. Mitä jos hakija ei osaa yhtäkään hakemuksissa käytetyistä kielistä?
10. Miten turvapaikanhakuprosessi käynnistyy, jos hakija ei suostu täyttämään hakemuslomaketta?
11. Voiko hakemus olla vapaamuotoinen? (*vrt. Migrin turvapaikkaohje: "Turvapaikkahakemus on aina otettava vastaan, vaikka hakija kieltäytyy täyttämästä turvapaikkahakemuslomaketta"*)

HENKILÖLLISYYDEN VARMISTAMINEN SORMENJÄLKIEN OTOLLA

12. Tarvitseeko poliisin täyttää sormenjälkilomake, jos jäljet skannataan?
13. Mitä sormenjälkien löytyminen AFIS tai EURODAC rekisteristä käytännössä tarkoittaa?
14. Miten poliisi toimii, jos sormenjäljet löytyvät AFIS tai EURODAC rekistereistä?

HENKILÖLLISYYDEN SELVITTÄMINEN TURVAPAIKKAKUULUSTELUSSA

15. Miten turvapaikanhakijan henkilöllisyys selvitetään, jos hakijalla ei ole henkilöllisyytensä todistamiseksi tarvittavaa virallista matkustusasiakirjaa tai muuta dokumenttia?
16. Jos hakija esittää turvapaikkakuulustelussa väärennettyjä asiakirjoja, miten tämä vaikuttaa turvapaikkaprosessiin ja turvapaikan myöntämiseen?
17. Kuinka nopeasti turvapaikkakuulustelu pyritään suorittamaan?

- a. Voidaanko se tehdä samana päivänä, kun turvapaikanhakija saapuu maahan?
 - b. Minne turvapaikanhakija sijoitetaan, ellei kuulustelua ole mahdollista tehdä heti?
 - c. Käytetäänkö kuulustelussa yleisesti apuna tulkkia ja kuka tulkin hankkii?
18. Miten poliisi selvittää, täytyykö turvapaikkahakemus käsitellä kiireellisenä?
19. Onko turvapaikanhakijalla yleensä kuulustelussa mukana oikeusavustaja?

TIETOJEN ANTAMINEN HAKIJALLE

20. Miten turvapaikanhakijalle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan?
21. Jos tiedot annetaan valmiilla esitteellä, miten toimitaan, jos esitettä ei ole käännetty hakijan äidinkielelle?
22. Ulkomaalaislain mukaan turvapaikanhakijalle voidaan antaa poliisin tai rajavartiolaitoksen toimesta kortti hakemusasian vireillä olosta. Onko kyseinen kortti käytössä vai annetaan-ko todiste hakemusasian vireillä olosta jotenkin muuten?

SÄILÖÖNOTTO

23. Miten säilöönottopäätös tehdään / minkälaiset seikat saavat poliisin pohtimaan henkilön säilöönottoa?
24. Kuinka paljon päätöksiä tehdään?
25. Onko ollut perusteettomia säilöönottoja?
26. Käsitelläänkö säilöön otetun turvapaikanhakijan hakemus kiireellisenä?
27. Missä säilöönottotilat sijaitsevat?
28. Kuinka yleistä on turvapaikanhakijan siirtäminen säilöönottotiloista poliisin pidätystiloihin?

SIIRTO VASTAANOTTOKESKUKSEEN

29. Miten turvapaikanhakijan siirto vastaanottokeskukseen tapahtuu?

MYÖNTEINEN TURVAPAIKKAPÄÄTÖS

30. Miten ja minne oleskeluoikeus rekisteröidään, kun hakija on saanut turvapaikan?
31. Annetaanko turvapaikan saaneelle ulkomaalaiselle oleskelutodistus tai –kortti?

KIELTEINEN TURVAPAIKKAPÄÄTÖS

32. Kuinka pian kielteisen päätöksen tiedoksiannon jälkeen maasta poistaminen tapahtuu?
33. Millaisia keinoja poliisilla on jos turvapaikanhakija kieltäytyy noudattamasta maastapoistamispäätöstä?

34. Jos Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tai hallinto-oikeus asettaa väliaikaisen toimeenpanokiellon, majoitetaanko turvapaikanhakija poliisiin vai vastaanottokeskuksen tiloihin? Valvotaanko tällaisen hakijan liikkeitä tarkemmin?

VASTAANOTTOKESKUKSEN HAASTATTELUKYSYMYKSET

TIEDOT HAASTATELTAVASTA

1. Nimi, asema, koulutus?
2. Kuinka pitkään olette olleet työssä alallanne?
3. Saako nimenne ja asemanne ilmoittaa raportissa?

VASTAANOTTOKESKUKSEN TOIMINTA

4. Miten pakolaisneuvonnan ja vastaanottokeskuksen vastuu turvapaikanhakijan neuvomisesta ja avustamisesta jakaantuu?

VASTAANOTTOTOIMINNAN PALVELUT

5. Mikä voisi olla perusteltu syy turvapaikanhakijan siirtämiselle toiseen vastaanottokeskukseen?
6. Miten erityisiä palveluita tarvitsevat huomioidaan vastaanottotoiminnassa?
 - a. kidutuksen tai muun väkivallan uhrin
 - b. mielenterveysongelmaiset
 - c. sairaat ja vammaiset
 - d. raskaana olevat naiset
7. Kuinka paljon hakija, joka on järjestänyt majoituksensa itse, saa toimeentulotukea elämiseen?
8. Kuinka yleistä on, että turvapaikanhakijalta peritään maksua asumisesta vastaanottokeskuksessa?
 - a. Missä tilanteissa maksua peritään?
9. Jos turvapaikanhakijan täytyy matkustaa toiselle paikkakunnalle turvapaikkapuhutteluun, järjestetäänkö kuljetus nopeimman vai halvimman kulkuvälineen mukaan?
 - a. Mihin hakija majoitetaan, jos puhuttelu kestää pidempään?

TOIMENPITEET MYÖNTEISEN TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSEN JÄLKEEN

10. Mitkä ovat viranomaisen toimenpiteet heti myönteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon jälkeen?
11. Mitkä ovat turvapaikanhakijan toimenpiteet heti myönteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon jälkeen?

12. Miten ja missä vaiheessa turvapaikan myöntämisen jälkeen hakijalle annetaan tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, ja hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan Suomessa?
 - a. Onko olemassa erillistä maahanmuuttajille suunnattua tietopakettia/perustietoaineistoa suomalaisesta yhteiskunnasta?
 - b. Mitkä viranomaiset ovat vastuussa tiedon antamisesta?
13. Tehdäänkö myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneille hakijoille alkukartoitus ja kotoutussuunnitelma?
 - a. Mikä viranomainen nämä tekee?
14. Kuinka nopeasti hakija sijoitetaan kuntaan myönteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen?
 - a. Kenen viranomaisen toimesta kuntaan sijoittaminen tapahtuu?
 - b. Miten kunta määräytyy?
 - c. Pystyykö hakija vaikuttamaan, mihin kuntaan hänet sijoitetaan?
 - d. Pystyykö hakija kieltäytymään kuntapaikasta?
 - e. Kuinka moni kunta ottaa pakolaisia vastaan?
 - f. Onko turvapaikan saanut ulkomaalainen "omillaan" sen jälkeen, kun hänet on sijoitettu kuntaan?
 - g. Onko kunnissa yleensä erityisiä maahanmuuttotyöntekijöitä, jotka opastavat ja neuvovat hakijaa alkuun?

**TURVAPAIKANHAKIJAN OIKEUSINFO
OPAS**

SISÄLLYS

LYHENTEET.....	5
1 TURVAPAIKANHAKIJA	6
2 TURVAPAIKKAMENETTELY	7
Turvallinen alkuperämaa.....	7
Ilmeisen perusteeton hakemus	8
Uusintahakemus	8
Lapsen etu	9
Edustaja.....	10
2.1 TURVAPAIKKAHAKEMUS	12
Hakemuksen vireillepano.....	12
Hakijalle hakemuksen jätön yhteydessä annettavat tiedot	12
Hakemuksen rekisteröinti.....	23
Hakemuksen peruuttaminen ja sen raukeaminen	24
Vapaaehtoinen paluu	24
2.2 HENKILÖLLISYYDEN, MATKAREITIN JA MAAHANTULON SELVITYS	25
Sormenjälkien tarkastus.....	25
Hakemuksen tutkimatta jättäminen	25
Turvallinen turvapaikkamaa	26
Hakija voidaan lähettää toiseen valtioon	26
Turvapaikkakuulustelu	26
Viranomaisen toimenpiteet tutkinnan jälkeen.....	27
Säilöönnotto	27
Muut turvaamistoimet.....	28
2.3 TURVAPAIKKAPUHUTTELU	28
Puhuttelussa läsnä olevat henkilöt.....	29
Turvapaikkapuhuttelun kulku	21
Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja	22
2.4 ILMAN HUOLTAJAA TULLEEN ALAIKÄISEN TURVAPAIKKAMENETTELYN ERITYISPROSESSIT	23
länmääritys	24
Jäljittäminen	27
Suomen Punaisen Ristin (SPR) henkilöhaku	29
3 TURVAPAIKKAPÄÄTÖS	30
Päätöksen tiedoksianto	31
3.1 MYÖNTEINEN PÄÄTÖS.....	31
Kotouttaminen.....	32
Kuntaan sijoittaminen.....	32
3.2 KIELTEINEN PÄÄTÖS JA KÄÄNNYTYS.....	33
4 MUUTOKSENHAKU	34
Turvapaikanhakijan avustaminen muutoksenhaussa.....	35
Valittaminen hallinto-oikeuteen	35

Valituksen käsitteleminen hallinto-oikeudessa	36
Luvanvarainen valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen	38
Valittaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen	39
5 VASTAANOTTOKESKUS JA SEN PALVELUT	40
Majoitus	41
Sosiaali- ja terveystoimet.....	43
Toimeentulotuki.....	44
Työ- ja opintotoiminta.....	45
6 IHMISKAUPAN UHRIT	46
6.1. IHMISKAUPPAA SÄÄTELEVÄT SOPIMUKSET JA LAINSÄÄDÄNTÖ	46
Kansainväliset sopimukset.....	46
Euroopan alueen sopimukset.....	48
Suomen kansallinen lainsäädäntö	50
6.2 IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMINEN.....	51
Etsivä työ	51
6.3 AUTTAMISJÄRJESTELMÄ.....	52
Harkinta-aika.....	52
Auttamisjärjestelmään hakeutuminen	53
Auttamisjärjestelmän palvelut	54
Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu sekä hallinnollinen tuki.....	55
Asuminen, sosiaali- ja terveystoimet, kouluttaminen ja toimeentulo	55
Paluun järjestäminen	56
Alaikäisen erityistarpeet	57
LÄHTEET	59

LYHENTEET

Dublin II-asetus	Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
KotL	Laki kotoutumisen edistämisestä
Kotouttamislaki	Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta
Säilöönottolaki	Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä
TTTL	Laki toimeentulotuesta
Ulkomaalaisrekisterilaki	Laki ulkomaalaisrekisteristä
UikL	Ulkomaalaislaki

TURVAPAIKANHAUN NORMAALI MENETTELY

1 TURVAPAIKANHAKIJA

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 14. artiklan mukaan ”jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa” (United Nations Human Rights 2011, hakupäivä 26.2.2011). Turvapaikanhakija on henkilö, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta kotimaansa ihmisoikeusrikkomusten, sotien tai levottomuuksien takia. Hänellä ei siis ole vielä pakolaisstatusta. (Pakolaisneuvonta ry 2011a, hakupäivä 26.2.2011.)

Pakolaisstatuksen saa turvapaikanhakija, joka täyttää pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa määritellyt pakolaisuuden edellytykset (Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301 1:3.1 § 11k). Pakolaisopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklan A kohdan 2 alakohdassa pakolaiseksi määritellään:

- henkilö, joka on paennut kotimaastaan, koska hänellä on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi. Syitä vainolle voivat olla rotu, etninen tausta, uskonto, kansallisuus tai poliittinen mielipide
- kansalaisuudeton henkilö, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai haluton palaamaan sinne vainotuksi tulemisen pelkonsa takia.

Oleellista pakolaisuuden määrittelemiselle on myös henkilön haluttomuus turvautua kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa suojeluun pelkonsa vuoksi. (SopS 77/1968 1 artikla, A-kohta, 2-alakohhta).

Pakolaisasemaa ei myönnetä:

- turvapaikanhakija saa jo suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) elimiltä tai toimistoilta kuin YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulta
- hakijalla on jo kohdemaan kansalaisuuteen liittyvät tai niitä vastaavat oikeudet ja velvollisuudet, jotka toimivaltainen viranomainen on myöntänyt
- hakijan epäillään tehneen sotarikoksen, rikoksen rauhaa vastaan, rikoksen ihmiskuntaa vastaan, politiikkaan liittymättömän törkeän rikoksen kohdemaan ulkopuolella tai jos hän on syyllistynyt YK:n tarkoituspörien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin. (SopS 77/1968 1 artikla, D-F-kohta.)

Elleivät pakolaisstatuksen ja sitä myötä turvapaikan saamisen edellytykset täyty, hakijan on mahdollista saada kohdemaassa **toissijainen suojeluasema**. Suojeluaseman saamisen edellytyksenä on että hakijan voidaan olettaa joutuvan koti- tai pysyvässä asuinmaassaan vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Vakava haitta voi olla kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus, epäinhimillinen kohtelu tai ruumiillista koskemattomuutta uhkaavaa vakava ja henkilökohtainen vaara, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä. (UIKL 6:88.1 §.)

Toissijaista suojelua ei myönnetä silloin, kun voidaan olettaa, että hakija on tehnyt törkeän rikoksen, syyllistynyt YK:n tarkoituspörien ja periaatteiden vastaisiin tekoihin tai on vaaraksi sen maan yhteiskunnalle tai turvallisuudelle, jossa hän on. Jos hakija on syyllistynyt johonkin muuhun rikokseen, josta olisi voitu Suomessa tuomita vankeusrangaistus, voidaan toissijainen suojelu

jättää myöntämättä, mikäli hän on jättänyt alkuperämaansa ainoastaan välttääkseen rikoksesta johtuvat seuraukset. (UlkL 6:88.2 §; Euroopan neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, 29.4.2004, 2004/83/EY, EUVL L 304, 30.9.2004, 19.) Turvapaikanhakija voi myös saada **humanitaarista suojelua** kotimaassa tapahtuneen luonnonkatastrofin tai esimerkiksi aseellisesta selkkauksesta johtuvan huonon turvallisuustilanteen takia (UlkL 6:88a.1 §).

2 NORMAALI KÄSITTELY

Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan turvapaikanhakijan perusteet saada turvapaikka Suomen rajalla poliisille tai rajavartiolaitosviranomaiselle jättämänsä turvapaikkahakemuksen perusteella (UlkL 6:94.1 §). Hakemus käsitellään yksilöllisesti joko tavallisessa eli normaalissa menettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä (UlkL 6:98.1 §). Käytettävän menettelyn edellytykset tutkitaan turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa ja turvapaikkahakemuksen käsittely tapahtuu normaalissa menettelyssä aina, ellei edellytyksiä nopeutetulle menettelylle ole.

2.1 TURVAPAIKKAHAKEMUS

Hakemuksen vireillepano

Turvapaikkahakemus eli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään henkilökohtaisesti Suomen poliisille tai rajatarkistusviranomaiselle heti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen (UlkL 6:95.1 §). Turvapaikkahakemus on pantava vireille henkilökohtaisesti, sillä hakijan henkilökohtainen kuuleminen ja hänen henkilöllisyytensä vahvistaminen on tarpeen asian käsittelemiseksi ja selvittämiseksi. Hakemuksen vireillepanossa ja käsittelyssä on kuitenkin mahdollista käyttää avustajaa tai esimerkiksi tulkkia, jos hakija kokee tarvitsevänsä apua hakuprosessissa. (UlkL 1:8.1-2 §; 1:10.1 §.)

Lähtökohtaisesti hakemus tulisi tehdä heti maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, mutta se on mahdollista tehdä myöhemminkin, mikäli olosuhteet hakijan kotimaassa ovat muuttuneet, asiaa tukevia selvityksiä ei voida vielä esittää tai hakemuksen myöhäisempään tekemiseen on muunlainen perusteltu syy (UlkL 6:95.2 §).

Mikäli hakemus tehdään myöhemmin ilman perusteltuja syitä,

- se voi vaikuttaa heikentävästi hakemuksen yleiseen uskottavuuteen
- se voi olla omiaan osoittamaan hakijan vilpillisyyden hakuprosessissa
- voidaan olettaa, että hakija aikoo käyttää turvapaikkaprosessia väärin
- voidaan olettaa, että hakemukselle ei ole perusteita. (HE 28/2003 vp, 181.)

Viranomaisen on ilmoitettava turvapaikkahakemuksesta viipymättä erillisellä lomakkeella Maa- ja metsätalouden ministeriön ohella sisäasiainministeriön rajavartiolaitos-osastolle, suojelupoliisille, vähemmistövaltuutetulle, ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikölle ja lähimpään vastaanottokeskukseen (Turvapaikkaohje 2008, 15).

Hakijalle hakemuksen jätön yhteydessä annettavat tiedot

Turvapaikanhakijan tulee olla tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan turvapaikkamenettelyn aikana, joten hakemuksen jättövaiheessa sen vastaanottava **poliisi** tai **rajavartioviranomaisen** antaa hänelle niistä tiedon. Tiedonantajana voi myöhempänä ajankohtana toimia myös **Maahanmuuttovirasto** tai **vastaanottokeskus**, ellei hakija tiedosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan turvapaikkahakemuksen tekemisen jälkeen tai tietoa niistä ei ole pystytty antamaan ymmärrettävällä tavalla. Tiedot tulee antaa hänelle hänen omalla äidinkielellään tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. (UlkL 6:95a §.) Tiedot annetaan hakijalle pääsääntöisesti kirjallisella esitteellä ”Tietoa turvapaikanhakijalle”, jonka on laatinut Maahanmuuttovirasto ja joka löytyy esimerkiksi viraston Internet-sivuilta usealla eri kielellä (HE 86/2008 vp, 52).

Hakijan omalla selvityksellä on keskeinen merkitys hakemuksen käsittelyssä ja tutkinnassa, joten hänelle tulee antaa tietoa käytettävissä olevista keinoista toimittaa selvitykseen tarvittavat seikat. Tietoa tulee antaa:

- seuraamuksista, jotka koituvat velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä, totuudessa pysymättömyydestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa
- toimista, joiden perusteella Maahanmuuttovirasto voi katsoa turvapaikkahakemuksen rauenneen
- turvapaikkahakemuksen käsittelystä yleisesti
- mahdollisuudesta ottaa yhteyttä avustajaan tai tulkkiin
- vastaanotto-olosuhteisiin liittyvistä etuuksista, velvollisuuksista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista
- vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikka-asiassa oikeusapua antavista järjestöistä tai ryhmistä. (Kotouttamislaki 4:19f §; HE 86/2008 vp, 52.)

Hakemuksen rekisteröinti

Tiedot Suomeen saapuneista ulkomaalaisista on kerätty **ulkomaalaisrekisteriin**, joka on henkilötietorekisteri (Ulkomaalaisrekisterilaki 19.12.1997/1270 1:2.1 §). Ulkomaalaisrekisteriä on pidetty ulkomaalaisrekisterilain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan ”ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja - - turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi.” Lisäksi sitä on pidetty Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä ja menettämistä koskevien asioiden käsittelyä sekä kansallisten ja kansainvälisten tilastojen koostamista varten (Ulkomaalaisrekisterilaki 1:2.3-4 §).

Ulkomaalaisrekisteriin pohjautuva asiankäsittely on korvattu vuoden 2010 marraskuusta alkaen ulkomaalaisasioiden sähköisellä asioidenkäsittelyjärjestelmä **UMA**:lla. UMA on ulkomaalaisprosesseihin osallistuvien viranomaisten ja sidosryhmien yhteinen työväline ja sitä käytetään useassa eri ministeriön alaisessa hallinnossa, kuten poliisissa, rajavartiolaitoksella ja Suomen edustustoissa ympäri maailmaa. (Maahanmuuttovirasto 2011b, hakupäivä 24.4.2011.)

Hakemuksen rekisteröinnissä on huomioitava, että:

- henkilöllisyys tarkastetaan ja varmistetaan ennen tietojen rekisteröimistä
 - ellei voida varmistaa, tästä tehdään merkintä tietoihin

- hakija yksilöidään
 - nimi, aliasnimet, syntymäaika, kansalaisuus, sukupuoli, syntymäpaikka ja –maa, sekä majoituspaikka Suomessa. (Turvapaikkaohje 2008, 9-10.)

Hakemuksen peruuttaminen ja sen raukeaminen

Turvapaikanhakija voi peruuttaa hakemuksensa kirjallisella ilmoituksella, joka hänen tulee tehdä ja jättää henkilökohtaisesti joko lähimmälle poliisiviranomaiselle, rajatarkistusviranomaiselle tai Maahanmuuttovirastolle. Ilmoituksesta tulee ilmetä selkeästi, että hakija haluaa peruuttaa hakemuksensa ja asiakirja tulee varmistaa todeksi päiväyksellä ja allekirjoituksella. (UlkL 6:95b.1 §.) Hakija voi tehdä ilmoituksen omalla äidinkielellään tai kielellä, jota hän ymmärtää ja viranomaisen tehtävä on käännettää ilmoitus, jos se on tehty kielellä, jota tämä ei ymmärrä (HE 86/2008 vp, 53).

Peruutusilmoituksen jättötilanteessa tulee viranomaisen puolelta olla todistajina kaksi esteetöntä henkilöä, jotka voivat olla poliisi- tai rajatarkistusviranomaisia tai Maahanmuuttoviraston virkamiehiä. Näin varmistetaan sekä hakijan, että viranomaisen oikeusturva. (UlkL 6:95b.2-3 §.)

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus raukeaa vasta sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen sen raukeamisesta. Päätös tehdään aina hakemuksen peruuttamisen yhteydessä, mutta myös silloin, jos hakija on kuollut, poistunut Suomesta tai hänen katsotaan todennäköisesti poistuneen Suomesta. Hakijan katsotaan poistuneen Suomesta, jos hän on ollut tavoittamattomissa vähintään kaksi kuukautta eli häneen ei ole saatu yhteyttä hänen ilmoittamiensa yhteystietojen avulla ja hänen olinpaikkansa on vastaanottokeskuksesta saatavan tiedon mukaan tuntematon. (UlkL 6:95b.3 §; 6:95c.1 §.) Näiden tapausten välttämiseksi viranomaisen tulee varmistaa, että hakija on tietoinen yhteydenpidon tärkeydestä hakuprosessin aikana (HE 86/2008 vp, 54).

Jos hakija muussa kuin vapaaehtoisessa hakemuksen peruutustilanteessa tai kuolemantapauksessa ilmoittautuu toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen raukeamisesta tehdyn päätöksen jälkeen, hänelle tulee ilmoittaa mahdollisuudesta tehdä uusi turvapaikkahakemus (UlkL 6:95c.2 §). Tämä turvapaikkahakemus ei ulkomaalaislain 6 luvun 102 §:n 1 momentin nojalla ole uusintahakemus, vaan kokonaan uusi hakemus, sillä edellistä hakemusta ei ole ratkaistu aineellisesti.

Turvapaikkahakemuksen raukeamisesta tehtyyn päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, jos päätös on tehty sen perusteella, että hakija on peruuttanut hakemuksensa tai lähtenyt Suomesta (UlkL 13:191.1 § 8k).

2.2 HENKILÖLLISYYDEN, MATKAREITIN JA MAAHANTULON SELVITYS

Ulkomaalaisen turvapaikanhakijan saapuessa Suomeen ja jätettäessä turvapaikkahakemuksen, hänen henkilöllisyydestään, matkareitistään ja maahantulostaan tehdään selvitys. Selvityksen tekee poliisi tai rajavartiolaitos riippuen siitä, kummalle viranomaiselle hakemus on jätetty. (UlkL 6:97.1 §.) Poliisilla ja rajatarkistusviranomaisella on oikeus ottaa turvapaikkaa hakeneesta ulkomaalaisesta henkilötuntemerkit, valokuva ja sormenjäljet, jotta tämän henkilöllisyys voidaan rekisteröidä ja hänet voidaan jäljempänä tunnistaa (UlkL 8:131.1 §).

Sormenjälkien tarkastus

Jos viranomaisilla on käytössään AFIS-sormenjälkijärjestelmän sormenjälkien pikatunnistuslaite, jolla voidaan tarkastaa, ovatko hakijan sormenjäljet tallennettu jo aiemmin kansalliseen sormenjälkirekisteriin, tulee laitetta käyttää henkilöllisyyden tarkastamiseen ennen muita toimenpiteitä. Ellei järjestelmää ole käytössä, viranomaisen on tehtävä kirjallinen lausuntopyyntö keskusrikospoliisille saadakseen tietoonsa, onko sormenjälkiä tallennettu kansalliseen rekisteriin aiemmin. (Turvapaikkaohje 2008, 9.) Sormenjäljet tarkastetaan myös Euroopan Unionin maiden ylläpitämästä Eurodac-sormenjälkirekisteristä, jonne ne syötetään AFIS-rekisteröinnin yhteydessä, ja rekisteröidään ellei aiempia tietoja ole. Eurodac-rekisteriin tallennettujen sormenjälkitietojen avulla viranomainen pystyy selvittämään, onko hakija hakenut turvapaikkaa jo aikaisemmin. (Euroopan neuvoston asetus, 11.12.2000 (EY) N:o 2725/2000, EYVL L 316, 15.12.2000, 1-4.)

Sormenjäljet voidaan ottaa turvapaikanhakijalta joko sormenjälkien skannauslaitteella tai musteella erilliselle sormenjälkilomakkeelle. Musteella otettaessa sormenjälkien laadun tulee olla hyvä. Viranomaisen tulee täyttää sormenjälkilomakkeeseen hakijan muut henkilötiedot. Musteella otetut sormenjäljet lähetetään vertailtavaksi ja tallennettavaksi Eurodac-järjestelmään joko erillisen ohjelman tai sen puuttuessa keskusrikospoliisin kautta. Skannatut sormenjäljet lähetetään keskusrikospoliisille, joka tallentaa ne kansalliseen AFIS-järjestelmään. (Turvapaikkaohje 2008, 13.)

Jos turvapaikanhakijan sormenjäljet löytyvät Eurodac-rekisteristä ja hakija on sen mukaan hakenut aikaisemmin turvapaikkaa jostain EU-maasta, Norjasta tai Islannista, viranomaisen tehtävänä on selvittää Dublin II-asetuksen kannalta tarpeelliset tiedot hakijasta sekä selvittää, liittyykö hakijaan joitain sellaisia erityisiä syitä, joiden takia hänen hakemuksensa tulisi käsitellä Suomessa (Turvapaikkaohje 2008, 14).

Sormenjälkiä otettaessa turvapaikanhakijalle on kerrottava hänen velvollisuudestaan suostua niiden ottamiseen ja oikeudesta saada tutustua itseään koskeviin sormenjälkirekisteriin tallennettuihin tietoihin. Lisäksi hakijan tulee saada tietää sormenjälkien ottamisen tarkoitus, rekisterinpitäjän nimi ja tietojen vastaanottajat. (Euroopan neuvoston asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, 11.12.2000 (EY) N:o 2725/2000, EYVL L 316, 15.12.2000, 8.)

Turvapaikkakuulustelu

Sormenjälkien tarkastuksen jälkeen viranomainen ryhtyy selvittämään hakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä, joka tehdään kuulustelun muodossa (Turvapaikkaohje 2008, 10).

Turvapaikanhakijan velvollisuutena on todistaa henkilöllisyytensä esittämällä virallinen matkustusasiakirja tai muu dokumentti, josta hänen henkilöllisyytensä selviää (UlkL 7:130.1 §). Mikäli turvapaikanhakija esittää kuulustelussa väärän, väärennetyn tai väriiden henkilötietojen esittämiseksi tarkoitetun matkustusasiakirjan, poliisilla, rajatarkastusviranomaisella, Maahanmuuttovirastolla ja Suomen edustustolla on oikeus ottaa nämä asiakirjat haltuunsa (UlkL 7:132.1 §). Ellei asiakirjaa luovuteta vapaaehtoisesti tai sitä piilotellaan, poliisilla ja rajatarkastusviranomaisella on oikeus tehdä henkilöntarkastus asiakirjan saamiseksi. Viranomaisella on kuitenkin oikeus ottaa haltuunsa myös oikea matkustusasiakirja tai matkalippu, jos se on välttämätöntä hakijan maahantulon edellytysten selvittämiseksi tai hänen maasta poistamisen valvomiseksi. (UlkL 7:118.1 §; 7:119.1 §; 7:132.2 §.) Epäillessään turvapaikanhakijan esittämien matkustus- tai muiden asiakirjojen aitoutta, poliisi tai rajavartiolaitos voi lähettää ne tutkittavaksi keskusrikospoliisin rikostekniseen laboratorioon (Turvapaikkaohje 2008, 26-27).

Kuulustelussa kerättävät henkilötiedot:

- etu- ja sukunimet sekä entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisäätö, rotu, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, työpaikka, koulutus, kielitaito, sosiaalinen tausta, asepalvelus sekä osoite kotimaassa ja Suomessa
- tiedot hakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista
 - nimi, syntymäaika ja -paikka, ikä, olinpaikka
 - perheside tai sukulaisuussuhde. (UlkL 6:97.1 §; HE 28/2003 vp, 182; Turvapaikkaohje 2008, 25.)

Kuulustelussa on mahdollisuus käyttää apua, kuten tulkkausta ja apuvälineitä siinä määrin, missä niitä tarvitaan henkilötietojen selvittämiseen (Turvapaikkaohje 2008, 24).

Poliisi tai rajavartiolaitos laatii tutkinnan pohjalta pöytäkirjan, johon merkitään tutkinnan tulos eli selville saadut asiat turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä, matkareitistä ja maahantulosta (Turvapaikkaohje 2008, 24-25).

Viranomaisen toimenpiteet tutkinnan jälkeen

Turvapaikkahakemus ja muut tutkinnassa käytetyt tai siihen liittyvät asiakirjat, kuten tutkinnan pöytäkirjat, lomakkeet, ilmoitukset, tulosteet ja turvapaikanhakijalta haltuun otetut dokumentit on toimitettava Maahanmuuttovirastolle tutkinnan jälkeen. Mikäli turvapaikkahakemus on kirjoitettu muulla kuin suomen, ruotsin, venäjän, englannin tai ranskan kielellä, se on ennen Maahanmuuttovirastoa toimitettava käännettäväksi käännöstoimistoon. Lisäksi poliisin tai rajavirtoviranomaisen suorittamasta selvityksen tilasta tulee tutkinnan päätyttyä antaa lisäksi selkeä kirjallinen kanta Maahanmuuttovirastolle. (Turvapaikkaohje 2008, 16, 24.)

Säilöönotto

Turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön, jos:

- on perusteltua aihetta olettaa, että turvapaikanhakija voi tulevilla toimillaan koettaa estää tai vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamista
- hakijan henkilöllisyys on epäselvä ja säilöönotto on tarpeen sen selvittämiseksi
- hakijan voidaan olettaa taustansa vuoksi syyllistyvän rikokseen Suomessa. (UlkL 7:121.1 §.)

Henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen hakija voidaan kuitenkin ottaa säilöön vain, jos hän on esittänyt käsittelyn yhteydessä epäluotettavia tietoja, kieltäytynyt tietojen antamisesta tai henkilöllisyyttä ei muuten voida pitää selvänä (UlkL 7:121.2 §).

Turvapaikanhakijan säilöönnotosta päättää poliisiviranomainen, rajavirtolaitoksen pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavirtiomies. Viranomaisen ilmoittaa säilöön ottamisen syyt turvapaikanhakijalle tai hänen lailliselle edustajalleen ja aina myös vähemmistövaltuutetulle, joka seuraa säilöönottoja ja ottaa niihin tarpeen vaatiessa kantaa. (UlkL 7:123.1-3 §; 14:208.1 §.) Viranomaisen tulee lisäksi ilmoittaa säilöönnotosta viimeistään säilöönottoa seuraavana päivänä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle, joka käsittelee asian viipymättä ja päättää onko säilöönnotolle olemassa perusteet (UlkL 7:124.1-2 §; 7:126 §).

Turvapaikanhakija on mahdollista siirtää säilöönottotiloista myös poliisin pidätystiloihin, jos hänen koetaan vaarantavan yleistä turvallisuutta, hänen henkeään tulee suojella uhkaavan vaaran takia tai erillään säilyttäminen on välttämätöntä henkilöllisyyden tai maahantulon selvittämiseksi (Säilöönottolaki 2:8.1 §).

2.3 TURVAPAIKKAPUHUTTELU

Maahanmuuttoviraston suorittama turvapaikkapuhuttelu on keskeisessä roolissa turvapaikanhakuprosessissa. Se on sekä Maahanmuuttoviraston että hakijan näkökulmasta tärkeä tilaisuus selvittää hakijan perusteet turvapaikanhauille. Puhuttelussa selvitetään hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta, ihmisoikeusloukkauksista tai niiden uhkista hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan. Onnistunut turvapaikkapuhuttelu on perusta asianmukaiselle ja oikeusturvatakeet täyttävälle turvapaikkapäätökselle. Pääsääntöisesti puhuttelun hoitaa Maahanmuuttovirasto, mutta myös poliisi tai suojelupoliisi voi suorittaa puhuttelun viraston pyynnöstä, jos hakemusten määrä lisääntyy voimakkaasti tai puhuttelun pitämiseen näissä viranomaisissa on jokin erityinen syy. (UlkL 6:97.2 §; Pakolaisneuvonta ry 2008, 5.)

Puhuttelu pyritään hoitamaan siinä Maahanmuuttoviraston yksikössä, joka on lähimpänä turvapaikanhakijan majoittanutta vastaanottokeskusta (Turvapaikkaohje 2008, 17). Vastaanottokeskuksen tehtävä on tehdä tarvittavat **matkajärjestelyt**. Käytännössä matka pyritään järjestämään halvimman mahdollisimman kulkuneuvon mukaan, kuitenkin siten että matkustustapa ja -aikataulu ovat turvapaikanhakijan kannalta kohtuullisia. Mahdollisiin vaihtoihin on varattava riittävästi aikaa ja pitkämatkalaisille on tarvittaessa järjestettävä yöpymismahdollisuus sekä puhuttelua edeltävälle yölle että sen jälkeiselle yölle. Hakija majoitetaan puhuttelun ajaksi lähimpään vastaanottokeskukseen. Hakijalle on selvitettävä riittävästi ja hänen ymmärtämällään kielellä matkareitti, kulkuneuvot ja aikataulut, sillä hänen tulee matkustaa puhuttelupaikkakunnalle yksin. Matkan järjestäminen tulisi hoitaa siten, ettei hakijan tarvitsisi olla epävarma selviämisestään puhuttelupaikalle, ja ettei hän olisi matkasta johtuen liian väsynyt puhuttelutilanteessa. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 14-15.)

Kun turvapaikkaa hakee avio- tai avopari, kumpikin haastatellaan erikseen ja yksilöllisesti. Toisella hakijoista voi olla sellaisia itsenäisiä perusteita hakemukselle, joita ei haluta saattaa puolison tietoon. Esimerkkinä tällaisesta on perheväkivalta. Puhuttelussa tulee tiedustella haluavatko puoliset erilliset päätökset asiassa. Hakijan perheenjäsen ei muutenkaan saa olla puhuttelussa läsnä ilman perusteltua syytä. Perheenjäsen saa olla läsnä ainoastaan hakijan sitä nimenomaan pyytävässä ja puhuttelijan arvioidessa läsnäolon olevan tarpeellista. (Turvapaikkaohje 2008, 28.)

Puhuttelussa läsnä olevat henkilöt

Puhuttelija on Maahanmuuttoviraston virkamies, jonka tehtävänä on johtaa puhuttelua. Puhuttelijan velvollisuus on ennen puhuttelua perehtyä huolellisesti aikaisempaan asiakirja-aineistoon ja tarvittaessa hankkia mat tiedot. Hänen tehtävänä on varmistaa, että hakija sekä muut puhutteluun osallistuvat ovat tietoisia puhuttelun tarkoituksesta, merkityksestä ja läsnäolijoiden roolista. Mikäli kyseessä on naispuolinen hakija, on pyrittävä käyttämään naispuhuttelijaa, jos hakijan on vaikea esittää perusteita hakemukselleen kokemiensa tapahtumien tai kulttuuritaustastaan johtuvien syiden vuoksi. Puhuttelija vastaa siitä, että päätöksen kannalta oleelliset asiat selvitetään ja laatii puhuttelusta puhuttelupöytäkirjan. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8; Turvapaikkaohje 2008, 27-28.)

Turvapaikanhakijalla on oikeus **yksilölliseen oikeusapuun** turvapaikanhakuprosessissa. Oikeus avustajan apuun on sekä poliisin että rajavartiolaitoksen tutkinnassa ja Maahanmuuttoviraston käsittelyssä. Ennen turvapaikkapuhuttelua turvapaikanhakijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella avustajan kanssa. (Turvapaikkaohje 2008, 28-29.) Tällaisessa tapaamisessa avustaja voi käydä hakijan kanssa läpi hakemuksen perusteet (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8). Puhuttelun aikana avustajan tehtävä on varmistaa, että turvapaikkaperusteet tulee riittävästi selvitettyksi, joten tarvittaessa hänellä on oikeus esittää hakijalle lisäkysymyksiä. Hänen tulee nostaa esiin niemenomaan ne seikat, jotka tukevat myönteistä päätöstä. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 9.)

Ulkomaalaislaissa viranomaisille ei ole asetettu velvollisuutta varmistaa avustajaa hakijan käyttöön, vaan hakijan tulee huolehtia siitä itse. Viran puolesta hakijaa tulee kuitenkin tarvittaessa auttaa avustajan hankkimisessa esimerkiksi lainaamalla puhelinta tai toimimalla tulkkausepuna. (Turvapaikkaohje 2008, 32.) Vastaanottokeskuksen tehtävänä on huolehtia siitä, että turvapaikanhakija saa tarvitsemansa oikeusavun hankkimalla oikeusapupalveluita niitä tarjoavilta valtion oikeusaputoimistolta, yksityisiltä asianajotoimistoilta tai muilta tahoilta. Yksityisiä oikeusaputoimistoja tai muita oikeusapua antavia tahoja valittaessa vastaanottokeskuksen on kuitenkin otettava huomioon niiden laatu, tarkoituksenmukaisuus, alueellinen tarjonta sekä kustannusten edullisuus. Hakija voi oikeusapua tarvitessaan siis käyttää vastaanottokeskuksen järjestämiä palveluja tai halutessaan hankkia avustajansa itse, jolloin hänen on myös omin varoin kustannettava saamansa palvelu. Lisäksi tuomioistuimien voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä hakijan taloudellisesta asemasta. Tällöin avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista kuten oikeusapulaissa (5.4.2002/257) säädetään. (Sisäasianministeriö 2008, 3.)

Lainsäädännössä avustajalle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, vaan kelpoisuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Vaikka avustajalle ei ole asetettu kelpoisuusvaatimuksia, tulisi oikeusapupalvelujen tarjoajalla olla kokemusta erityisesti ulkomaalaislainsäädännöstä sekä kansainvälistä suojelua ja maatietoutta koskevista asioista. (Sisäasianministeriö 2008, 3.) Avustajan yleisen kelpoisuuden tarkastajana toimii viimekädessä viranomainen, sillä jos viranomainen katsoo, ettei avustaja ole tehtävään sopiva, se voi kieltää avustajan esiintymisen kyseisessä viranomaisessa (Turvapaikkaohje 2008, 32).

Puhuttelu voidaan suorittaa **tulkin** avulla tai siten, että puhuttelija käyttää kieltä, jota puhuteltava ymmärtää. Tulkkaukseen voidaan suorittaa myös puhelin- tai videotulkkaukseen käyttämällä. Tulkki toimii puhuttelussa vain ja ainoastaan tulkkina, joten hän ei voi ottaa kantaa tai neuvoa puhuttelun kuluksi tai siinä käsiteltävissä asioissa. Puhuttelijan tulee huolehtia siitä, että tulkki on tietoinen asemastaan ja velvollisuuksistaan puhuttelun aikana. Jotta varmistuttaisiin tulkin pätevyydestä ja objektiivisuudesta, puhuttelussa käytetään ensisijaisesti koulutettua tulkkia. Pääsääntö on, että tulkkaukseen tehdään hakijan äidinkielellä, mutta harvinaisten kielten kohdalla tätä ei kuitenkaan voida olettaa. Tällöin käytetään kieltä, jota asianomainen ymmärtää riittävän hyvin, jotta hänen oikeusturvansa ei vaarantuisi. Tulkin tulee olla puolueeton, eikä viranomaisen hankkimana tulkkina voi olla henkilö, joka on sellaisessa suhteessa hakijaan, että tulkkauksen luotettavuus voisi kärsiä. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 8; Turvapaikkaohje 2008, 29, 32.)

Turvapaikkapuhuttelun kulku

Turvapaikkapuhuttelu varataan ilman turhaa viivytystä ja siitä on toimitettava kaikille osallistuville tahoille tieto hyvissä ajoin. Hakijan olisi hyvä saada tieto vähintään kaksi viikkoa ennen puhuttelua. Tieto annetaan lähettämällä **puhuttelukutsu**, johon tulee kirjata:

- puhuttelijan nimi

- puhuttelupäivä, aika ja paikka
- tulkin nimi ja tulkkauskieli. Jos turvapaikanhakijalla on toiveita liittyen tulkkaukieleen tai –murteeseen tai mahdollisesti tulkin sukupuoleen, on niistä ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle viipymättä
- kuulemista, myötävaikuttamista, saapumisvelvollisuutta sekä tulkkia ja avustajaa koskevat keskeiset lainkohdat.

Maahanmuuttovirasto toimittaa kutsun siihen vastaanottokeskukseen, joka vastaa turvapaikanhakijan majoittamisesta. Yksityismajoituksessa asuvien kohdalla kutsu lähetetään vastaanottokeskukseen, josta se toimitetaan turvapaikanhakijalle. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 11-12; Turvapaikkaohje 2008, 17.)

Turvapaikkapuhuttelun aluksi puhuttelijan on varmistettava, että turvapaikanhakija ymmärtää puhuttelun tarkoituksen ja merkityksen, omat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä läsnäolijoiden salassapitovelvollisuuden. Hakijalle sekä muille läsnäolijoille on myös ilmoitettava puhuttelun taltiointista. Puhuttelusta **voidaan tallentaa sekä kuvaa että ääntä**. Taltiointi ei edellytä läsnäolijoiden suostumusta, mutta läsnäolijoiden ilmaisemat mielipiteet taltiointista merkitään erikseen puhuttelupöytäkirjaan. Tallentamisella varmistetaan se, että tarvittaessa puhuttelun sisältöä voidaan tarkistaa myöhemmin. (Pakolaisneuvonta ry 2008, 21; Turvapaikkaohje 2008, 28, 31.)

Puhuttelussa tärkeintä on huomioida sen tarkoitus turvapaikka-asian ratkaisemisessa. Turvapaikanhakijalle annetaan mahdollisuus kertoa yksityiskohtaisesti tapahtuneesta ja esittää siihen liittyvät todisteet. Puhuttelijan on kiinnitettävä huomiota kertomuksen uskottavuuteen ja selvitettävä mahdollisia ristiriitaisuuksia lisäkysymysten avulla. Hakijalle tulee kertoa, että kysymysten tarkoituksena on varmistaa, että kaikki päätöksen kannalta oleelliset seikat tulee selvitettyä. Puhuttelussa selvitetään turvapaikanhakijan perusteet vainosta tai muista oikeudenloukkauksista sekä turvapaikkatutkinnan kannalta merkitykselliset tapahtumat menneisyydestä. Huomiota tulee kiinnittää niihin mahdollisiin uhiin ja oikeudenloukkauksiin, jotka turvapaikanhakija kohtaa, jos hänet palautettaisiin koti- tai vakituiseen asuinmaahansa. Turvapaikanhakijalta tulee erityisesti selvittää se, miten hän suhtautuu mahdolliseen maastapoistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkupe-
rämaahan. Hakijan tulisi siis esittää perusteet sille, miksi kyseinen maa ei ole hänelle turvallinen. Puhuttelun lopuksi hakijalle annetaan tieto siitä, miten hakemusta jatkossa käsitellään sekä arvio siihen kuluva ajasta. (UlkL 1:7.1 §; Turvapaikkaohje 2008, 28-30.)

Eräissä tilanteissa puhuttelu **voidaan joutua keskeyttämään**. Tällaisia tilanteita ovat:

- avustaja voi joutua poistumaan kesken puhuttelun ja tällöin hakijalta tulee tiedustella haluaako hän jatkaa puhuttelua ilman avustajaa
 - jos hakija ei halua jatkaa, puhuttelu keskeytetään
- tulkki tai hakija ei riittävän hyvin ymmärrä tulkattavaa kieltä
- hakijan saapuessa paikalle humaltuneena tai huumausaineiden vaikutuksen alaisena puhuttelua ei pidetä
- sairaskohtaukset tai niihin rinnastettavat tilanteet, kuten paniikkikohtaus
 - kohtauksen saaneelta on tiedosteltava, pystyykö hän jatkamaan puhuttelua
- puhuttelun aikana käy ilmi, että hakija tarvitsisi edunvalvojan, on puhuttelu keskeytettävä ja vastaanottokeskuksen on huolehdittava edunvalvojan hankinnasta
- lisäksi puhuttelu voidaan keskeyttää perustellusta syystä, esimerkiksi silloin, kun puhutteluun osallistuvan käytös on uhkaavaa tai häiritsevää. (Turvapaikkaohje 2008, 30.)

Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja

Puhuttelija tekee turvapaikkapuhuttelusta pöytäkirjan. Pöytäkirjaan kirjataan huolellisesti ja objektiivisesti kaikki ne seikat, jotka ovat hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisia:

- puhuttelun ajankohta, pidetyt tauot sekä kieli, jolla puhuttelu on pidetty
- kaikki esitetyt kysymykset ja niihin saadut vastaukset
- avustajan tekemistä lisäkysymyksistä sekä huomautuksista
- tieto hakijan mahdollisista voimakkaista tunnetiloista
- hakija kieltäytyy vastaamasta kysymyksiin
- seikat, jotka läsnäolijoiden vuorovaikutuksessa saattavat vaikuttaa hakijan käsitykseen kertomastaan
- jos puhuttelu joudutaan keskeyttämään, keskeyttämisen syy
- jos puhuttelua jatketaan ilman avustajaa tai sairaskohtauksen jälkeen. (Turvapaikkaohje 2008, 29-30.)

Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja kirjataan joko suomeksi tai ruotsiksi. Se tulkitaan puhuttelun lopuksi hakijalle, jolle on annettava mahdollisuus perehtyä sen sisältöön. Hakijalla on mahdollisuus esittää pöytäkirjaan korjauksia tai lisäyksiä. Hänelle on myös kerrottava mahdollisuudesta täydentää pöytäkirjaa myöhemmin. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoittamalla sen jokaisen sivun. Jos hän kieltäytyy allekirjoittamasta, tehdään siitä merkintä pöytäkirjaan. Kieltäytyminen ei kuitenkaan estä Maahanmuuttovirastoa tekemästä hakemusta koskevaa päätöstä. (Turvapaikkaohje 2008, 30-32.)

Pääsääntöisesti turvapaikanhakijalle annetaan jäljennös puhuttelupöytäkirjasta heti puhuttelun päätyttyä. Perustellusta syystä se voidaan kuitenkin antaa myös mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen. Tällainen perusteltu syy voi olla esimerkiksi tilanne, jossa aviopari on hakenut turvapaikkaa ja toisella on hakemukselleen itsenäisiä perusteita, joita ei haluta saattaa puolison tietoon. Pöytäkirjasta annetaan hakijalle kopio, vaikka hän ei olisi suostunutkaan allekirjoittamaan sitä. (Turvapaikkaohje 2008, 31.)

3 TURVAPAIKKAPÄÄTÖS

Turvapaikan myöntää Maahanmuuttovirasto tehdyn turvapaikkamenettelyn perusteella. Maahanmuuttovirasto päättää myös mahdollisesta oleskeluluvan myöntämisestä toissijaisen, humanitaarisen tai tilapäisen suojelun perusteella, elleivät turvapaikan myöntämisen edellytykset täyty. (UlkL 6:116.1 § 1-5k.) Turvapaikkaa myönnettäessä on arvioitava, onko hakijalla perusteltua syytä pelätä tulevansa vainotuksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan, ja onko kyseinen maa sellainen, ettei hakija pysty oleskelemaan siellä. Erityistä huomiota on siis kiinnitettävä lähimmäisissä vallitseviin yleisiin olosuhteisiin eli siihen, onko maa tarpeeksi hakijalle tarpeeksi turvallinen, sekä hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin. (UlkL 6:88e.2 §.)

Maahanmuuttovirasto ratkaisee turvapaikkahakemuksen hakijan eduksi, jos katsotaan, että hakemus on kansainvälisen suojelun tarpeen osalta uskottava ja hakija on myötävaikuttanut asian ratkaisuun osallistumalla selvitystyöhön totuudenmukaisesti (UlkL 6:98.3 §). Elleivät turvapaikan saamisen yleiset edellytykset täyty, Maahanmuuttovirasto voi antaa hakemusasiassa myös kielteisen päätöksen. Kielteisen päätöksen saanut hakija voidaan käännättää Suomesta Maahanmuuttoviraston tekemällä päätöksellä ja hänelle voidaan määrätä maahantulokielto joko määräjäksi tai toistaiseksi. (UlkL 9:152.2-4 §.)

Maahanmuuttovirasto voi jättää hakemuksen tutkimatta ja siten myös ratkaisematta, jos hakijan alkuperämaan tai edellisen turvapaikkamaan todetaan tutkimuksissa olevan turvallinen ja hakija on mahdollista palauttaa kyseiseen maahan. Hakemus voidaan jättää tutkimatta myös siinä tapauksessa, jos vastuunmäärittämisasetuksen mukaan toinen valtio on vastuussa hakemuksesta ja hakija on mahdollista palauttaa kyseiseen valtioon. (UlkL 6:103.1 §.)

Ulkomaalaislaissa tarkoitetusta Maahanmuuttoviraston päätöksestä eli tässä tapauksessa turvapaikkapäätöksestä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen, joten päätökseen on sisällytettävä valitusosoitus (UlkL 13:190 §).

Päätöksen tiedoksianto

Turvapaikanhakijalla on oikeus saada tieto itseään koskevasta turvapaikkapäätöksestä ja viranomaisella on hallintolain 9 luvun 54 §:n mukaan velvollisuus antaa tekemänsä päätös hänelle viipymättä. Turvapaikkapäätös on salassa pidettävä asiakirja, josta annetaan tieto ainoastaan asianosaiselle henkilölle ja jonka eteenpäin luovuttamiseen tarvitaan asianosaisen henkilön kirjallinen suostumus (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 6:24.1 § 24k; Turvapaikkaohje 2008, 44). Ulkomaalaislain 14 luvun 205 §:n 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi todisteellisena tiedoksiantona eli tässä tapauksessa haastetiedoksiantona, ja sen tekee henkilökohtaisesti joko poliisi tai rajatarkastusviranomainen.

3.1 MYÖNTEINEN PÄÄTÖS

Myönteisen turvapaikkapäätöksen saanut turvapaikanhakija saa pakolaisstatuksen ja näin ollen **jatkuvaluonteisen määräaikaisen oleskeluluvan** Suomeen (UlkL 6:113.1 §). Jatkuvan oleskeluluvan saa myös toissijaisen suojelun, humanitaarisen suojelun sekä yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Oleskeluluvan pituus on neljä vuotta, jos se on saatu pakolaisuuden tai toissijaisen suojelun vuoksi. Humanitaarisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella se myönnetään vuodeksi kerrallaan. (UlkL 4:52.1 §; 4:53.1 §; 4:53.7 §.)

Oleskelulupa, joka on myönnetty tilapäisenä esimerkiksi maasta poistumisen estymisen vuoksi tai ihmiskauppaan liittyvän syyn takia, on myös pituudeltaan korkeintaan yhden vuoden mittainen. Tilapäisen oleskeluluvan saaneelle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa kolmen vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen. (UlkL 6:110.1 §; 6:113.2 §.)

Neljän vuoden luvallisen maassa oleskelun jälkeen turvapaikanhakija voi hakea pysyvää oleskelulupaa eli **toistaiseksi voimassa olevaa oleskelulupaa**. Pysyvän oleskeluluvan edellytyksenä on oleskelun yhtäjaksoisuus, jonka tulee olla vähintään puolet määräaikaisen oleskeluluvan kestosta lukuun ottamatta tavanomaisia loma- tai muita matkoja. Lisäksi oleskeluluvan myöntämisen edellytysten tulee olla yhä voimassa, jotta uusi oleskelulupa voidaan myöntää. (UlkL 4:33.3 §; 4:56.1 §.)

Kuntaan sijoittaminen

Oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija sijoitetaan kuntaan, joka on tehnyt ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä (KotL 5:41.1 §). Kuntapaikan osoittamisen tarkoituksena on käynnistää kotout-

tamistoimet paikallistasolla ja varmistaa oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan asunnon-saanti (Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011, 16).

Mikäli turvapaikanhakija asuu **yksityismajoituksessa** tai **muuttaa kuntaan itsenäisesti**, kunta-paikan osoittaminen ei ole tarpeen (Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011, 16).

Kuntapaikkaa haetaan ELY-keskukselta erillisellä **kuntapaikkahakemuslomakkeella**, jonka ha-kija voi täyttää esimerkiksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän avustuksella heti sen jäl-keen, kun hän on saanut turvapaikan myöntämisen perusteella oleskeluoikeuden maahan. Jotta sijoittamiskunnan palvelut vastaisivat hakijan tarpeita, hakemukseen merkitään:

- hakijan henkilötiedot
- hakijan terveydentila, koulutus ja muut erityistarpeet
- toive kuntapaikan sijainnista ja sen perustelut. (Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoit-tamisen strategia 2010 – 2011, 23, 30.)

Kotouttaminen

Turvapaikan saanut ulkomaalainen on oleskeluoikeutensa nojalla oikeutettu kotoutumista edistä-viin toimenpiteisiin ja kuntapaikkaan Lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Kotoutumista tuetaan viranomaistoimenpitein, jotka järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja (KotL 2:6 §). Tämän kaltaisia toi-menpiteitä ovat esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opetus sekä tiedot suomalaisesta yhteis-kunnasta, kulttuurista ja työllistymis- sekä kouluttautumismahdollisuuksista (HE 185/2010 vp, 64).

Kotouttamisen tavoite:

- edistää ja tukea turvapaikanhakijan sopeutumista ja aktiivista osallistumista suomalaisen yhteiskunnan toimintaan
- antaa turvapaikanhakijalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja, se-kä tukea hänen oman kielensä ja kulttuurinsa ylläpitämiseksi
- auttaa turvapaikanhakijaa saavuttamaan oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa osalta muun väestön kanssa tasavertainen asema yhteiskunnassa. (KotL 1:3.1 § 1k; HE 185/2010 vp, 64.)

Oleskeluluvan saaneelle turvapaikanhakijalle tulee antaa perustiedot suomalaisesta yhteiskun-nasta **turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä**. Perustiedot sisältävät tietoa ulkomaal-laisen oikeuksista ja velvollisuuksista maassa sekä myös yleisesti tietoa tasa-arvosta, yhdenver-taisuudesta, yhteiskunnan toiminnasta ja Suomen historiasta. Hakijan on saatava tietää myös maan palvelujärjestelmästä, kuten erilaisista sosiaaliturvaan, opiskeluun ja koulutukseen sekä työllistymiseen ja työelämään liittyvistä palveluista. (KotL 2:7.1-2 §; HE 185/2010 vp, 68.) Lisäksi viranomaisen velvollisuutena on ohjata ja neuvoa häntä kotoutumisen edistämiseen liittyvissä asioissa ja palveluissa (KotL 2:8 §).

3.2 KIELTEINEN PÄÄTÖS JA KÄÄNNYTYS

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, että ulkomaalaislain 6 luvun edellytykset kansainväliselle suo-jelulle eivät täyty, se päättää turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä. Samalla se tekee päätök-

sen turvapaikanhakijan käännättämisestä tai maasta karkottamisesta sekä maahantulokiellosta (UlkL 6:98.4 §). Käännättämistä ja maasta karkottamista ei voida laittaa täytäntöön silloin kun:

- viranomaista sitoo palautuskielto, joka kieltää hakijan palauttamisen tai karkottamisen alueelle, jolla turvapaikanhakija voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi
- käännättäminen tai karkottaminen tapahtuisi sellaiselle alueelle, josta hakija voitaisiin lähettää alueelle, joka täyttää edellä mainitut ehdot. (UlkL 9:147 §.)

Normaalissa käsittelyssä kielteisen päätöksen saaneelle voidaan maahantulokiello määrätä vain erityisestä syystä. Tällainen syy voi olla rikokseen syyllistyminen tai väärin tietojen antaminen viranomaisille ja näin ollen hakemuksen käsittelyn vaikeuttaminen. (Turvapaikkaohje 2008, 45.)

Poliisi antaa kielteisen päätöksen tiedoksi hakijalle. Tieto tulisi antaa viivytyksettä ja viimeistään viikko päätöksen saapumisesta. Tiedoksiannossa tulee huomioida hakijan oikeus muutoksenhakuun valittamalla päätöksestä. Päätöksestä hakija voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä luvanvaraisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jolloin päätöstä ei voi laittaa täytäntöön. Päätöstä ei saa laittaa täytäntöön myöskään silloin, kun siitä on valitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ja se on antanut väliaikaisen määräyksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä. Poliisi noudattaa myös kidutuksen vastaisen komitean täytäntöönpanokieltosuosituksia. (UlkL 13:193 §; 13:196 §; Turvapaikkaohje 2008, 46.)

Käännätyspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainmukaisesti ratkaistu. Täytäntöönpanokelpoisuutta ei kuitenkaan vaadita jos hakija suostuu täytäntöönpanoon. Tällöin vaaditaan kaksi esteetöntä todistaa, joiden läsnä ollessa turvapaikanhakija allekirjoittaa käännätyspäätökseen tehdyn merkinnän asiasta ja näin ilmoittaa suostumuksestaan täytäntöönpanoon. (UlkL 13:202 §; Turvapaikkaohje 2008, 46.)

4 MUUTOKSENHAKU

5 VASTAANOTTOKESKUS JA SEN PALVELUT

Kansainvälistä suojelua hakenut tai tilapäistä suojelua saava turvapaikanhakija kuuluu turvapaikan vastaanoton piiriin, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta. Euroopan unionin jäsen tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, joka hakee kansainvälistä suojelua, on oikeutettu saamaan vastaanoton palveluita kielteiseen turvapaikkapäätökseen asti. Turvapaikanhakijan vastaanoton järjestää vastaanottokeskus. (HE 266/2010 vp, 46-48.) Vastaanottojärjestelmän tavoitteena on järjestää turvapaikanhakijoille kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaiset peruspalvelut sekä tarvittavat erityispalvelut turvapaikkaprosessin ajaksi (Sisäasiainministeriö 2009b, 8).

Turvapaikanhakijalle on annettava mahdollisimman pian ja viimeistään 15 päivän kuluttua turvapaikkahakemuksen tekemisestä tiedot kaikista niistä etuuksista, velvollisuuksista ja sosiaali- ja terveyspalveluista, jotka liittyvät vastaanotto-olosuhteisiin. Tiedot on annettava kirjallisena tai erityistapauksissa suullisesti sellaisella kielellä, jota hakijan voidaan olettaa ymmärtävän. (HE 266/2010 vp, 48.) Hakijoita tulee kohdella vastaanotto toiminnassa tasavertaisesti. Huomioitava on kuitenkin ryhmät, jotka tarvitsevat erityisiä palveluita. Tällaisia ryhmiä ovat:

- kidutuksen tai muun väkivallan teon kohteeksi joutuneet
- lapset
- raskaana olevat naiset
- mielenterveysongelmista tai pitkäaikaisesta sairaudesta kärsivät
- tartuntatauteja sairastavat
- vammaiset ja liikuntarajoitteiset. (Sisäasiainministeriö 2009b, 7.)

Vastaanottokeskusten keskeisimpiä palveluita ovat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, välttämättömät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ja tulkkipalvelut. Lisäksi keskuksissa järjestetään työ- ja opintotoimintaa sekä mahdollisesti ateriat. Palveluista voidaan periä kohtuullinen maksu, enintään kuitenkin vain niistä aiheutuvien kustannusten määrä. Vastaanottokeskuksen palveluista perittäviä maksuja ei peritä takautuvasti. Maksuvelvollisella on oikeus vaatia oikaisua maksuista maksun määränneeltä vastaanottokeskuksen johtajalta 6 kuukauden kuluessa, jos niiden määräämisessä on hänen mielestään tapahtunut virhe. Lisäksi hän voi hakea valittamalla muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun vastaukseen hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa. (HE 266/2010 vp, 47; 60; 69.)

Turvapaikanhakija rekisteröidään vastaanottokeskuksen asiakasrekisteriin, minkä jälkeen se vastaanottokeskus, jonka rekisteriin hakija merkitään, vastaa kyseisen turvapaikanhakijan vastaanotosta. Perustellusta syystä turvapaikanhakija voidaan kuitenkin siirtää toiseen vastaanottokeskukseen. Päätöksen siirrosta tekee pääsääntöisesti vastaanottava vastaanottokeskus. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin pidättää oikeuden päättää asiasta. Turvapaikanhakija ei voi hakea muutosta siirtopäätökseen hallinto-oikeuteen valittamalla. (HE 266/2010 vp, 69-50.)

Rekisteriin kerätään ja tallennetaan tietoja vastaanottokeskuksen asukkaista ja heidän perheestään. Tällaisia kerättäviä tietoja ovat muun muassa:

- henkilön tunnistetiedot ja Maahanmuuttoviraston asiakasnumero
- henkilön syntymäpaikka ja kansalaisuus, kielitaito, koulutus, ammattitaito ja työkokemus
- tiedot, jotka liittyvät turvapaikkahakemuksiin tai maasta poistamiseen ja ovat olennaisia vastaanoton järjestämisen kannalta
- rekisteröidyn suostumuksella asukasrekisteriin voidaan kirjata myös tämän etnistä alkuperää ja uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja
- tiedot rekisteröidyn majoituksesta, maksettavasta vastaanotto- tai käyttörahasta sekä terveydentilasta.

Asukasrekisterin tietoja voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa poliisille, rajavartiolaitolle tai Maahanmuuttovirastolle, jos ne ovat tarpeellisia sellaisten tehtävien hoitamiseksi, mitä ulkomaalaislaissa viranomaisten osalta säädetään. Henkilöä koskevat tiedot poistetaan rekisteristä, kun viimeisestä merkinnästä on kulunut 5 vuotta. (HE 266/2010 vp, 65-68.)

Majoitus

Turvapaikanhakijalle järjestetään hakuprosessin ajaksi tilapäinen majoitus vastaanottokeskuksesta (Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3). Turvapaikanhakijan majoittamisesta ja siirrosta päättää vastaanottokeskus (HE 266/2010 vp, 84). Asumisesta voidaan periä kohtuullinen, enintään kustannusten todellista määrää vastaava maksu, jonka asettaa kyseisen vastaanottokeskuksen johtaja. Jos turvapaikanhakijan toimeentulo tai elatusvelvollisuuden toteuttaminen vaarantuu perittävän maksun myötä, sen määrää voidaan alentaa tai se voidaan jättää kokonaan perimättä. (HE 266/2010 vp, 88.)

Majoitusta järjestettäessä tulee huomioida turvapaikanhakijan erityistarpeet, jotka voivat johtua hänen iästään, turvattomasta asemastaan sekä fyysisestä tai psyykkisestä tilastaan. Yksin, ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset lapset sijoitetaan ryhmä- ja perhekoteihin. Saatuaan myönteisen turvapaikkapäätöksen, alaikäinen voi tarvittaessa jäädä asumaan kyseiseen ryhmä- tai perhekotiin. Tällä vältytään lapsen siirtämisestä yksiköstä toiseen. Ryhmä- ja perhekotien läheisyydessä voi olla aikuistuville nuorille tarkoitettuja tukiasuntoja, joihin heitä voidaan mahdollisuuksien mukaan sijoittaa asumaan. Näillä asunnoilla pyritään edistämään nuorten itsenäistymistä. (Sisäasianministeriö 2009b, 11.)

Majoitus on pyrittävä järjestämään myös siten, että perheenjäsenet voivat asua yhdessä. Yksin saapuneet hakijat sijoitetaan samaan huoneeseen samaa sukupuolta olevien kanssa. (HE 266/2010 vp, 51; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.) Huoneessa turvapaikanhakijalle on petipaikka ja mahdollisuus lukita tavaransa kaappiin omalla lukolla. Muuta sisustusta ja huonekaluja huoneissa on sen mukaan, mitä talolla on tarjota. Keittiö ja pesutilat ovat yhteiset. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu.)

Saapuessaan vastaanottokeskukseen, uusi asukas saa tarvikepaketin. Paketti sisältää patjan, peiton ja tyynyn sekä yhden vuodevaatesetin eli lakanan, pussilakanan sekä tyynyliinan. Jos turvapaikanhakija katsoo tarpeelliseksi hankkia vaihtosetin, hän tekee sen itse toimeentulotuellaan. Lakanat kulkevat hakijan mukana tämän siirtyessä esimerkiksi toiseen vastaanottokeskukseen. Tarvikepaketti sisältää myös tavallisimmat astiat, kuten mukin, lasin, lautaset, haarukan, veitsen, lusikan, kattilan, paistinpannun, paistinlastan, kauhan sekä purkinavaajan. Vastaanottokeskuksesta riippuen pakettiin saattaa sisältyä myös pesusieni ja vähän pesuainetta. Turvapaikanhakijalla, joka saapuessaan on varaton, eikä ole syönyt moneen päivään, on mahdollisuus hätämuonaan. Se sisältää yleensä riisiä tai makaronia, tonnikalaa, tomaattimurskaa, suolaa, öljyä, soke-ria, teetä ja mahdollisesti myös leipäpaketin. Hätämuonapaketti ei ole ilmainen, vaan se vähennetään myöhemmin ensimmäisestä toimeentulotuesta. (Heikkinen 21.4.2011, haastattelu; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Turvapaikanhakija voi järjestää majoituksen myös itse. Tällöin hänen on ilmoitettava osoitteensa vastaanottokeskukselle kirjallisena sekä esitettävä lisäksi asuntonsa vuokrasopimus tai hänet majoittaneen henkilön selvitys asumisjärjestelyistä. Turvapaikanhakija ei voi saada tukea tällaista asumista varten, koska hänelle on järjestetty mahdollisuus asua vastaanottokeskuksissa ja ryhmäkodeissa yksityismajoituksen sijaan. (HE 266/2010 vp, 52-53.)

Sosiaali- ja terveystalvet

Turvapaikanhakijalla on oikeus sosiaalihuoltolain (17.9.1982/710) 17 §:ssä tarkoitettuihin, sosiaalihuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimiin sosiaalipalveluihin. Palveluiden välttämättömyys arvioidaan jokaisen kohdalla yksilöllisesti. (HE 266/2010 vp, 56.) Sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita ovat:

- sosiaalityö
- kasvatus- ja perheneuvonta
- kotipalvelut, asumispalvelut
- perhehuolto
- vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta sekä vammaisten henkilöiden työtoiminta
- toimenpiteet elatusavun vahvistamiseksi. (Sosiaalihuoltolaki 17§.)

Hänellä on myös oikeus saada keskusteluapua sosiaalityöntekijältä, jonka kanssa hän voi keskustella siitä, millaisen avun tarpeessa hän mahdollisesti on. Hakijalle annetaan sosiaalihuollon ammattilaisen neuvontaa ja ohjausta. Lisäksi autetaan sosiaalisten ongelmien selvittämisessä ja tarjotaan muita tukitoimia (HE 266/2010 vp, 57; Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Turvapaikanhakija voi päästä terveystarkastukseen saapuessaan vastaanottokeskukseen. Lisäksi hänellä on tarvittaessa mahdollisuus päästä lääkärin vastaanotolle tai sairaalahoitoon. Vastaanottodirektiivin 15 artikla säätelee Euroopan Unionin jäsenvaltion velvollisuudesta huolehtia siitä, että turvapaikanhakija saa tarpeellisen terveydenhuollon. Tällainen tarpeellinen terveydenhuolto sisältää vähintään ensiavun sekä sairauden kannalta välttämättömän hoidon. Sosiaali- ja terveystieteiden käytöstä voidaan periä maksu, jos hakijalla on riittävästi tuloja. Maksun perittäväksi määrää vastaanottokeskuksen johtaja. (HE 266/2010 vp, 57; 61.)

Toimeentulotuki

Turvapaikanhakijalla on oikeus vastaanotto- tai käyttörahaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi sekä itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Vastaanottoraha myönnetään turvapaikanhakijalle joka ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllä, muilla tuloillaan tai varoillaan, itseensä nähden elatusvelvollisen huolenpidolla tai jollakin muulla tavoin. Kukin hakija tai perhe arvioidaan yksilökohtaisesti ja päätös vastaanottorahasta tehdään jokaisen kohdalla erikseen. Vastaanottorahan suuruutta arvioidessa otetaan huomioon hakijan sekä tämän perheen tulot ja varat toimeentulotuesta annetun lain mukaan. Vastaanottorahan myöntää se vastaanottokeskus jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity. (HE 266/2010 vp, 53-56.)

Yksinasuvan sekä yksinhuoltajan saama vastaanottoraha on suuruudeltaan 290 euroa kuukaudessa. Jos hakija asuu vastaanottokeskuksessa, joka tarjoaa asukkailleen ruoat, vastaanottoraha on yksinasuvan sekä yksinhuoltajan kohdalla 85 euroa kuukaudessa. Yhteistaloudessa asuva saa vastaanottorahaa 245 euroa kuukaudessa tai alennettua vastaanottorahaa 70 euroa kuukaudessa. Perheen kanssa asuva lapsi saa 185 euroa kuukaudessa tai alennettuna 55 euroa kuukaudessa. (HE 266/2010 vp, 55.)

Vastaanottoraha kattaa seuraavat turvapaikanhakijan perustarpeet:

- vaatemenot, jalkineet
- vähäiset terveydenhuoltomenot
- paikallisliikennekulut
- puhelimen käytöstä aiheutuneet kustannukset
- muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot
- ruokamenot (HE 266/2010 vp, 54.)

Vastaanottorahaan voi saada myös täydennystä jos hakijan tai tämän perheen erityiset tarpeet tai olosuhteet aiheuttavat ylimääräisiä, tarpeelliseksi harkittuja menoja. Tällaisia voivat olla esimerkiksi pitkäaikaissairaus, lastentarvikkeet tai matkakulut turvapaikkapuhutteluun. (HE 266/2010 vp, 54.)

Yksin saapuneelle alaikäiselle, jolla on täysi ylläpito vastaanottokeskuksessa, maksetaan vastaanottorahan sijasta käyttörahaa. Alle 16 vuotiaiden kohdalla käyttörahan suuruus on 25 euroa kuukaudessa ja yli 16 vuotiaiden kohdalla 45 euroa kuukaudessa. Raha voi olla myös pienempi, jos se on lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen perusteltua. (HE 266/2010 vp, 55.)

Vastaanottokeskus voi periä myöntämänsä vastaanottorahan sekä käyttörahan takaisin. Sen toimivalta on siis vastaava kuin kunnan toimivalta toimeentulolaissa. Vastaanottokeskus toimittaa hakemuksen takaisinperinnästä siihen hallinto-oikeuteen jonka alueella se toimii. (HE 266/2010 vp, 56.)

Työ- ja opintotoiminta

Vastaanottokeskus voi järjestää asukkailleen työ- ja opintotoimintaa, johon jokaiseen keskuksen majoitetun 16–64-vuotiaan on osallistuttava. Asukas voi jättää osallistumatta järjestettyyn toimintaan ainoastaan siinä tapauksessa, jos hänellä on osallistumisen estävä sairaus tai muu hyvin perusteltu syy. Työtoiminnaksi katsotaan esimerkiksi keskuksen siivous, kunnostus ja pihatyöt sekä avustavat tehtävät kunnassa. Opintotoimintaa voi taas olla suomen tai ruotsin kielen sekä atk-taitojen opiskelu ja suomalaisen yhteiskuntaan tutustuminen. Asukkaan osallistumisesta eri toimintoihin päättävät vastaanottokeskuksen työntekijät yhdessä asukkaan kanssa. (Tietoa turvapaikanhakijalle 2010, 3.)

Asukkaan kieltäytyttyä toistuvasti tai muutoin olennaisesti työ- ja opintotoiminnasta, voidaan kieltäytymistä pitää laissa toimeentulotuesta (30.12.1997/1412) tarkoitettuna kieltäytymisenä (HE 266/2010 vp, 59.) Tällaisen kieltäytymisen perusteella toimeentulotukea voidaan alentaa enintään 20 prosentilla (TTTL 2:10.1 § 1k).

Työ- ja opintotoimintaan osallistuvalla korvataan valtion varoista tapaturma tai toiminnasta aiheutunut ammattitauti. Tällaista tapahtumaa käsitellään siis kuten tapaturmalaisissa säädettyä työtapa-turmaa. (HE 266/2010 vp, 60.)

6 IHMISKAUPAN UHRIT

LÄHTEET

Euroopan neuvoston asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten Dublinin yleissopimuksen tehokkaaksi soveltamiseksi, 11.12.2000 (EY) N:o 2725/2000, EYVL L 316, 15.12.2000, 1-10.

Euroopan neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, 29.4.2004, 2004/83/EY, EUVL L 304, 30.9.2004, 12—23.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 266/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 185/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 86/2008 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 28/2003 vp.

Heikkinen, T., projektikoordinaattori, Oulun vastaanottokeskus. 2011. Haastattelu 21.4.2011. Tekijöiden hallussa.

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999/493.

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 15.2.2002/116.

Laki toimentulotuesta 1412/1997.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Maahanmuuttovirasto. 2011a. Vastaanottojärjestelmä Suomessa. Hakupäivä 10.3.2011 <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2791,2792>.

Maahanmuuttovirasto. 2011b. Maahanmuuttovirasto on ottanut käyttöön sähköisen asiankäsitte-
lyn: Päätöksenteko ja luvankäsittely nopeutuvat. Hakupäivä 24.4.2011
<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=4067>.

Pakolaisneuvonta ry. 2008. Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä. Helsinki: AT-julkaisutoimisto Oy.

Pakolaisneuvonta ry. 2011a. Käsitteitä. Hakupäivä 26.2.2011
http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=106&lang=suo.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. SopS 77/1968.

Sisäasiainministeriö. 2008. Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden järjestäminen vastaanottokeskuksissa. Sisäinen lähde.

Sisäasiainministeriö. 2009b. Vastaanotto toiminnan laatukäsikirja, versio 2.0. Sisäinen lähde.

Sosiaalihuoltolaki 17.9.1982/710.

Tietoa turvapaikanhakijalle, Maahanmuuttovirasto 2010. Esite. (Ei julkaisupaikkaa eikä julkaisija.)

Turvapaikkaohje. 2008. Sisäinen lähde. Helsinki: Maahanmuuttovirasto.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

United Nations Human Rights. 2011. Universal Declaration of Human Rights. Hakupäivä 26.2.2011 <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin>.

Valtakunnallinen pakolaisten kuntiin osoittamisen strategia 2010 – 2011. Kuntastrategiatyöryhmän muistio. Helsinki: Sisäasiainministeriö.