

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

Liiketalouden osaamisala / Juridiikka

Magnifique Nyiramihanda

AVUSTAMINEN TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ

Opinnäytetyö 2011

## TIIVISTELMÄ

### KYMENLAAKON AMMATTIKORKEAKOULU

#### Liiketalouden koulutusohjelma

#### NYIRAMIHANDA, MAGNIFIQUE Avustaminen turvapaikkamenettelyssä

Opinnäytetyö	49 sivua
Työn ohjaaja	Lehtori Päivi Ollila
Toimeksiantaja	Pakolaisneuvonta ry
Joulukuu 2011	
Avainsanat	avustaja, oikeusapu, pakolainen, turvapaikanhakija, maahanmuuttaja

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kuvata turvapaikkahakijoiden oikeudellisen avustamista turvapaikkamenettelyssä, eli turvapaikkahakijoille annettava oikeudellinen neuvonta ja avustaminen turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa, alkuvaiheen tiedotuksen ja neuvonta aikana, maahanmuuttoviraston puhuttelussa ja valitusvaiheen prosessissa Helsinki hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää lakimiesten rooli prosessissa ja tutkia turvapaikkahakijan avustamisen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja ongelmia.

Tutkimuksessa etsittiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

Millaisia ongelmia liittyy turvapaikkahakijoiden avustamiseen?

Lakimiehen näkökulmia turvapaikkahakijan avustamisessa, puhuttelussa ja muissa järjestelyissä? Mikä on lakimiesten kokemuksia turvapaikkahakijan avustamisen kokonaisuutena ja miten yhteistyö sujuu Poliisin, Maahanmuuttoviraston sekä hallinto-oikeuden kanssa?

Tutkimus toteutettiin Pakolaisneuvonta ry:ssä keväällä 2011. Tutkimus on laadullinen, eli kvalitatiivinen tutkimus, aineisto kerättiin teemahaastatteluiden avulla. Tutkimukseen osallistui viisi lakimiestä, jotka työskentelevät turvahakijan avustajana.

Tehokaan turvapaikka avustamisen ja turvapaikkahaun koskevia tietojen antaminen turvapaikkahakijoille voi parantaa heidän kansainvälisen suojelun saamisen mahdollisuuksia. Lakimiehen ja turvapaikkahakuviranomaisten yhteistyö helpottuu erilaisten viranomaisten kontaktien kautta, ja turvapaikkahakijoiden on mahdollista löytää vastauksia hakemuksia koskeviin ongelmiin.

## ABSTRACT

KYMENLAAKSON AMMATTIKORKEAKOULU

University of Applied Sciences

Business Administration

NYIRAMIHANDA, MAGNIFIQUE

Legal aid in the asylum procedure

Bachelor's Thesis

49 pages

Supervisor

Päivi Ollila, Senior Lecturer

Commissioned by

Refugee Advice Centre

December 2011

Key words

lawyer, legal aid, refugee, asylum seeker, immigrant

The purpose of this thesis was to describe the legal aid and advice provided to asylum seekers in all stages of the asylum procedure, during the initial information and advice given by a lawyer before the hearings, the hearings made by the immigration service and the appeal stage to Helsinki Administrative Court or to the Supreme Administrative Court.

The aim for the thesis was to find out the role of a lawyer in the asylum procedure, and to examine the issues and problems related to the assistance of an asylum seeker. The purpose of this thesis was also to answer the questions: What are the problems related to the assistance of the asylum seekers and the perspectives of a lawyer on the assistance of an asylum seeker, during the hearings and other details in the procedure. What is a lawyer experience in the whole asylum seekers assistance; and how is the collaboration with the police, immigration service and the Administrative Court carried out.

This thesis was carried out in a Refugee advice centre in spring 2011. The research was a qualitative research, in which the material was collected by themed interviews methods. Five lawyers were interviewed from different offices of the refugee advice centre, where they worked as asylum seekers' lawyers.

In summary, the research has found that the effective assistance to an asylum seeker and providing the asylum related information to an asylum seeker, can improve the opportunities to get international protection. The research has also found that the perfect collaboration of lawyers and the asylum authorities can be achieved through the contacts of various authorities, which may give to asylum seekers the chance of finding solutions of their asylum application related problems.

# SISÄLLYS

## TIIVISTELMÄ

## ABSTRACT

1 JOHDANTO	6
2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA MENETTELMÄ	8
2.1 Teemahaastattelu ja aineiston hankinta	9
2.2 Haastateltavien lukumäärä ja haastattelumuoto	10
2.3 Keskeiset käsitteet	10
3 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET	12
4 TURVAPAIKKAHAKIJAN OIKEUSASEMA	12
5 TURVAPAIKAN HAKEMINEN SUOMESSA	15
5.1 Lainsäädäntö ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä	16
5.1.1 Ulkomaalaislaki	16
5.1.2 Oikeusapulaki	19
5.2 Yleiset avustamisesta turvapaikkamenettelyssä	20
5.2.1 Oikeudellisen neuvonnan järjestäminen	20
5.2.2 Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen	21
6 TURVAPAIKKAHAKEMUSMENETTELY	22
6.1 Turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen	23
6.2 Turvapaikkatutkinta	23
6.2.1 Eurodac- jäljestelmä	24
6.2.2 Dublin-asetus	24
6.2.3 Avustaminen alkuvaiheessa	25
6.3 Maahanmuuttoviraston puhuttelu	26
6.3.1 Tavallinen menettely	26

6.3.2 Käsittely nopeutetussa menettelyssä ja tutkimatta jättäminen	27
6.3.3 Avustajan rooli turvapaikkapuhuttelussa	29
6.3.4 Ongelmia nopeutetussa menettelyssä	31
6.4 Turvapaikkapäätös ja valitus	33
6.4.1 Avustajan rooli valitus vaiheessa	35
6.4.2 Havaittu ongelmia päätöksenteossa	35
6.4.2.1 Kielianalyysien käyttöä päätöksenteossa	35
6.4.2.2 Alaikäisten hakemuksen käsittelyaika	35
6.4.3 Ongelmia muutoksenhaussa ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa menettelyssä	40
7 YHTEISTYÖ SUJUVUUS TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ	42
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	43
LÄHTEET	46

## 1 JOHDANTO

Pakolainen on määritelty YK:n pakolaissopimuksessa, mutta siinä ei ole varsinaisia määräyksiä turvapaikkamenettelystä. Menettelyt vaihtelevatkin eri maissa. Suomessa turvapaikkamenettely perustuu ulkomaalaislakiin. (Pakolaisneuvonta, 2011.)

Pakolaisten oikeudesta saada kansainvälistä suojelua säädetään YK:n vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa sekä siihen liittyvässä vuoden 1967 lisäpöytäkirjassa. (SopS 77/1968 ja 78/1968.)

Suomi on liittynyt molempiin edellä mainittuihin sopimukseen vuonna 1968. Sopimuksen allekirjoittaneet sopijavaltiot sitoutuvat siihen, etteivät he karkota maansa alueelta laillisesti oleskelevaa pakolaista eivätkä palauta turvapaikanhakijaa sellaiselle alueelle, jossa henkilöllä on vaara joutua vainotuksi. Sopimuksella Suomi on sitoutunut suojelemaan maasta turvaa hakevia kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Turvapaikan hakeminen on YK:n ihmisoikeusjulkistukseen kirjattu ihmisoikeus, henkilön suojelutarve arvioidaan ja ratkaistaan turvapaikkamenettelyssä. (Työhallintojulkaisu: Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu. Helsinki 30.maaliskuuta 2007.)

Suomen kansainvälistä suojelua koskeva lainsäädäntö ja oikeusjärjestelmä ovat vieraita turvapaikanhakijoille, vain harvat tietävät etukäteen turvapaikkatutkimuksen kulusta sekä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sen aikana. Työhallintojulkaisun mukaan turvapaikanhakijat eivät usein osaa kertoa, missä prosessissa heidän asiansa on. Myöskään vastaanottokeskuksen henkilökunnalla ei ole mahdollisuutta pysyä selvillä prosesseista ja niiden kulusta, tämän vuoksi oikeudellinen tuki hakijoille on välttämätöntä. Hakijat saattavat olla epävarmoja myös siitä, mitä turvapaikkaperusteita he voivat viranomaisille kertoa ja millä perusteilla on vaikutusta turvapaikan saamiseen. Joistakin turvapaikan saamiseen vaikuttavista seikoista kertominen saattaa olla niin vaikeaa, että ilman asiantuntevaa tukea niistä saatetaan mieluummin vaieta.

Työhallintojulkaisun mukaan eri menettelyissä avustaminen merkitsee erilaisia vaateita oikeusavun järjestämiselle ja sen kiireellisyydelle.

Asiantuntijuus on kaikissa tapauksissa välttämätöntä, mutta erityisesti nopeasti käsiteltäviin tapauksiin liittyvät tarpeet vaativat sekä oikeusavun oikea-aikaisuutta että oikeusavustajaa, jolla on kokemusta ja ajan tasalla olevat tiedot kansainväliseen suojeluun liittyvistä oikeudellisista ja tosiasiallisista tilanteista. (Työhallintojulkaisu: Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu. Helsinki 30.maaliskuuta 2007.)

Turvapaikkahakijan tulee ymmärtää ja voida tuoda esiin poliisin puhuttelussa kaikki kansainvälisen suojelun saamiseen liittyvät seikat. Tämä saattaa olla hänen ainoa tilaisuutensa esittää turvapaikkahakemuksen perusteet. Turvapaikkahakijan tulee myös olla selvillä siitä, miten ja mistä kielteisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haetaan. Työhallintojulkaisun mukaan hakijan tulisi siis olla selvillä siitäkin, miksi valitus ja täytäntöönpanokieltihakemus ovat tehtävä välittömästi kielteisen päätöksen jälkeen sekä tietysti myös siitä, miten päätökseen haetaan muutosta. Turvapaikkamenettely koostuu käytännössä erilaisista vaiheista, joihin liittyy vaihtelevia oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun tarpeita, oikeusavun tarve kaikissa näissä tilanteissa on suuri. Joka tapauksessa turvapaikanhakijat eivät tunne suomalaista oikeusjärjestelmää eikä heillä ole käsitystä suomalaisesta oikeusapujärjestelmästä tai oikeusapupalveluja antavista yhteisöistä ja henkilöistä. Heillä ei ole mitään mahdollisuuksia arvioida oikeudellisen avustajan valintaa kriteereillä, joilla olisi merkitystä oikeusavustajan tehtävässä. Tämän johdosta on erityisen tärkeää antaa hakijalle aidosti tietoa eri vaihtoehdoista avustajien suhteen.

Ulkomaalaislaki 8 §:n mukaan turvapaikanhakijalla on oikeus käyttää puhuttelussa avustajaa, jonka tehtävänä on varmistaa, että turvapaikkaperusteet tulevat puhuttelun aikana riittävästi selvitettyiksi. Turvapaikan päätöksen tiedoksiannon jälkeen oikeudellisen avustamisen tarve jatkuu muutoksenhakuvaiheessa, mikäli hakija päättää hakea muutosta Maahanmuuttoviraston päätökseen. Usein hakijalla ei ole riittävästi kielitaitoa ja tarvittavaa tietoa muutoksenhakujärjestelmästä, jotta hän voisi itsenäisesti hakea muutosta.

Näissä oikeudenkäyntiasioissa asianosainen tarvitsee yleensä avukseen asiantuntevan avustajan, myös kantajana ollessaan nostamaan kanteen ja syytettynä puolustamaan häntä. Tässä tutkimuksessani selvitän turvapaikkahakijalle annettavaa oikeudellista neuvontaa ja avustamista turvapaikkamenettelyn kaikissa vaiheissa, alkuvaiheen tiedotuksen ja neuvonnan aikana, maahanmuuttoviraston puhuttelussa ja oikeusprosessissa.

## 2 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA MENETTELMÄ

Opinnäytetyöni toimeksiantaja Pakolaisneuvonta ry on kansalaisjärjestöjen vuonna 1988 perustama yleishyödyllinen yhdistys, joka antaa oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille. Tutkimusmenettelyä haastattelin Pakolaisneuvonta ry:ssä työskenteleviä lakimiehiä, ja haastattelut toteutettiin Lappeenrannan Pakolaisneuvonnan toimistossa, lisäksi muissa toimistoissa työskenteleviä lakimiehiä kuultiin sähköpostitse.

Tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullisen tutkimuksen avulla pyritään kuvaamaan ilmiötä ilman tilastollisia menetelmiä. Tutkimuksen tarkoituksena on kuvailla ja tulkita ilmiötä sanoin ja lausein ilman määrällisiä tulkintoja. Kvalitatiivinen tutkimus mahdollistaa tulosten mielekkään tulkinnan sekä tutkittavan asian syvällisten merkitysten löytämisen. Tutkimuksessa merkityksellistä on haastateltavien omat kokemukset sekä se, minkä merkityksen he antavat asioille. Laadullinen tutkimus on prosessi, jossa tutkija toimii analysoinnin ja tiedonkeruun tärkeimpänä välineenä, jonka kautta tutkimustulokset realisoituvat. Laadullisen tutkimuksen viimeinen vaihe ei ole analyysi. Laadullisessa tutkimuksessa analyysi on prosessi, joka kulkee mukana koko tutkimuksen ajan. (Kananen 2008, 24–25.) Laadullinen tutkimus soveltuu moniin tarkoituksiin. Valitsin laadullisen tutkimuksen, koska laadullinen tutkimus soveltuu parhaiten sellaiselle alueelle, josta on vähän aikaisempaa tutkimustietoa, ja tässä tapauksessa tutkimusaiheestani ei ollut tehty aiempia tutkimuksia. (Kylmä & Juvakka 2007, 22–23.)

Turvapaikkahakijan omakielisten avustajien työstä on jonkin verran kirjallista tietoa, mutta tämä tieto on hyvin hajanaista. Tutkimuksessani tarkastelen avustajan tehtäviä menettelyssä, siihen mitä tapahtuu turvapaikkamenettelyssä.



Tutkimuksen avulla tuon esiin avustajien näkemykset menettelyssä sekä kuvaan heidän työnsä sisältöä heidän luomin merkityksin. Avustajat ovat tutkimukseeni soveltuvimmat informantit, sillä he ovat tutkimani ilmiön asiantuntijoita ja heillä on tutkimuksen kannalta oleellisin tieto. (Kananen 2008, 32, 37.)

## 2.1 Teemahaastattelu ja aineiston hankinta

Janhosen & Nikkosen mukaan tutkija ei voi ilmaista asiaa niin kuin itse haluaisi.

Kun tutkimukseen valitaan henkilöitä tietyin perustein, puhutaan näytteestä. Laadullisessa tutkimuksessa näytteen koko ei määräydy saturaation eli kyllästymisen tavoittelemisen mukaan. Tämän vuoksi näytteet ovat pienempiä, muutamista henkilöistä muutamiin kymmeneen. (Janhonen & Nikkonen 2003, 127.)

Aineiston keruu tapahtuu fenomenologisessa tutkimuksessa yleensä avoimella tai puoliavoimella haastattelulla. Aineistoa voidaan kerätä myös vapaamuotoisilla esseillä tai muilla kirjoituksilla. (Janhonen & Nikkonen 2003, 127.) Tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaisin haastattelumenetelmä on teemahaastattelu, joka on lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuoto, koska haastattelun aihepiiri eli teema on tiedossa.

Haastattelun avulla pyritään keräämään sellainen aineisto, jonka pohjalta voidaan luotettavasti tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia päätelmiä. Haastattelurunkoa laatiessa ei laadita yksityiskohtaista kysymysluetteloa vaan teemaaluettelo. Tällöin teema-alueet edustavat teoreettisia pääkäsitteitä. Toiminnan kannalta ne ovat niitä alueita, joihin haastattelukysymykset varsinaisesti kohdistuvat, haastattelutilanteessa ne ovat haastattelijan muistilistana ja tarpeellisenä keskustelua ohjaavana kiintopisteenä. Tutkijan valitsemien teema-alueiden tulisi olla niin väljiä, että se moninainen rikkaus, mikä tutkittavaan ilmiöön yleensä todellisuudessa sisältyy, myös mahdollisimman hyvin tulee esille. ( Hirvasjärvi & Hurme 1995, 40, 41.)

## 2.2 Haastateltavien lukumäärä ja haastattelumuoto

Haastattelu on sosiaalinen vuorovaikutustilanne, joka perustuu kahden henkilön väliseen keskusteluun. Haastattelijalla toivoo saavansa vastauksia tutkimuskysymykseen ja tutkimustuloksena on haastateltavan puheen sisältö. (Hirsijärvi & Hurme 2000, 49.)

Tutkimusaineisto on kerätty teemahaastattelujen avulla. Haastateltaville ei annettu ennakoon tarkkoja kysymyksiä, vain teemat kerrottiin.

Tutkijana olin työharjoittelussa Pakolaisneuvonta ry:ssä kolme kuukautta 2010, siinä aikana tehdyt havainnot ovat mukana tutkimuksessa. Haastattelut tehtiin 6.4.2011, jolloin haastattelijana minulla oli jo jonkinlainen näkemys alasta ja toimintatavoista.

Teemahaastatteluihin osallistui Pakolaisneuvonta ry:n Lappeenrannan toimistossa 2 työskentelevää lakimiestä ja muissa toimistoissa 3 työskentelevää lakimiestä.

Haastateltavien nimiä ei tuoda tutkimuksessa esiin. Haastattelun kesto oli tunnin verran.

Tutkimuksessa etsittiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisia ongelmia liittyy turvapaikkahakijoiden avustamiseen?
2. Lakimiehen näkökulmia turvapaikkahakijan avustamisessa, puhuttelussa ja muissa järjestelyissä?
3. Mikä on lakimiesten kokemuksia turvapaikkahakijan avustamisen kokonaisuutena ja miten yhteistyö sujuu Poliisin, Maahanmuuttoviraston sekä hallinto-oikeuden kanssa?

## 2.3 Keskeiset käsitteet

Turvapaikanhakijaan, pakolaisiin ja avustamiseen liittyy paljon erilaisia käsitteitä, joista tässä yhteydessä tarkastellaan vain tämän työn kannalta keskeisimmät käsitteet. Tässä työssä käytetään käsitettä avustaja, oikeusapu, pakolainen, turvapaikanhakija ja maahanmuuttaja.

Ulkomaalaislaki 1 luku. 9 §:n mukaan avustaja on lakimieskoulutuksen saanut henkilö, joka auttaa turvapaikanhakijaa turvapaikkamenettelyssä.

Turvapaikkahakijan puhuttelun ohjeen mukaan lakimiehellä tarkoitetaan oikeudellisen koulutuksen saanutta henkilöä, joka toimii turvapaikanhakijan avustajana.

Lakimiehen tehtävä on kertoa hakijalle turvapaikkamenettelystä ja avustaa häntä tarvittaessa turvapaikkakuulustelussa ja puhuttelussa sekä valitusvaiheessa. ( Opas tulkeille turvapaikkamenettelyssä 2009.)

Oikeusapu tarkoittaa sitä, että kansalainen voi saada itselleen oikeudellisen asian hoitamista varten avustajan kokonaan tai osittain valtion varoilla. Oikeusapu kattaa kaikki oikeudelliset asiat. ([www.oikeusavun netti-sivulla](http://www.oikeusavun.netti-sivulla).)

Maahanmuuttaja on Suomeen ulkomailta pysyvässä asumistarkoituksessa muuttava henkilö. Maahanmuuttaja on yleiskäsite, jota käytetään kuvaamaan kaikkia maahan muuttavia henkilöitä, niin siirtolaisia pakolaisia kuin paluumuuttajiakin.

Maahanmuuttajiksi tilastoidaan vain ne henkilöt, jotka on rekisteröity tiettyyn kotikuntaan, mikä edellyttää vähintään vuoden voimassa olevaa oleskelulupa. Oikeus muuttaa Suomeen ja siihen tarvittavat luvat vaihtelevat sen mukaan, mistä muutetaan, minkä maan kansalaisia ollaan ja missä tarkoituksessa muutetaan. (Lepola 2002, 225.)

Martikaisen ja Tiilikaisen mukaan termit pakolainen ja turvapaikanhakija viittaavat maahantulosityhyn ja lailliseen statukseen, joka vaikuttaa heidän oikeuksiinsa ja mahdollisuuksiinsa kuten esimerkiksi kotipaikkaoikeuteen ja työntekomahdollisuuksiin. Pakolaiset ovat saapuneet maahan joko ns. kiintiöpakolaisina ulkomaalaisilta pakolaisleireiltä tai alun perin itsenäisesti turvapaikanhakijoina. (Martikaisen ja Tiilikaisen 2008, s.18.)

Lepolan mukaan pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Pakolaisaseman saavat henkilöt, joille jonkin valtio antaa turvapaikan tai jonka YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) toteaa olevan pakolainen, sekä hänen perheenjäsenensä. (Lepola 2002, 226.)

Kiintiöpakolaisella puolestaan tarkoitetaan henkilöä, jolla on UNHCR:n myöntämä pakolaisen asema ja jolle on myönnetty maahantulo lupa vuosittain päätettävän pakolaiskiintiön puitteissa.

### 3 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Turvapaikanhakijat ja pakolaiset ovat asemansa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa oikeusjärjestelmässä, ja tämän vuoksi heille tulee lähtökohtaisesti turvata oikeusapupalvelut ja neuvonta, jotta oikeudet kansainväliseen suojeluun Suomessa voivat ylipäättään toteutua. Toisaalta turvapaikanhakijoille ja ulkomaalaisille annettavan oikeudellisen neuvonnan ja avustamisen lähtökohtana tulee olla itsensä tiedostama tarve ja tarjoaminen. (Maahanmuuttovirasto: Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä 2007.)

Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää oikeudellisen avustaminen turvapaikkamenettelyn prosessissa ja tutkia turvapaikkahakijan avustamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Tutkimuksessa selvitin lähtökohtana turvapaikkamenettelyä yleisesti, mutta nostin esille pääasiassa vain asioita, jotka koskevat turvapaikanhakijoiden oikeudellista avustamista ja neuvontaa.

Tutkimuksen loppuun pyrittiin tuomaan lakimiesten näkökulma turvahakijan avustamisessa kokonaisuutena, yhteistyön Poliisin, maahanmuuttoviraston sekä hallinto-oikeuden kanssa löytämään sellaisia ratkaisuja, jotka parhaiten voisivat edistää turvapaikkahakijan oikeusasema ja etsin oikeudellisten ongelmiin ratkaisuja.

### 4 TURVAPAIKKAHAKIJAN OIKEUSASEMA

Turvapaikanhakijan oikeudet ovat osa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaa laajaa asiakokonaisuutta. Kansainvälisen suojelun antamisen tärkeimmät periaatteet on kirjattu ylikansallisiin oikeuslähteisiin, joita valtiot ovat sitoutuneet noudattamaan.

Tärkein pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskeva kansainvälinen sopimus on Genevessä 1951 solmittu pakolaisen oikeudellista asemaa koskeva yleissopimus sekä vuonna 1967 laadittu New Yorkin pöytäkirja (SopS 77/1968 ja 78/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), joissa määritellään, keille kansainvälistä suojelua tulisi antaa ja minkälaisia oikeuksia kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on.

Toinen tärkeä pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskeva näihin sopimuksiin sisällytetty perustavanlaatuinen määräys on palautuskielto, joka asettaa valtioille velvollisuuden olla palauttamatta pakolaista tavalla tai toisella maahan, jossa hän olisi vaarassa joutua vainotuksi. (Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2, Helsinki 2005.)

Vähemmistövaltuutetun mukaan, vaikka näitä kahta pakolaisyleissopimuksen määräystä on totuttu pitämään sopimuksen tärkeimpänä sisältönä, yhä suuremmissa määrin myös muut pakolaisyleissopimuksessa pakolaiselle turvatut oikeudet, kuten syrjimiskielto (3 artikla) ja oikeus palkkatyöhön (17 artikla), nousevat keskustelun ja arvioinnin kohteeksi. (HE 32/2004.)

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia valvova YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR) onkin useaan otteeseen kehottanut valtioita tulkitsemaan laajasti kansainvälisen oikeuden määräyksiä nykyisen pakolaisongelman helpottamiseksi. UNHCR:n mukaan valtioiden tulisi antaa kansainvälistä suojelua kaikille sitä tarvitseville riippumatta siitä, täyttävätkö he Geneven pakolaisyleissopimuksen pakolaisen määritelmän, jota hyvin useasti on kritisoitu paitsi liiallisesta yksilökeskeisyydestä, myös siitä, ettei sopimus tunnista monia nykyisin vainoa ja kärsimystä aiheuttavia tekijöitä, kuten sotia ja luonnonkatastrofeja, pakolaisaseman saamisen perusteina. (Goodwin-Gill 1996, 32–34 .)

Useiden valtioiden ja myös Euroopan unionin piirissä on kiinnitetty huomiota kansainvälisen suojelun antamiseen laajemmalle joukolle, kuin mitä Geneven pakolaisyleissopimus edellyttää. Näille, jotka eivät täytä Geneven pakolaisyleissopimuksen määritelmää, on annettu mahdollisuus saada suojelua niin sanotun toissijaisen suojelun puitteissa.

Myös mahdollisuus perheiden yhdistämiseen sekä muu humanitaarisista syistä annettava suojelu ovat nykyisin käytössä olevia keinoja kansainvälisen suojelun antamiseksi humanilla tavalla ihmisoikeusloukkauksia tai muuten kestäättömiä oloja pakeneville. (Vähemmistövaltuutettu, Helsinki 2005.)

Vähemmistövaltuutettu on 2005 tutkinut hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa, ja tutkimuksessa on todettu, että turvapaikkamenettelyssä kaikki turvapaikanhakijat eivät kuitenkaan ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Monet muiden syiden kuin henkilökohtaisen vainon tai vastaavien uhkien vuoksi maastaan lähteneet hakevat turvapaikkaa varmistaakseen pääsytensä johonkin toiseen valtioon.

Valtioiden väliset elintasoerot ja muut vastaavat syyt aiheuttavat muuttoliikkeitä taloudellisten etujen saavuttamiseksi, mihin valtiot eivät yleensä suhtaudu suojeasti.

Turvapaikan hakemista kyseisillä syillä pidetäänkin usein perusteettomana ja jopa turvapaikkajärjestelmän suoranaishana väärinkäyttönä.

Valtioilla on edelleen lähtökohtaisesti oikeus päättää maahanmuuttopolitiikastaan itsenäisesti, mutta pakolaisten osalta tätä valtioiden harkintavaltaa on kuitenkin rajoitettu, mikä sisältää mahdollisuuden myös väärinkäyttöihin.

Väärinkäyttöihin on esitetty syyksi juuri valtioiden käytäntöä rajoittaa maahanmuuttoa ja tapaa noudattaa kireää maahanmuuttopolitiikkaa. Turvapaikkamenettelyjen väärinkäyttämisen seurauksista kärsivät usein eniten juuri kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt. UNHCR on tähän viitaten vaatinut puuttumista pakolaisaseman väärinkäyttöihin, mutta myös Euroopan unionin piirissä on korostettu laittoman maahanmuuton estämistä ja turvapaikkamenettelyn väärinkäytön ehkäisemistä. (UNHCR EXCOM Conclusions No. 30, Geneve 2002.)

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat poistaneet rajatarkastuksia ja valvontaa unionin sisärajoilta, mutta samalla jäsenvaltiot ovat lisänneet rajavalvontaa unionin ulkorajoilla estääkseen muun muassa laittonta maahanmuuttoa.

Schengen sopimuksesta alkanut yhteistyö ja kiristyneet maahanpääsyä koskevat säännökset, kuten viisumisäännökset ja liikenteenharjoittajan vastuuta koskevat säännökset sekä eräiden valtioiden tapa estää tosiasiallisin toimenpitein turvapaikanhakijoiden päästy kokonaan valtion alueelle, toteuttavat osaltaan yleismaailmallisesti tunnettua laittoman maahanmuuton estämiseksi toteutettavaa non-entry-politiikkaa, joka tosiasiallisesti vaikeuttaa myös turvapaikanhakijoiden pääsyä unionin alueelle. (Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2, Helsinki 2005.)

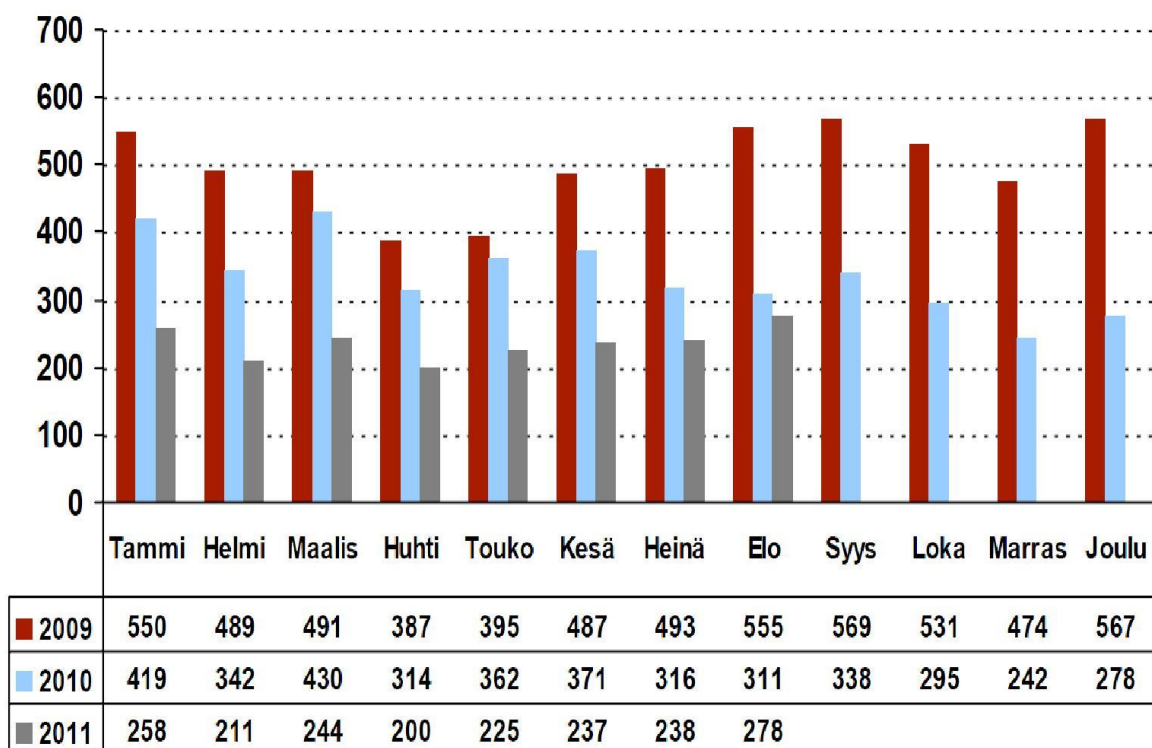
Huomionarvoista on myös se, että turvallisuustekijät vaikuttavat suuresti viranomaisten harkintaan ulkomaalaisten maahan pääsyä koskevissa asioissa. Erityisesti varautuminen terrorismiin maahan tulevien ulkomaalaisten taholta ja siitä johtuvat kiristyneet maahan pääsyä koskevat määräykset vaikuttavat samalla myös turvapaikanhakijoiden asemaan ja kohteluun. (Turk. & Nicholson 2003, 32.)

## 5 TURVAPAIKAN HAKEMINEN SUOMESSA

Turvapaikanhakijat tulevat Suomeen omasta kotimaastaan tai jostain ei-turvalliseksi luokitellusta maasta. He hakevat turvapaikkaa Suomeen tultuaan.

YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n toteuttaman Global Trends 2010 raportin mukaan maailmassa oli vuoden 2010 lopussa yhteensä 15,4 miljoonaa kansainvälistä pakolaista ja turvapaikanhakijaa ympäri maailmaa. Lisäksi raportissa todettiin, että vuoden 2010 lopussa oli lisäksi myös noin 27,5 miljoonaa maan sisäisessä paossa elävää pakolaista, 1970-luvun alkupuolelta lähtien on Suomeen saapunut yhteensä noin 30 000 pakolaista. Vuonna 2010 Suomeen saapui turvapaikanhakijoita yhteensä 4018. (Pakolaisneuvonta 2010a.)

Elokuun 2011 loppuun mennessä turvapaikanhakijoita tuli Suomeen yhteensä 1 891. Vuoteen 2010 verrattuna hakijamäärä on pudonnut 34 % (2 865 ajalla 1.1.–31.8.2010), ja vuoteen 2009 verrattuna määrä on pudonnut 51 % (3 847 ajalla 1.1.–31.8.2009). (Maahanmuuttovirasto 2011.)



Kuva 1. Turvapaikanhakijat kuukausittain vuosina 2009–2011

## 5.1 Lainsäädäntö ja oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä

### 5.1.1 Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa.(257/2002.)

Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi ulkomaalaislain mukaan toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimien voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan ulkomaalaislain mukaan valtion varoista siten, kuin oikeusapulaissa säädetään.



Yllämainitun pykälän mukaan, hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi.

Ulkomaalaislain 9§:n mukaan, ulkomaalainen voidaan kuitenkin velvoittaa saapumaan henkilökohtaisesti tuomioistuimeen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös ulkomaalaislain mukaisen muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianosainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä.(Ulkomaalaislain (301/2004) 9§.)

Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Lain seuraavan pykälän mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, jos 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta häntä uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu taikka hän aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi ei voi palata sinne.

Ulkomaalaislain 97§:n mukaan turvapaikkatutkinta koostuu useista erilaisista osakokonaisuuksista. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan.

Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään suullisesti hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Poliisi voi maahanmuuttoviraston pyynnöstä suorittaa puhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt.

Suojelupoliisi voi taas suorittaa turvapaikkapuhuttelun maahanmuuttoviraston lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät.

(Ulkomaalaislaki 97§.)

Puhuttelussa on ulkomaalaislaki 6 luvun 97a §:n mukaan erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikkaan tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on myös selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi tämä katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen.

Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi.

Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan käsitellä tavallisessa tai niin sanotussa nopeutetussa menettelyssä.

Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset on arvioitava kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä tiedot valtion oloista. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin myös jättää tutkimatta.

Hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta. (Ulkomaalaislaki 98 §.)

Jos hakemus hylätään, päätetään samalla asianomaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Hakemus voidaan ulkomaalaislain 101 §:n mukaan tietyin edellytyksin myös hylätä ilmeisen perusteettomana.

Ulkomaalaislain 102 §:n mukaan myös uusintahakemuksen tekeminen on mahdollista. Tällä tarkoitetaan hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan kielteisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai kun hän on kielteisen päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta.

Jos uusi hakemus tehdään asian ollessa vielä vireillä, hakijan esittämät tiedot toimitetaan käsittelevälle viranomaiselle otettavaksi huomioon uutena selvityksenä vireillä olevassa asiassa, mutta uusintahakemus voidaan ratkaista ilman uutta turvapaikkapuhuttelua.

### 5.1.2 Oikeusapulaki

Oikeusavun edellytyksistä, sisällöstä ja oikeudesta avun saamiseen säädetään oikeusapulain (257/2002.) ensimmäisessä luvussa. Lain 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja.

Pykälän mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten, kuin oikeusapulaissa säädetään.

Lain 2 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jolla on kotikunta Suomessa taikka koti tai asuinpaikka toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Lisäksi oikeusapua annetaan näistä edellytyksistä riippumatta, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä.

Oikeusapuun kuuluvaa oikeudellista neuvontaa annetaan mainituista edellytyksistä riippumatta kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamisesta tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 47/1988) määrätyin edellytyksin. Lain mukaan oikeusapua ei anneta yhtiölle tai yhteisölle. Oikeusapua annetaan elinkeinonharjoittajan elinkeinotoimintaa koskevassa muussa kuin tuomioistuinasiassa vain, jos siihen on erityistä syytä huomioon ottaen toiminnan laatu ja laajuus, elinkeinonharjoittajan taloudellinen ja henkilökohtainen tilanne ja olosuhteet kokonaisuudessaan.

(Oikeusapulaki 5.4.2002/257.)

## 5.2 Yleiset avustamisesta turvapaikkamenettelyssä

### 5.2 Oikeudellisen neuvonnan järjestäminen

Turvapaikanhakija on oikeutettu tarvitsemaansa turvapaikanhakijan asemaa ja oikeuksia koskevaan neuvontaan. Turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluja ryhdyttiin rahoittamaan valtion varoista ja toteuttamaan Pakolaisneuvonnan toimesta, kun Suomeen tuli aikaisempaa runsaammin turvapaikanhakijoita 1990-luvun alussa. Oikeusaputoiminta oli tuolloin kunnallista. (Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu.; Työhallinto, Helsinki 30.maaliskuuta 2007.)

Tilanteiden vaihdellessa joustavin ja tarkoituksenmukaisin toimintatapa sekä palvelujen toimivuuden että asiantuntemuksen kehittymisen kannalta oli keskittää turvapaikanhakijoiden oikeusapupalvelut valtion rahoittamiksi ja yhden järjestön eli Pakolaisneuvonnan toteuttamiksi. Oikeusaputoiminnan siirryttyä kunnilta valtiolle vuonna 2002 Pakolaisneuvonnan asema ei muuttunut, ja myös turvapaikanhakijoille tarkoitettun oikeusavun rahoitusmalli pysyi muuttumattomana.

Jo nyttemmin kumotun ulkomaalaislain (378/1991) 2 §:n mukaan ulkomaalaisella oli oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia ulkomaalaislain mukaisissa asioissa.

Myös kumotun lain voimassa ollessa turvapaikanhakijoiden tarvitsemat oikeusapupalvelut olivat heille maksuttomia, ja ne rahoitettiin valtion varoista pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton arviomäärärahasta. Järjestely pohjautui valtion talousarvioasiakirjoihin.

Käytössä on väliaikaisessa tarkoituksessa omaksuttu järjestelmä, jonka mukaan vastaanottokeskukset järjestävät oikeudellisen neuvonnan turvapaikkahakijoille. Neuvontaa järjestetään entiseen tapaan tarpeesta ja olosuhteista riippuen sekä ryhmäneuvontana että henkilö- tai perhekohtaisena neuvontana myös puhelintulkkauksen avulla. Palvelut on hankittu pääosin niistä aikaisemminkin vastanneelta Pakolaisneuvonta ry:ltä. (Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu 2007.)

### 5.2.2 Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen

Pakolaisneuvonta ry:n turvapaikanhakijoille tarkoitettu oikeudellinen neuvonta sisällään kaikille turvapaikanhakijoille tarkoitettun yleisneuvonnan. Kunkin turvapaikanhakijan asia käydään mahdollisuuksien mukaan tapauskohtaisesti läpi Pakolaisneuvonta ry:n lakimiehen kanssa pidettävässä palaverissa.

Lakimies voi lisäksi olla läsnä turvapaikkapuhuttelussa tai puhuttelun pöytäkirja voidaan käydä läpi turvapaikanhakijan kanssa. (Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämistä, Maahanmuuttovirasto, 2007.) Pakolaisneuvonta ry:n lakimies tapaa henkilökohtaisesti vain osan turvapaikanhakijoista, käytännössä avustettavat turvapaikanhakijat ovat valikoituneet osin myös heitä majoittavan vastaanottokeskuksen sijainnin mukaan.

Oikeudellinen neuvonta kattaa turvapaikkamenettelyn eri vaiheet sekä hakijan oikeudet ja velvollisuudet menettelyn aikana: millä perusteella hakemukset käsitellään eri menettelyissä, miten muutoksenhaku on järjestetty, mitä vaikutuksia muutoksen hakemisella on, millaisia määräaikoja menettelyyn kuuluu, miten kielteisen päätöksen saaneen paluu järjestetään jne. (Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämistä, Maahanmuuttovirasto, 2007.)

Oikeudellinen avustajan tehtävät voidaan määritellä pääpiirteittäin seuraavasti:

- Antaa turvapaikanhakijoille tietoa Suomen ulkomaalaislainsäädännöstä ja turvapaikkamenettelystä koskien erityisesti hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia; tietoa annetaan pian maahan saapumisen jälkeen ja mahdollisuuksien mukaan ennen turvapaikkapuhuttelua.
- Antaa turvapaikanhakijoille oikeusapua turvapaikkatutkinnan aikana; turvapaikanhakijoille järjestetään mahdollisuus saada neuvontaa turvapaikkapuhuttelusta tai järjestetään tarvittaessa mahdollisuus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa.

- turvapaikanhakijoille tutkinta ja muutoksenhakuvaiheessa annettavasta oikeusavusta vastaavat palvelun tarjoajan kanssa työ-tai toimeksiantosuhteessa olevat henkilöt: oikeusapua voidaan antaa myös yhteistyössä paikallisten oikeusaputoimistojen kanssa, esimerkiksi yksityiskohtaisemmassa työsuunnitelmassa voidaan mainita myös säilöön otettujen ulkomaalaisten neuvonta ja oikeusavun antaminen heille.
- Turvapaikanhakijoille ja säilöön otetuille annettava yleisinformaatio.

Turvapaikanhakijan tehtävänä on tuoda esille ne syyt, joiden vuoksi hän tarvitsee turvapaikkaa. Usein hakijan kertomus on ainoa selvitys hänen olosuhteistaan. Hakemus laaditaan yleensä suhteellisen pelkistetysti, joten asioiden esittäminen puhuttelussa korostuu, ja tämän vuoksi oikeusavun tarve puhuttelun yhteydessä on suuri. Pakolaisneuvonta ry:n rooli turvapaikkamenettelyssä on neuvonnan toteuttamisen ja asiantuntijuuden ylläpitämisen turvapaikka-asioita koskevan lainopillisen ja kansainvälisen tietouden hallinnassa. (Pakolaisneuvonta ry, 2011.)

## 6 TURVAPAIKKAHAKEMUSMENETTELY

Turvapaikkahakemus jätetään poliisille tai rajaviranomaisille, minkä jälkeen hakija majoitetaan turvapaikanhakijoille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen, joita on eri puolilla Suomea.

Hakijalla ei yleensä ole mahdollisuutta turvautua avustajaan hakemusta jättäessään rajaviranomaisille, mikä tarkoittaa sitä, että jokainen hakija pääsee maahan ja turvapaikkamenettelyyn. Pakolaisuuteen kuitenkin usein kuuluu se, ettei pakotilanteessa voi saada mukaansa henkilöllisyyspapereita. Usein pako tapahtuukin salakuljettajan avulla ja väärän passin turvin tai kokonaan ilman passia. (Maahanmuuttovirasto 2010; myös Pakolaisneuvonta 2009.)

## 6.1 Turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen

Suomeen saapuessaan turvapaikkahakija jättää turvapaikkahakemuksen joko maahan saavuttaessa rajalla tai mahdollisimman pian sen jälkeen poliisilaitokselle. Hakemuksen vastaanottajan on myös ilmoitettava hakijalle oikeudesta avustajan ja tulkin käyttöön (UlkL 9, 10 ja 203 §).

Tämän jälkeen hakemuksen vastaanottaja selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Mikäli hakijan henkilöllisyydessä tai matkareitissä on epäselvyyksiä, otetaan hakija säilöön joko Helsingissä sijaitsevaan säilöönottoyksikköön tai poliisin pidätystiloihin. Henkilöllisyyden ja matkareitin ollessa tiedossa, hakija majoitetaan käsittelyajaksi vastaanottokeskukseen. Turvapaikkahakemuksen vastaanottamistoimenpiteiden yhteydessä otetaan myös henkilötuntemerkit. Hakijan henkilöllisyyttä ja maahantuloa selvitetään myös tekemällä sormenjälkivertailupyynnöitä muihin EU-maihin. Sormenjäljet lähetetään Eurodac-keskukseksi tallennettaviksi ja vertailtaviksi.

## 6.2 Turvapaikkatutkinta

Poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan ensi vaiheen kuulusteluun eli henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan hallintolain (434/2003) ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisestä laaditaan pöytäkirja lomakkeelle U3A. Hakijaa pyydetään allekirjoittamaan pöytäkirjan jokainen sivu. ( Poliisilaki 7.4.1995/493 ja Hallintolaki 6.6.2003/434.)

Hakijan henkilöllisyyttä selvittäessä kerätään henkilötiedot myös hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina selvitetään perhesiteen tai sukulaisuussuhteen ohella tiedot heidän nimestään, syntymäajasta ja -paikasta sekä olinpaikastaan.

Tutkinnasta laadittu pöytäkirja (U3A), alkuperäinen turvapaikkahakemus ja tarvittaessa sen käännös, passi ja/tai muu matkustusasiakirja tai henkilöllisyystodistus sekä kaikki muut asian käsittelyn yhteydessä kertyneet asiakirjat lähetetään alkuperäisinä Maahanmuuttovirastoon.

### 6.2.1 Eurodac-järjestelmä

Hakijan tunnistamista varten häneltä otetaan sormenjäljet ja lisäksi hänet valokuvataan. Sormenjäljet liitetään Eurodac-järjestelmään, joka on järjestelmä turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien sormenjälkien vertailua varten. Se helpottaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisestä tehdyn Dublin II asetuksen soveltamista.

Sormenjäljet otetaan kaikista yli 14-vuotiaista henkilöistä ja sormenjälkien lisäksi tiedoissa ilmoitetaan muun muassa jäsenvaltio, turvapaikkahakemuksen jättämispaikka ja aika, sukupuoli sekä viitenumero. (Maahanmuuttovirasto 2010b, Eurodac 2011.)

EURODAC-kysely antaa vastaukseksi tiedon siitä, onko hakijaa aiemmin rekisteröity. Rekisteröinnin yhteydessä saatavasta numerosarjasta selviää aiempi rekisteröimispäivämäärä ja -paikka, sekä rekisteröinnin peruste eli onko hakija ollut turvapaikanhakijana vai laitton maahantulija. Poliisilta EURODAC-kyselyn vastaus toimitetaan Maahanmuuttovirastoon.

Hakemuksen vastaanottanut poliisi tai rajatarkastusviranomainen merkitsee hakijatiedot ulkomaalaisrekisteriin. Hakija saa myös Maahanmuuttoviraston asiakasnumeron. (Eurodac 2010.)

### 6.2.2 Dublin-asetus

Dublin-asetuksen mukaan EU:n jäsenvaltio (myös Norja, Islanti ja Sveitsi), jossa turvapaikanhakija ensimmäisenä hakee turvapaikkaa tai jonka kautta hän tulee unionin alueelle, on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen. Sormenjälkiä vertailemalla voidaan selvittää, onko hakija hakenut turvapaikkaa jossain muussa EU-maassa.



Maahanmuuttoviraston Dublin-tulosalue tutkii, onko hakija hakenut turvapaikkaa toisesta Dublin II soveltavasta valtiosta (EU-maat, Norja ja Islanti), onko hänen perheenjäsenensä pakolaisena EU-maissa, onko hänellä EU-maiden myöntämää viisumia tai oleskelulupaa tai onko hän tullut Suomeen laittomasti jonkin EU-maan kautta.

Dublin-asetus tuli voimaan vuonna 2003 ja sen mukaan se jäsenvaltio, josta turvapaikanhakija hakee ensimmäisenä turvapaikkaa tai johon hän ensimmäisenä saapuu, on velvollinen käsittelemään hakemuksen.

Jos jokin edellä luetelluista Dublin-sopimuksen ehdoista täyttyy, toinen valtio on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen tutkimatta jättämisestä ja käännäyttää hakijan vastuussa olevaan valtioon.

Jos Dublin sopimuksen ehdot eivät täyty, hakemuksen käsittely siirtyy Maahanmuuttovirastolle, joka tekee varsinaisen turvapaikkapuhuttelu. (Maahanmuuttovirasto, 2009c.)

### 6.2.3 Avustaminen alkuvaiheessa

Alkuvaiheen oikeusapupalvelujen sisältö ja määrä perustuvat tilattujen palvelujen määrään. Tähän palveluihin kuuluvat oikeudellinen neuvonta, turvapaikkahakemuksen perusteiden selvittäminen ja turvapaikkapuhutteluun valmistautuminen (alkuhaastattelu), poliisikuulustelussa avustaminen, turvapaikkapuhuttelu pöytäkirjojen tarkistaminen sekä lisäselvitysten toimittaminen vireillä oleviin hakemuksiin. (Pakolaisneuvonta ry 2011.)

Oikeudellisen avustajan tehtäviin ennen puhuttelua kuuluu hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista sekä turvapaikkamenettelystä tiedottaminen. Jokaisella turvapaikanhakijalla on mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen, jossa voidaan käydä läpi turvapaikanhakijan yksilölliset perusteet ja sopia, tuleeko avustaja mukaan puhutteluun. (Pakolaisneuvonta ry & Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä; Maahanmuuttovirasto 2007. ) Hakijalle korostetaan, että jos ilmoitus tulee liian myöhään, avustaja ei välttämättä pääse puhutteluun. Päätös avustamisesta puhuttelussa tehdään pääsääntöisesti ensimmäisessä tapaamisessa puhuttelujärjestelyjen sujuvuuden vuoksi.

Maahanmuuttovirasto on antanut suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä, suositusten mukaan kun hakija ja avustaja sopivat avustamisesta puhuttelusta, avustajan tulee ilmoittaa siitä välittömästi Maahanmuuttovirastolle.

Jotta avustaminen parhaiten edistäisi hakijan oikeusturvaa ja perusteiden selvittämistä turvapaikkapuhuttelussa, avustajan on tärkeää tavata hakija etukäteen ja keskustella tämän kanssa turvapaikkaperusteista. Avustaja ilmoittaa myös Maahanmuuttovirastolle, mikäli hakijalla on toiveita tulkkauskielen tai murteen, tulkin sukupuolen tai jonkin muun tulkkaukseen tai tulkkiin liittyvän asian suhteen. Myös terveydellisistä syistä, lääkityksestä tai muista erityisistä syistä, jotka saattavat vaikuttaa puhuttelun kulkuun, ilmoitetaan Maahanmuuttovirastolle ennen puhuttelua. (Pakolaisneuvonta ry & Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä; Maahanmuuttovirasto 2007.)

### 6.3 Maahanmuuttoviraston puhuttelu

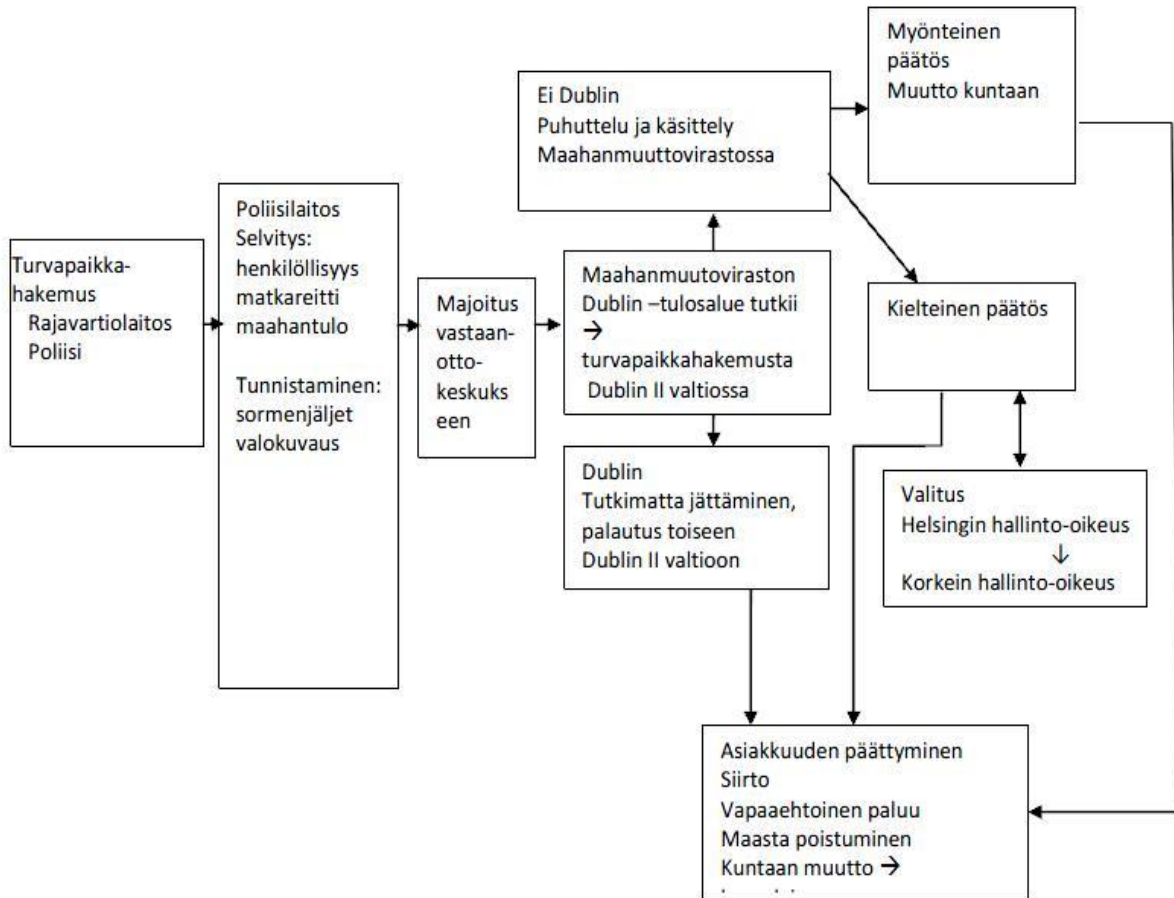
#### 6.3.1 Tavallinen menettely

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan turvapaikanhaku prosessiin kuuluu turvapaikanhakijan puhuttelu. Turvapaikkahakijan puhuttelussa selvitetään perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle. Päätös turvapaikka-asiassa tehdään turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan perusteella, ja puhuttelun jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee päätöstä asiassa.

Varsinaisen turvapaikkapuhuttelun vainon perusteiden osalta tekee Maahanmuuttovirasto. Samalla tutkitaan myös, voiko hakija saada oleskeluluvan jonkin muun syyn perusteella, kuten esimerkiksi perhesiteen, työn tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella.

Myönteisen päätöksen myötä hakija saa joko turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen tai jonkin muun syyn perusteella. Jos päätös on myönteinen ja hakija saa jäädä Suomeen, hänelle annetaan joko pakolaisstatus tai oleskelulupa toissijaisen tai humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää myös yksilöllisistä inhimillisistä syistä. (Maahanmuuttovirasto 2010; myös Pakolaisneuvonta 2009.)

Maahanmuuttovirasto voi tehdä myös kielteisen päätöksen, mikäli se katsoo, että hakija ei ole turvapaikan tarpeessa. Tällöin hakijalle ei myönnetä oleskelulupaa ja hänet määrätään käännytettäväksi. Poliisi ilmoittaa päätöksestä hakijalle ja vastaa käännytyksen täytäntöönpanosta.



Kuva 2. Turvapaikkamenettelyn vaiheet

### 6.3.2 Käsittely nopeutetussa menettelyssä ja tutkimatta jättäminen

Oikeudellisten palvelujen tarve, avuntarpeen laajuus ja palvelujen kesto eivät ole kaikilla turvapaikanhakijoilla samat. Vastaanottokeskuksen palvelujen toteuttajaksi hankkiman lakimiehen on tarvittaessa tehtävä arviointi avustamisen tarpeesta.

Koska turvapaikanhakijat eroavat tarpeiltaan ja myös prosessien kulussa on eroavaisuuksia, toimintaan voi sisältyä myös turvapaikkahakijan tilanteeseen perustuva arviointi oikeudellisen avun tarpeesta. (Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu; Työhallinto, 2007.)

Maahanmuuttoviraston mukaan nopeutetussa menettelyssä käsiteltävät hakemukset käsitellään kiireellisinä.

Ulkomaalaislaki 103 §:n mukaan turvapaikkaa koskeva hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta.

Hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä,

- 1) kun hakija hakee turvapaikkaa Suomesta toisen kerran, joka ei sisällä uusia perusteita,
- 2) kun hakija on tullut Suomeen turvallisesta alkuperämaasta tai
- 3) hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi.

Nopeutetun menettelyn käyttöönoton tarkoituksena on karsia pois ja käsitellä nopeutetusti turvapaikkahakemukset, jotka eivät perustu minkäänlaiseen kansainvälisen suojelun tarpeeseen.

Juuri se seikka, että hakijalla ei selvästi ole perusteita kansainvälisen suojelun saamiseksi, ohjaa hänet nopeutettuun menettelyyn.

Ensimmäisessä tapauksessa turvapaikanhakija saa valittaa päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa, mutta Maahanmuuttoviraston päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi. Turvapaikanhakijalle ei siis ole oikeutta odottaa Suomessa niin kauan, että hän saa valituksensa tehtyä saati siihen asti kunnes hakemus on Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistu.

Tapauksissa 2 ja 3 hakija voi myös valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Valitusaika on edelleen 30 päivää, mutta päätös eli käännytys voidaan panna täytäntöön 8. päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle.

Helsingin hallinto-oikeus voi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää käännyttämisen täytäntöönpanon 8 vuorokauden määräajan puitteissa. (Ulkomaalaislaki 103 §.)

### Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Ulkomaalaislaki 103 §:n mukaan turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos

1) hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän olisi voinut saada turvapaikan tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella ja jonne hänet voidaan palauttaa,

2) hakija voidaan lähettää toiseen EU-valtioon, joka on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Ensimmäisessä tapauksessa hakija voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Valitusaika on 30 päivää, mutta päätös eli käännytys voidaan panna täytäntöön 8. päivänä (joista 5 pitää olla arkipäiviä) sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Helsingin hallinto-oikeus voi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää käännyttämisen täytäntöönpanon 8 vrk:n määräajan puitteissa. (Ulkomaalaislaki 103 §.)

### 6.3.3 Avustajan rooli turvapaikkapuhuttelussa

Avustajan tehtävä puhuttelussa on varmistaa, että turvapaikkaperusteet tulevat puhuttelun aikana riittävästi selvitettyiksi. Avustaja voi esittää lisäkysymyksiä tai puuttua mahdollisiin hakijan oikeusturvaan vaarantaviin seikkoihin, kuten havaittavissa olevaan tulkkausvirheeseen tai virheelliseen pöytäkirjamerkintään. Avustajan tehtävä on nostaa esiin olosuhteet ja seikat, jotka puhuvat hakijan puolesta. (Ohje turvapaikkapuhuttelun suorittamiseksi, Sisäministeriö 2009-01-01.)

Avustajan tehtävä on myös valvoa, että turvapaikanhakijan oikeusturva toteutuu: esimerkiksi että pöytäkirjaan tehdään tarvittavat korjaukset ja että mahdolliset tulkkaus tai ymmärtämisongelmat tulevat selvitettyiksi. Yleensä asiamies laatii lisäselvityksiä, tekee lääkärinlausuntopyyntöjä ja on se henkilö, joka on turvapaikanhakijan asiassa yhteydessä turvapaikkatutkintaa suorittaviin viranomaisiin. Turvapaikanhakijalla on myös oikeus käyttää hakemuksensa käsittelystä asiamiestä, jos hakijan henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilönsä varmistamiseksi. (HE 208/2010,15.)

Lakimiehen eettisten ohjeiden mukaan, lakimiehen on pysyttävä totuudessa. Lisäksi lakimiehen on työssään käyttäydyttävä asiallisesti ja toimittava tasapuolisesti. Lakimies ei saa luvattomasti ilmaista päämiehen hänelle asian hoitamista varten uskomaa luottamuksellista tietoa. Avustajan salassapitovelvollisuus tarkoittaa myös sitä, että avustaja ei ilman hakijan lupaa saa antaa tietoja edes päätöksentekijälle. (Pakolaisneuvonta ry & Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä; Maahanmuuttovirasto, 2007.)

Turvapaikkaohjeen mukaan turvapaikkapuhuttelussa on pyrittävä tarpeen mukaan käyttämään pätevää naispuolista virkamiestä ja tulkkia, jos naispuolisen turvapaikanhakijan on vaikea esittää hakemuksensa kaikkia perusteita kokemiansa tapahtumien vuoksi tai omasta kulttuuritaustastaan johtuvista syistä.

Hakijan toivomukset tulkin sukupuolen ja murrealueen osalta otetaan huomioon ja niitä noudatetaan, mikäli tulkkeja on saatavilla eikä toivomus kohtuuttomasti viivyttä hakemuksen käsittelyä. (Turvapaikkaohje 109/032/2008; Maahanmuuttovirasto 13.11.2008.)

Maahanmuuttovirastossa pidetty puhuttelun alussa varmistetaan, että hakija on ymmärtänyt puhuttelun tarkoituksen ja merkityksen, oikeutensa ja velvollisuutensa puhuttelussa sekä kaikkien läsnäolijoiden roolit. Puhuttelijalla on selvittämisvelvollisuus, hakijalle kerrotaan, että turvapaikkapuhuttelun suorittaa Maahanmuuttoviraston edustaja eli puhuttelija. Hakijalla on tehtävänä kertoa vaikeimmista asioista omista ja läheisten kokemuksista, vaikka niistä usein on hyvin vaikea puhua, päätöksentekijällä on mahdollisuus saada hakijan lähtömaan yleisestä tilanteesta ja olosuhteista paljon tietoa muutakin kautta, mutta puhuttelun ja hakemuksen kannalta olennaisia ovat hakijan itse esille tuomat vaikeudet ja kokemukset. Ne voidaan ottaa huomioon vain, jos hakija kertoo niistä puhuttelussa. (Turvapaikkaohje 109/032/2008; Maahanmuuttovirasto 13.11.2008.)

Ulkomaalaislaki 97 a §:n mukaan turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä pöytäkirja tulkitaan hakijalle ja hänelle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä siihen korjauksia ja lisäyksiä. (Ulkomaalaislaki 749/2011.)

Maahanmuuttoviraston ja Pakolaisneuvonta ry:n tekemien suositusten mukaan avustajan kanssa sovitaan ennen puhuttelun alkua mahdollisten lisäkysymysten esittämisjärjestyksestä esimerkiksi kunkin puhuttelussa läpikäydyn asiakokonaisuuden jälkeen. Puhuttelija ilmaisee avustajalle, milloin lisäkysymyksiä voi esittää, asiasta sopiminen edesauttaa rauhallista puhutteluilmapiiriä. Sopiva aika avustajan lisäkysymyksille on yleensä puhuttelijan omien aiheiden tai muuta asiakokonaisuutta koskevien kysymysten jälkeen.

Avustaja voi pyytää mahdollisuutta lisäkysymyksiin myös kesken puhuttelun, mutta tällöin puhuttelija päättää, onko tilanne sopiva. Mikäli lisäkysymystä ei anneta esittää pyydettyssä tilanteessa, on siitä tehtävä avustajan pyynnöstä merkintä pöytäkirjaan. Lisäkysymysten esittäminen sopivan asiakokonaisuuden yhteydessä on hakijan perusteiden selvittämisen ja hakijan oikeusturvan kannalta paras vaihtoehto. Asian selvittämiseksi avustajalla on tehtävä esittää lisäkysymyksiä turvapaikkahakijalle. Avustaja esittää lisäkysymyksiä, jos hän huomaa mahdollisen ristiriitaisuuden tai jos jokin hakemuksen kannalta merkittävä seikka on jäänyt epäselväksi. Jos tässä vaiheessa hakija ei pysty vastaamaan avustajan lisäkysymyksiin tai vastauksessa ilmenee ristiriitaisuuksia, niin avustajaa pidetään haitallisena puhuttelussa. (Pakolaisneuvonta ry, 6.4.2011.)

#### 6.3.4 Ongelmia nopeutetussa menettelyssä

Käytännössä nopeutettuun menettelyyn ohjautuvien hakijoiden turvapaikkatutkinta alkaa mahdollisimman pian saapumisen jälkeen, usein heti seuraavana päivänä. Oikeudellisen neuvonnan antamisen näkökulmasta on ongelmallista, että turvapaikanhakija erityisesti nopeutetussa menettelyssä käsiteltävä ei välttämättä ole ehdi saada neuvontatilaisuudessa annettavaa oikeudellista neuvontaa ja ohjausta ennen varsinaisen turvapaikkatutkinnan alkamista.

Hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden tulisi korostua, jos hakijalle ei ole ehditty antaa oikeudellista neuvontaa ennen tutkinnan aloittamista. (Hallintolaki 6.6.2003/434.)

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaisesti turvapaikanhakijan oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on tarpeen. Nopeutetun menettelyssä henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada avustajaa turvapaikkapuhutteluun, eikä tilannetta pidetä lainmukaisesti.

Maahanmuuttoviraston tai poliisin tulisi kaikissa tapauksissa ilmoittaa turvapaikkapuhuttelun ja muiden toimenpiteiden ajankohta riittävän ajoissa, että turvapaikanhakijalla olisi mahdollisuus ottaa yhteyttä avustajaansa tämän saamiseksi paikalle ja ettei muita vastaavia oikeudenmenetyksiä tapahtuisi viranomaistoiminnan yllätyksellisyydestä johtuen. (Vähemmistövaltuutettu, Helsinki 2005.)

Käytännössä on syytä varmistaa, että turvapaikanhakija on ehtinyt saada asianmukaista neuvontaa ennen varsinaisen tutkinnan alkamista.

Jos turvapaikanhakija ei ole ehtinyt saada oikeudellista ohjausta, hänelle tulisi turvapaikkatutkinnan aikana antaa riittävää neuvontaa, jotta hän voisi tasapainoisesti osallistua asiansa käsittelyyn ja toimia etujensa mukaisesti. Näissä tilanteissa turvapaikkatutkinnan viranomaisia tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jos hakijalla ei ole avustajaa.

Turvapaikkatutkintaa suorittavan viranomaisen tulisikin käytännössä tiedustella hakijalta, onko hän ehtinyt saada oikeudellista neuvontaa, ja ryhtyä toimenpiteisiin riittävän ja asianmukaisen neuvonnanvarmistamiseksi. (Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohje 13.11.2008 109/032/2008, s.14.)

Käytännössä avustajan käyttäminen tutkinnan aikana on vähäistä, todellinen mahdollisuus avustajan käyttämiseen on varattava menettelyn jokaisessa vaiheessa.

Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun aluksi hakijalle on aina tehtävä selkoa hänen oikeudestaan käyttää avustajaa. Käytännössä tämä tapahtuu ilmoittamalla hakijalle turvapaikkapuhuttelupöytäkirjalomakkeessa mainitut puhuttelun kulkua koskevat tiedot, joihin sisältyy myös ilmoitus mahdollisuudesta käyttää avustajaa. Mikäli hakijalla ei ole avustajaa puhuttelun alkaessa ja hakija haluaa sellaisen, ei käytännössä pitäisi olla estettä hankkia avustajaa paikalle.



Muutoksenhakuvaiheessa avustajan käyttäminen tulee liian myöhän, sen sijaan olisi erittäin tärkeää käyttää avustajaa alkuvaiheessa. (Pakolaisneuvonta ry, 6.4.2011.)

#### 6.4 Turvapaikkapäätös ja valitus

Ulkomaalaislaki (9.11.2007/973) 6 luku.116 §:n mukaan turvapaikkahakemuksen ratkaisee maahanmuuttovirasto, jolla on toimivalta antaa turvapaikanhakijalle turvapaikan taikka myöntää hänelle ensimmäinen oleskelulupa muulla perusteella. (Ulkomaalaislaki 9.11.2007/973.)

Päätöksen tiedoksianto on tilaisuus, jossa viranomaisen tekemä päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi. Oikeusturvan vähimmäisvaatimuksiin kuuluu oikeus saada tieto itseään koskevasta päätöksestä. Tiedoksiantoa koskeva yleissäännös on hallintolain 54 §, jonka mukaan viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia tekemänsä päätöksen tiedoksi antamisesta. Velvollisuus pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen tiedoksiantoon on pääsäännön mukaan sillä viranomaisella, jonka toimivaltaan kysymyksessä olevan hallintoasian ratkaiseminen kuuluu.

Hallintolaki 56 §:n mukaan tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava kummallekin erikseen. Hallintolain 54 §:n mukaisesti hallintopäätös on annettava tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla. (Hallintolaki 6.6.2003/434.) Tiedoksiantoa valituskelpoisesta ratkaisusta pidetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynninturvaamiseksi välttämättömänä välivaiheena. (HE 28/2003 vp, s. 243/I.)

Tiedoksiannon laiminlyönti on menettelyvirhe, joka voi valitusmenettelyn seurauksena johtaa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uuteen käsittelyyn. (Niemivuo & Kerovuori 2003, 348–349.) Ulkomaalaislaissa turvapaikkapäätöksen tiedoksiantoa koskee lain 205.3 §, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava haastetiedoksiantona. Haastetiedoksiannosta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa säädetään. (Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4.)

Mikäli Maahanmuuttoviraston päätös on hakijalle kielteinen ja hakija päättää hakea muutosta viraston päätökseen, turvapaikanhakijan oikeussuojan ja oikeudellisen avustamisen tarve jatkuu muutoksenhakuvaiheessa.

Ulkomaalaislaki 193 § n mukaan hakijalla on oikeus valittaa päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Normaalissa käsittelyssä Maahanmuuttoviraston kielteisestä päätöksestä saa valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa. Hallinto-oikeudessa asiaa voidaan käsitellä myös suullisesti. Turvapaikanhakija saa oleskella Suomessa sen ajan, kun valitusta käsitellään.

Jos Helsingin hallinto-oikeus ei muuta Maahanmuuttoviraston tekemää päätöstä, saa päätöksestä edelleen valittaa vain, mikäli siihen saa korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) valitusluvan. Jos valituslupa myönnetään ja asia tutkitaan vielä KHO:ssakin, päätös voi olla kielteinen tai myönteinen. Maahanmuuttovirasto voi myös valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos KHO myöntää valitusluvan. Käännytys voidaan kuitenkin panna täytäntöön hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Hakijalla on myös mahdollisuus hakea maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä Helsingin hallinto-oikeudelta. (Ulkomaalaislaki 193§.)

Maahanmuuttoviraston turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua koskevaan kielteiseen päätökseen mahdollisesti sisältyvää päätöstä maasta poistamisesta ei saa laissa säädettyjä nopeutetun menettelyn tilanteita lukuun ottamatta panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Nopeutettua menettelyä koskevissa asioissa hallinto-oikeus voi valituksen vireilletulon jälkeen hakemuksesta kieltää tai keskeyttää Maahanmuuttoviraston maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon valituksen käsittelyn ajaksi tai muuksi määräajaksi. Hallinto-oikeuden päätökseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla.

Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. (Pakolaisneuvonta ry.)

#### 6.4.1 Avustajan rooli valitus vaiheessa

Pakolaisneuvonta ry:n lakimiehet antavat neuvoa myös turvapaikkahakijalle maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Avustajat ottavat vastaan valitukseen liittyviä toimeksiantoja Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen saaneilta turvapaikanhakijoilta.

Pääosa toimeksiannoista liittyy Maahanmuuttoviraston tekemiin kielteisiin turvapaikkapäätöksiin, mutta avustaminen koskee lisäksi oleskeluluvan saaneita perheenyhdistämis- ja passiasioissa sekä maahantuloon liittyvissä rikosasioissa.

Tässä vaiheessa Pakolaisneuvonnan lakimiehet hoitavat valitusta turvapaikka-asioissa sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Ulkomaalaislain mukainen lakimiehet avustavat turvapaikanhakijoita myös säilöönnotossa olevien oikeudenkäynnin asioissa. Suomessa hoidettavien toimeksiantojen lisäksi Pakolaisneuvonnan lakimiehet vievät tapauksia myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaistaviksi. (Pakolaisneuvonta ry 2011.)

#### 6.4.2 Havaittu ongelmia päätöksenteossa

##### 6.4.2.1 Kielianalyysien käyttöä päätöksenteossa

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan neljä viidestä turvapaikanhakijasta tulee maahan ilman henkilöllisyystodistusta. (Turvapaikanhakijoiden kielitestaus kiihtyy, Ylen uutiset 11.12.2009.)

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain mukaan oleskelulupahakemuksen käsittelemisestä vastuussa oleva viranomainen.

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan henkilön henkilöllisyyden säädetään ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentissa.

Maahanmuuttovirasto selvittää yleensä turvapaikkapuhuttelussa hakijan kotiseututietämystä erilaisilla kysymyksillä, mutta turvapaikanhakijoiden lähtömaata selvitetään yhä useammin kielianalyysin avulla.

Käytännössä Suomessa tehdään turvapaikkahakijan kielianalyysia, jonka avulla pyritään selvittämään turvapaikanhakijan kielellinen identiteetti ja tausta, ja sitä kautta kotiseutu. Hakijan kotiseudun selvittäminen voi liittyä myös vainon perusteisiin ja kokonaisvaltaisempaan arvioon suojelun tarpeesta, mikä kuuluu Maahanmuuttovirastolle. (Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu; Työhallinto, Helsinki 30.maaliskuuta 2007.)

Kielianalyysin tarkoituksena on tutkia, vastaako turvapaikkahakijan käyttämä kieli tai murre hänen ilmoittamaansa kotiseutua. Kielianalyysia pääosin tekee ruotsalainen Språkanalys AB-yritys joka arvioi lausunnossaan turvapaikkahakijan kotiseututietoja. Tällaisten tietojen kerääminen on osa turvapaikkatutkintaa, ja siihen tulee ulkomaalaislain mukaan soveltaa hallintolakia ja hakijalla on siinä oikeus käyttää avustajaa. Kielitestin avulla halutaan karsia joukosta henkilöt, jotka hakevat turvapaikkaa väärin perustein. Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on, siltä osin kuin se on mahdollista, myötävaikuttanut asian selvittämiseen.

Esimerkiksi Irakin eri osien erilaisen turvallisuustilanteen vuoksi kielianalyysillä voi olla suuri merkitys irakilaisien turvapaikkahakemuksia ratkaistaessa. Etelä-Irakista ja Bagdadista kotoisin olevien turvapaikanhakijoiden ei enää katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa pelkästään alueen turvallisuustilanteen perusteella. Heidän turvapaikkahakemuksensa hylätään ja heidät käännytetään Irakiin, ellei heillä ole yksilöllistä perustetta oleskeluluvan myöntämiselle.

Tilanne Keski-Irakissa sijaitsevan neljän läänin (Nineve, Salah al-Din, Kirkuk ja Dijala) osalta on edelleen epävakaa. Alueen jännittynyt turvallisuustilanne estää turvallisen kotiinpaluun kyseisistä lääneistä kotoisin oleville turvapaikanhakijoille.

Maahanmuuttovirasto pitää välttämättömänä, että niille hakijoille, jotka ilmoittavat olevansa kotoisin jostain mainituista neljästä läänistä, tehdään kielianalyysi. Analyysien avulla voidaan varmistua siitä, että hakijat tulevat kyseisiltä turvattomaksi katsotuilta alueilta.

Maahanmuuttovirasto seuraa Irakin tilannetta tarkoin ja arvioi linjaustaan tarpeen mukaan uudestaan niin, että kansainvälisen suojelun antamisesta tulevat voimaan.

(Maahanmuuttovirasto on arvioinut Irakin turvallisuustilanteen uudelleen, Maahanmuuttovirasto2009.)

Pakolaisneuvonta ry: n lakimiesten mukaan, mikäli Maahanmuuttoviraston tarkoituksena on käyttää kielianalyysin tekoilanteessa kerättyä muuta tietoa turvapaikkahakijan turvapaikka-asian ratkaisemisessa, avustaja pitäisi saada käytettävä pöytäkirjan tai muun kirjallisen selostuksen siitä, miten ja millaisia kysymyksiä turvapaikkahakijalle on analyysin tekohetkellä esitetty ja miten hän niihin vastannut.

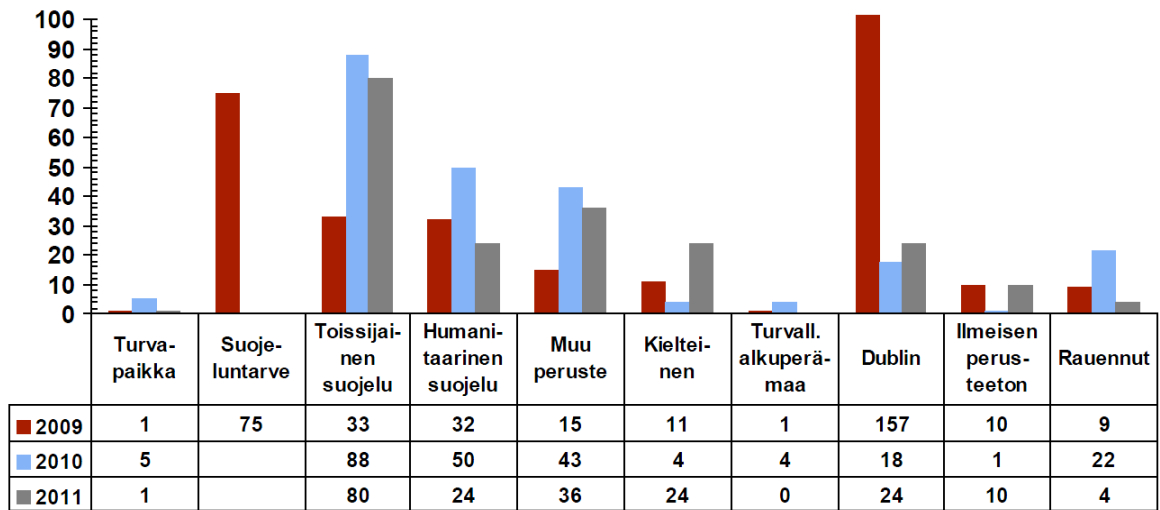
Edelleen suositusten mukaan avustaja pitäisi saada luotettavan selvityksen siitä, onko turvapaikkahakijalle ennen analyysiä selvitetty, että hänen vastauksiaan voidaan käyttää myös asiallisesti osana hänen turvapaikka-asiansa tutkintaa ja päätöksenteossa.

(Pakolaisneuvonta ry, 11.4.2011.)

#### 6.4.2.2 Alaikäisten hakemuksen käsittelyaika

Turvapaikkaa haki Suomesta tammi–syyskuussa 2 217 henkilöä, joista 120 oli yksintulleita alaikäisiä. Kokonaishakijamäärä väheni 31 prosentilla edellisvuoden vastaavasta ajasta, jolloin hakijoita saapui 3 203. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille on elokuun 2011 loppuun mennessä annettu 204 päätöstä. (Tilastokatsaukset ja analyysit turvapaikka asioista; Maahanmuuttovirasto 2010b.)

**Turvapaikkapäätökset yksintulleille alaikäisille hakijoille,  
2009–2011 kaksi ensimmäistä vuosikolmannelta**



**Prosenttiosuudet aineellisesti ratkaistuista, yksintulleet alaikäiset  
1.1.–31.8.2009, 1.1.–31.8.2010 ja 1.1.–31.8.2011**

Kuva 3. Turvapaikkapäätökset yksintulleille alaikäisille

Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ja tämä koskee myös lapsia.

Lain 6 §:n ja sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeen mukaan yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan hakemus käsitellään kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä. Maahanmuuttoviraston tavoiteaika yksin olevan alaikäisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittelylle on 120 vuorokautta. Mikäli asian ratkaiseminen edellyttää alaikäisen perheenjäsenen jäljittämistä, käsittelyaikatavoitteeksi on asetettu 180 vuorokautta.

Kyseisen pykälän mukaan alle kahdeksantoistavuotiasta lasta koskevassa päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lisäksi kaksitoista vuotta täyttänyttä lasta on kuultava ennen päätöksen tekemistä, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.

Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Käsittelyssä otetaan huomioon lapsen kehitystaso, haavoittuvuus ja hänen mahdollisesti rajoittuneet tietonsa kotimaan oloista. Alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittely ei eroa normaalista turvapaikkamenettelystä. Se on kuitenkin turvapaikkatutkintaohjeen mukaan suoritettava kiireellisenä. (Ulkomaalaislaki 6§.)

Ongelmallisia alaikäisten lasten turvapaikkamenettelyssä ovat olleet hakemusten pitkät käsittelyajat. Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty, missä ajassa kiireellisen käsittelyn kesto on. Lakimiesten kokemusten mukaan alaikäisten turvapaikkakäsittely on kestänyt noin 1,5-2 vuotta, koska "kiireellisinä" tapauksina ei ole määritelty tarkkaa aikaa. (Pakolaisneuvonta ry 6.4.2011.)

Hallituksen esityksen HE 225/2009, todetaan, että yhtä yhtenäistä määritelmää siitä, mitä lapsen etu tarkoittaa, ei ole, mutta lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Päätöksen tekijän on selvitettävä, mikä ratkaisu yksittäisessä tapauksessa on kyseisen lapsen edun mukainen ja käsittelyaika kohtuullinen. (HE 225/2009.)

Turvapaikkapäätöstä tehtäessä lapsen edun huomioiminen usein puuttuu, vaikka kansallinen lapsilainsäädäntö, ulkomaalaislaki ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ovat kaikki velvoittavaa oikeutta ja koskevat kaikkia Suomessa olevia lapsia. Yleisesti tiedostettuja puutteita alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ovat tällä hetkellä hakemusten pitkät käsittelyajat. (Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edustaminen; Työministeriön maahanmuutto-osasto, 1998.)

### 6.4.3 Ongelmia muutoksenhaussa ja käännättämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa

menettelyssä

Ulkomaalaislaki 6. luvun 103. §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun

- 1) hakija on saapunut 100 §:ssä määritellystä turvallisesta alkuperämaasta, jossa hän ei ole vaarassa joutua 87 tai 88 §:ssä tarkoitetun kohtelun kohteeksi ja jonne hänet voidaan palauttaa;
- 2) hakemus voidaan katsoa 101 §:ssä määritellyllä tavalla ilmeisen perusteettomaksi; taikka
- 3) hakija on tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. (Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.)

Suomen nopeutettu turvapaikkamenettely on saanut paljon kritiikkiä osakseen.

Nopeutetussa menettelyssä turvapaikanhakijan oikeusturva on hänen oikeudelliseen intressiinsä nähden riittämätön. ( Pakolaisneuvonta ry, turvapaikkamenettely.)

Nopea täytäntöönpanon kritiikki johtuu siitä, että henkilön tulisi osata ja ymmärtää hankkia välittömästi oikeusavustaja sekä mahdollisesti myös tulkki valituksen ja täytäntöönpanokieltihakemuksen tekemistä varten, mikäli hakija haluaa odottaa Suomessa valituksensa käsittelyä. Oikeusturvaongelmia pahentaa usein hakijoiden tietämättömyys ja ymmärtämättömyys hakemusten käsittelyprosesseista ja toimivaltaisista viranomaisista. (Ojanen 2003, s.4.)

Paljon huomiota on kiinnitettävä ulkomaalaislain 201 §:n 3 momentin 8 päivän määräajan lyhyteen. Tosiasiassa sitäkin ongelmallisempia ovat lain 201.2 §:n tilanteet, joissa käytännössä käännytys voidaan panna täytäntöön välittömästi tiedoksi antamisen jälkeen.

Suurin epäkohta on se, että hakija voidaan käännättää kahdeksan päivän kuluttua ilman, että muutoksenhakutuomioistuin on ehtinyt ottaa kantaa käännytykseen.

Aika on liian lyhyt, jotta hakija ehtisi tavata lakimiehen, usein tapaamiseen pitää varata myös tulkki. (Pakolaisneuvonta ry, 2011.)



Kahdeksan päivän sisällä tulisi hallinto-oikeuden lisäksi käsitellä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltö hakemus ja tehdä päätös. Kansalaisjärjestöt ovat esittäneet, että määräajasta tulisi luopua eikä hakijaa saisi käännyttää maasta ennen, kuin hallinto-oikeus on ottanut kantaa käännytykseen. (Pakolaisneuvonta ry, 2011.)

Ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentin mukaisesti käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos päätös käännyttämisestä on tehty 103, §:n 1.momentin 2. kohdan tai 2. pykälän momentin 3 kohdan nojalla.

Hakijan tai hänen avustajansa on toimittava kiireellisesti saattaakseen valituskirjelmän sekä täytäntöönpanokieltohakemuksen riittävän nopeasti hallinto-oikeudelle, Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä näin ollen on siis mahdollista, että turvapaikanhakija joutuu hakemaan muutosta ulkomailta käsin. Tosiasiassa näin myös usein tapahtuu. (Pakolaisneuvonta ry 11.4.2011.)

Turvapaikkaviranomaisten on katsottava, että säännökset käännytyspäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta ovat yleisellä tasolla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. (Vähemmistövaltuutettu, 2005).

Jokainen hakemus tulisi kuitenkin käsitellä yksilöllisesti ja jokaiselle hakijalle tulisi antaa tilaisuus selittää syyt turvapaikan hakemiselle sekä turvata mahdollisuus käyttää tulkkia ja oikeudellista avustajaa. Turvapaikkahakijalle tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta kielteiseen turvapaikkapäätökseen ja muutoksenhaulla tulisi olla maasta poistamista lykkäävä vaikutus.

Nopeutetussa menettelyssä ei saisi käsitellä hakemuksia, joissa hakijalla on terveydellisiä ongelmia, hakijalla saattaa olla trauma, hän on kidutuksen uhri tai hakemukseen sisältyy vaikeita oikeudellisia ongelmia. (Vähemmistövaltuutettu, 2005.)

Käytännössä ulkomaalaislakiin ei sisälly poliisin velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokielto-hakemuksen käsittelyä. Lain esitöiden perusteella jää epäselväksi, onko käännytyspäätöksen täytäntöönpanon edellytyksenä täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittely ennen täytäntöönpanoa.

Käännytyispäätöksen välittömästi tai kahdeksan päivän kuluttua tiedoksi antamisesta tapahtuva täytäntöönpano johtaa siihen, että mahdollinen muutoksenhaku on toteutettava ulkomailta. Järjestelyä on pidetty turvapaikanhakijan kannalta vaikeana mutta ei ristiriitaisena Ulkomaalaislain kanssa. (Vähemmistövaltuutettu & Pakolaisneuvonta ry.)

## 7 YHTEISTYÖ SUJUVUUS TURVAPAIKKAMENETTELYSSÄ

Turvapaikkamenettelyn yhteistyön ongelma koskee tiedonkulkua hallinto-oikeuden ja avustajan välillä. Käytännössä Helsingin hallinto-oikeus pystyy käsittelemään kieltihakemuksen hyvinkin nopeasti, ja täytäntöönpanokieltihakemuksen päätös lähetetään viimeistään hakemuksen hallinto-oikeuteen saapumista seuraavana päivänä tai, jos täytäntöönpanon on tarkoitus tapahtua vasta myöhempanä ilmoitettuna päivänä, päätös mahdollisesti tehdään vastaavasti myöhemmin ennen tätä päivää.

Hallinto-oikeus ei käytännössä kuitenkaan lähetä päätöstä, jos täytäntöönpanon kieltä ei ole määrätty. Käytäntö aiheuttaa avustajassa ja poliisissa epävarmuutta siitä, onko hakemus tosiasiallisesti käsitellä. Poliisi odottaa päätöstä sovittun ajan ja, jos sitä ei tule, käännytys pannaan täytäntöön. (Pakolaisneuvonta ry 6.4.2011; Helsingin hallinto-oikeus.)

Toinen mahdollinen riskitekijä liittyy tiedonkulkuun avustajan ja viranomaisten kesken. Avustajan tulee aina mahdollisuuksien mukaan kertoa toisaalta hallinto-oikeudelle poliisin jo mahdollisesti ilmoittamasta käännytysaikataulusta ja toisaalta poliisille siitä, että käännytyispäätökseen on haettu muutosta ja täytäntöönpanon kieltä. (Pakolaisneuvonta ry 6.4.2011; Helsingin hallinto-oikeus, 21.11.2003.)

Valituskirjelmissä yleensä pyydetään hallinto-oikeutta kiirehtimään täytäntöönpano kieltihakemuksen käsittelyä. Tieto siitä, että täytäntöönpanokieltä on haettu, saattaa vaikuttaa myös poliisin laatimaan käännytysaikatauluun sekä siihen, miten kauan poliisilla on syytä odottaa hallinto-oikeuden päätöstä ennen täytäntöönpanon aloittamista. Nämä yllämainitut menettelyyn liittyvät riskitekijät saattavat vaikuttaa täytäntöönpano-kieltihakemuksen käsittelyyn.

Täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyyn liittyen on erityisen ongelmallista, ettei nykyisessä laissa ole säädetty nimenomaista velvollisuutta pidättäytyä käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta, ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut täytäntöönpanokieltä koskevan hakemuksen. (Pakolaisneuvonta ry 6.4.2011; Helsingin hallinto-oikeus, 2003.)

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on käsitelty turvapaikkahakijoiden avustamisen toteutumista turvapaikkamenettelyssä, tutkielman aineisto on kerätty haastattelemalla hakijoiden avustajia, eli lakimiehiä. Resurssipulasta johtuen ei turvapaikkahakijoita kuitenkaan ole voitu haastatella. Opinnäytetyön tekeminen oli mielenkiintoista ja aihe kiinnosti minua, tutkijana tein 3 kuukautta työharjoittelua Pakolaisneuvonta ry:n toimistossa, sinä aikana tutustuin turvapaikkamenettelyyn ja avustamiseen, mutta tutkimusta tehdessäni olen kuitenkin ymmärtänyt entistä paremmin prosessia ja ulkomaalaislakia. Tutkimustuloksia voi olla todella suuri hyöty myös turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja maahanmuuttajien elämäntilanteen ymmärtämisessä. Tutkimuksen pohjalta on mahdollista myös keskittää toimintaa, kuten kehittämällä yhteistyötä sekä saavuttamalla menettelyn tehokkuutta.

Yleisesti ottaen kaikki oikeudelliset neuvonnat ja avustamisen kokevat turvapaikkamenettelyn nykytilanteen olevan hyvää koko turvapaikkamenettelyaikana, mutta tutkimuksessa löytyi ongelmia turvapaikkamenettelyssä lähes jokaisessa vaiheessa, ongelmina on esitetty, miten voitaisi taata kaikille turvapaikkahakijoille yhtäläisiä mahdollisuuksia saada oikeudellisen neuvonta ennen turvapaikkapuhuttelua. Erityisesti erot korostuivat hakijoiden neuvonnan ja avustamisen saamisessa ennen turvapaikkapuhuttelua. Tällaisia eroja on havainnut esimerkiksi sitä, ettei yleensä hakija ehdi tavata lakimiehensä ennen puhuttelua, kun hän saa tietoa puhuttelusta vain muutamia viikkoja ennen turvapaikkapuhuttelua, eikä ehdi tavata lakimiestään.

On erittäin tärkeää, että vastaanottokeskukset ja poliisi ottaisivat huomioon turvapaikkahakijan oikeudellisen neuvontaan alkuinfovaiheessa, lakimiehen tapaaminen alkuinfovaiheessa voi vaikuttaa positiivisen päätöksen saamiseen.

Avustamista koskevien tietojen saaminen osoittautui erittäin vaikeaksi nopeutetussa menettelyssä, vaikka turvapaikkahakemuksen käsittely täyttää oikeusturvan perusedellytykset, mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan poliisilla ei ole velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyn kuluvaan aikaan, erityisen ongelmalliset tilanteet ovat syntyneet nopeutetun muutoksenhakumahdollisuuden tehokkuutta ja käsittelyaikataulun seurauksesta. Lakimiehet ovat sitä mieltä, että järjestelyn välttämiseksi on syytä säätää selkeästi asiasta laissa, ettei käännytyspäätöstä saa laittaa täytäntöön ennen kieltohakemuksen käsittelyä.

Käytännössä tehokkaan valitusoikeuteen liittyvien ongelmia on ilmennyt oikeusavun saamisessa valitusvaiheen aikana, järjestelmä on pidettävä erityisen ongelmallisena lyhyestä kahdeksan päivän odotusajasta, jonka jälkeen käännytyspäätös pannaan täytäntöön riippumatta siitä, jos hallinto-oikeus on ehtinyt antaa ratkaisua valitukseen tai täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevaan pyyntöön.

Näissä tapauksissa on ollut kyse siitä, ettei laissa ole säädetty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyä, tämä keskeinen käsittelyn järjestysten on korjattava säätämällä asiaa ulkomaalaislailla tai hallinnollisella ohjauksella.

Tämän tutkimuksen perusteella on syytä kiinnittää huomiota erityisen tärkeinä nopeutettua menettelyä, poliisin tule käytännössä odottaa kieltohakemuksen käsittelyn ajan siitä, ettei turvapaikkahakija joudu tekemään muutoksenhakua ulkomailta.

Tutkielmassa on kiinnitetty vielä erityistä huomiota kielitestin osalta turvapaikkahakijan asiassa, kielianalyseja tehtäessä on otettava tietyt ongelmatekijät huomioon, eikä kielianalyysi voi olla ratkaiseva tekijä päätöksessä. Turvapaikanhakijan koulutustausta, sosiaalinen asema ja jopa poliittiset näkemykset voivat vaikuttaa siihen, missä määrin henkilö puhuu omaa murrettaan tai yleiskieltään.

Hakijan kotiseutua ei voida määritellä sosiaalisen ja koko ajan muuttuvan seikan, kuten kielen perusteella. Myös perhetausta voi vaikuttaa kotona puhuttavaan kieleen. Yleensä voi olla tapauksia, jossa vanhemmat ovat kotoisin jostakin toiselta alueelta ja kotona puhutaan vanhempien murretta asuinpaikasta riippumatta.

Yleensä kielianalyysissä eroavuudet eivät ole merkittäviä, eikä yksin niiden avulla ole mahdollista varmistua turvapaikanhakijan lähtöalueesta, käytännön voi hyvällä syyllä sanoa, että Maahanmuuttovirasto ulkolistaa päätöksenteon ulkomaiselle kielitestejä tekevälle yritykselle, mitä on pidettävä turvahakijan oikeusturvan kannalta erittäin huolestuttavana.

Tässä tutkielma pohjalta on tarpeen kiinnittää huomiota myös alaikäisien hakemuksien käsittelyajasta, koska tutkimuksessa on todettu, että alaikäisiä lapsia koskeva kiireellisyysvaatimus ja jäljittämisprosessin hitaus ovat suuri haaste.

## LÄHTEET

Eurodac 2010. ”Eurodac – järjestelmä”.

Saatavissa:[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133081\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133081_fi.htm). [Viitattu 6.7.2011].

Euroopan Unionin vastuunmääritysasetus (343/2003). Euroopan unionin virallinen lehti.

Saatavissa:

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FI:PDF>. [Viitattu 12. 08.2011].

Goodwin, G. & Guy, S. 1996. The Refugee in International Law, Oxford.

Hallintolaki 6.6.2003/434. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. [Viitattu 6.8.2011].

HE 208/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>. [viitattu 12.7.2011].

HE 28/2003 vp, s. 243/I. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/virallistieto/he/20030028>.

[viitattu 11.5.2011].

HE 32/2004. Hallituksen esitys Eduskunnalle pakolaisten oikeusasemaa koskevaan

yleissopimukseen ja siihen liittyvään pöytäkirjaan. Saatavissa:

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2004/20040032>. [ Viitattu 12.4.2011].

Helsingin hallinto-oikeus; Lausunto perustuslakivaliokunnalle 21.11.2003.

Hirsijärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki.

Hirvijärvi, S. & Hurme, H. 1995. Teemahaastattelu. Helsinki.

Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edustaminen; Työministeriön maahanmuutto-osasto.

Janhonen, S. & Nikkonen, M. 2003. Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä 2 painos. WSOY, Helsinki.

Kananen, J. 2008. Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kansainvälinen suojele; Maahanmuuttovirasto. Saatavissa:

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2476,2537>. [Viitattu 17.4.2011].

Kylmä, J. & Juvakka, T. 2007. Laadullinen terveystutkimus. Edita Prima, Helsinki.

Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista: Geneve, tammikuu 1993. Saatavissa: <http://www.unhcr.is/en/about-us/1951-refugee-convention.html>. [viitattu 27.6.2011].

Käsitteitä ja pakolaistilastoja maailmalta, Pakolaisneuvonta ry. Saatavissa:

[http://www.pakolaisneuvonta.fi/index\\_html?lid=106&lang=suo](http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=106&lang=suo). [Viitattu 8.4.2011 ].

Lepola, O. (toim.) 2002. Kotomaana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Helsinki: Edita Prima Oy.

Maahanmuuttovirasto on arvioinut Irakin turvallisuustilanteen uudelleen, Maahanmuuttovirasto, 2009.

Tilastokatsaukset ja analyysit turvapaikka-asioista; Maahanmuuttovirasto 2010b. Saatavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2754,2762>. [Viitattu 5.5.2011 ].

Maahanmuuttovirasto: Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämistä, 2008. Saatavissa:<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3512&search=true>. [viitattu 18.4.2011].

Martikainen, T. & Tiilikainen, M. (toim.). 2008. Maahanmuuttajanaiset: Kotoutuminen, perhe, työ. Helsinki: Vammalan Kirjapainon Oy.

Muutoksenhaku, Maahanmuuttovirasto. Saatavissa: <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?h=8,2476,2537,2547>. [ Viitattu 12.4.2011].

Hallintolaki 6.6.2003/434

Oikeusapulaki 5.4.2002/257.

Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1734/17340004>. [ Viitattu 18.4.2011].

Ojanen, T. Lausunto perustuslakivaliokunnalle 2.12.2003.

Opas tulkeille turvapaikkamenettelyssä 2009. Saatavissa:<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3863&search=true>. [ Viitattu 12.4.2011].

Pakolaisneuvonta ry, Turvapaikkamenettely Suomessa. Saatavissa: <http://www.pakolaisneuvonta.fi/?lid=35&lang=suo>. [Viitattu 8.04.2011].



Poliisilaki 7.4.1995/493.

Turk, V. & Nicholson, F. 2003. Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, edited by Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson, Cambridge.

Turvapaikanhakijoiden kielitestaus kiihtyy, YLE Uutiset: 11.12.2009

Turvapaikanhakijan asema Suomessa, Pakolaisneuvonta ry. Saatavissa:  
[http://www.pakolaisneuvonta.fi/index\\_html?lid=66&lang=s](http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=66&lang=s). [ Viitattu 8.4.2011].

Turvapaikkaohje; Maahanmuuttoviraston, dnro 109/032/2008/ 13.11.2008.

Turvapaikkayksikön tilastokatsaus; Maahanmuuttovirasto, tammi-elokuu 2011.

Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu; Työhallinto, Helsinki  
30.maaliskuuta 2007.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Saatavissa:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>. [ Viitattu 08.04.2011].

UNHCR 2002. Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, Published by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva.

UNHCR 1951. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus.  
Saatavissa:<http://www.unhcr.is/en/about-us/1951-refugee-convention.html>. [ Viitattu 18.5.2011].

Vähemmistövaltuutettu 2005. Nopeus, tehokkuus tai oikeudenmukaisuus? Helsinki.