



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Jenna Järvi

Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkamenettelyn erityispiirteet

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

Vaasa 2020

VAASAN YLIOPISTO**Akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Jenna Järvi	
Tutkielman nimi:	Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkamenettelyn erityispiirteet	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä	
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä: 99

TIIVISTELMÄ:

Haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat ovat kaikkein heikoimmassa asemassa turvapaikkamenettelyssä verrattuna muihin turvapaikanhakijoihin. Haavoittuvuus on tilanteesta riippuvaista, jolloin kyse on turvapaikanhakijan lähtömaan tai matkareitin olosuhteista tai henkilön yksilöllisistä haavoittuvaisuuteen viittaavista piirteistä. Haavoittuviin ryhmiin kuuluvat ihmiset, joiden ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisiä toimenpiteitä ja huomiota, koska he ovat normaalia alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan haavoittuvassa asemassa olevia ovat kidutuksen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan uhrin, alaikäiset, yksinhuoltajat, ihmiskaupan uhrin, vakavasti sairast ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt.

Haavoittuva asema ja siitä johtuva erityistarpeiden tunnistaminen edellyttävät asioiden yksilöllistä selvittämistä kohtuullisessa ajassa asian vireille tulon jälkeen. Hakijan erityistarpeiden huomioimista toteutetaan koko turvapaikkaprosessin ajan. Haavoittuva asema ei kuitenkaan pelkästään aseta edellytyksiä erityisen tuen tai palveluiden tarpeelle, vaan hakijan tuen, hoidon ja palveluiden tarvetta arvioidaan koko ajan prosessin eri vaiheissa. Haavoittuvien turvapaikanhakijoiden tehokas tunnistaminen on osoittautunut Suomessa ongelmaksi ja etenkin ihmiskaupan uhreina olevien lasten ja nuorten tunnistaminen on hankalaa. Suomessa merkittävä osa lapsista jää tunnistamatta ihmiskaupan uhreiksi eikä heitä ymmärretä ohjata uhrien auttamisjärjestelmään.

Turvapaikkapuhuttelun tarkoituksena on selvittää ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta tai oikeudenloukkauksista tai niiden uhista. Lähtökohdiana haavoittuvan turvapaikanhakijan turvapaikkapuhuttelussa on, että puhuttelija on koulutettu kohtaamaan haavoittuvassa asemassa olevia, kuten lapsia. Puhuttelijan on erityisesti kiinnitettävä huomiota hakijan ikään, kehitystasoon sekä hänen henkisen hyvinvointinsa tasoon.

Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien turvaamisen kannalta negatiivisin muutos tapahtui vuoden 2016 ulkomaalaislain muutosten myötä. Oikeudellisen avustajan läsnäololle asetettiin erityisen painavaa syytä edellyttävät ehdot. Kaikki turvapaikanhakijat, myöskään kaikki haavoittuvassa asemassa olevat, eivät enää ole oikeutettuja ilmaiseen oikeusapuun eikä avustajan läsnäolo ole enää pääsääntönä turvapaikkapuhutteluissa. Ainoastaan Suomeen yksi tulleilla alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on automaattisesti oikeus saada oikeudellinen avustaja mukaan turvapaikkapuhutteluun.

Tutkimukseni on julkisoikeudellinen tutkimus ja sen keskiössä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Lähdeaineistoni koostuu oikeuskirjallisuudesta, lain esitöistä, laeista, artikkeleista, raporteista ja oikeustapauksista.

AVAINSANAT: Haavoittuvuus, haavoittuva asema, turvapaikkamenettely, turvapaikkapuhuttelu, turvapaikanhakija.

Sisälllys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuskysymys ja aiheen raja	10
1.2	Tutkimusmetodi ja aineisto	12
1.3	Tutkimuksen rakenteesta	15
2	Haavoittuvassa asemassa olevien määrittely	17
2.1	Haavoittuvat ryhmät ja henkilöt	18
2.2	Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen	22
2.2.1	Kidutuksen uhrit ja traumatisoituneet	24
2.2.2	Aikuiset ja alaikäiset ihmiskaupan uhrit	27
3	Oikeusturvan takeet ja haasteet haavoittuvien osalta	33
3.1	Turvapaikkamenettely	33
3.1.1	Dublin-menettely	33
3.1.2	Nopeutettu menettely	38
3.1.3	Lyhyt katsaus Kreikan turvapaikkamenettelyjen kritiikkiin	40
3.1.4	Automatisoitu päätöksenteko	41
3.2	Säilöönnotto	45
3.3	Haavoituille ryhmille suunnatut palvelut turvapaikkamenettelyn aikana	48
3.3.1	Lasten oikeus koulutukseen	48
3.3.2	Sosiaali- ja terveystyöpalvelut	50
4	Haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkapuhuttelu	54
4.1	Puhuttelijan velvoitteet haavoittuvien asemaa turvaamassa	54
4.1.1	Puhuttelijan rooli turvapaikkapuhuttelussa	54
4.1.2	Yleisesti virkamiehen käyttäytymisvelvoitteista	56
4.1.3	Haavoittuvassa asemassa olevien huomioiminen ja kohtaaminen	58
4.1.4	Traumatisoituneet hakijat	59
4.1.5	Alaikäiset yksin tulleet hakijat	60
4.2	Muiden puhutteluun osallistuvien henkilöiden roolit	62

4.2.1	Avustaja	62
4.2.2	Tulkkaus turvapaikkapuhuttelussa	66
4.2.3	Edustaja	69
4.3	Uskottavuuden arviointi	72
4.3.1	Haavoittuvassa asemassa olevien uskottavuuden arviointi	74
4.3.2	Riittävän selvittämisen vaatimus	76
5	Johtopäätökset	78
	Lähteet	84

Taulukot

Taulukko 1. Lasten ja aikuisten maailmanlaajuiset prosentuaaliset osuudet tunnistetuista ihmiskaupan uhreista. s. 28.

Lyhenteet

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HAL	Hallintolaki
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LOS	Yleissopimus lasten oikeuksista
OAL	Oikeusapulaki
POL	Perusopetuslaki
PeL	Perustuslaki
RL	Rikoslaki
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
UIKL	Ulkomaalaislaki
VirkamL	Valtion virkamieslaki
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

Yleismaailmalliset ihmisoikeudet kuuluvat lähtökohdiltaan kaikille. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, EIS) mukaiset ihmisoikeudet on taattava kaikille henkilöille, jotka kuuluvat sopimukseen liittyneen valtion lainkäyttövallan alaisuuteen. Siten myös EIS:ssä laaditut oikeudet turvataan lähtökohtaisesti myös ulkomaalaisille riippumatta siitä, ovatko he sopimusvaltion kansalaisia vai eivät.¹ Erityistä oikeuksien suojelua tarvitsevia ihmisryhmiä varten on erikoisjärjestelmiä ihmisoikeusjärjestelmässä. Esimerkiksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD, vammaisyleissopimus) ja yleissopimus lapsen oikeuksista (LOS) ovat suojaavat haavoittuvassa asemassa olevia, vaikka näissä sopimuksissa ei varsinaisesti puhutakaan haavoittuvista ihmisryhmistä. Kyseiset sopimukset perustuvat ajatukseen, että tiettyjen heikommassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutuminen vaatii erikoistoimia.

Viime aikoina haavoittuvuudesta on muodostunut erityinen oikeudellinen käsite, jolle annetaan yhä enemmän painoarvoa arvioitaessa turvapaikkahakemuksia. Varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on viime vuonna kiinnittänyt erityistä huomiota haavoittuviin ihmisryhmiin.² Ensimmäisen kerran haavoittuvan ryhmän käsite esiintyi EIT:n oikeuskäytännössä vuonna 2001 ns. Chapman-ratkaisussa. Myöhemmin haavoittuvan ryhmän käsite on laajentunut ja tarkentunut.³ Pääsääntöisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvat ovat alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille ja syrjinnälle kuin muut ihmiset ja siksi heidän oikeuksiaan tulee valvoa sekä kiinnittää erityistä huomiota heidän tarpeidensa toteutumiseen⁴.

2010-luvulla haavoittuvuudesta turvapaikanhakijoiden keskuudessa on tullut varsin tärkeä uutisoinnin aihe. Haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita koskevaa uutisointia löytyy paljon kansainvälisiltä kuin myös suomalaisilta uutis- ja järjestösivuilta.

¹ Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila, 2018, s. 12–13.

² Euroopan perusoikeusvirasto (FRA), 2017, s. 3, 5–6.

³ Peroni & Timmer, 2013, s. 1063. Kts myös EIT tapaus Chapman v. Iso-Britannia (18.1.2001).

⁴ Ihmisoikeusliitto, 2009, s.13.

Mainitsemisen arvoista on, että suurimmassa osissa kyseistä aihepiiriä koskevissa uutisissa esiintyy hyvinkin tärkeitä ongelmakohtia sekä kritiikkiä haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikka-asioista. Avustusjärjestö Oxfam kritisoi Kreikan saarille tulleiden haavoittuvassa asemassa olevien oloja pakolaisleireillä. Raskaana olevien, yksin saapuneiden lasten ja pienten lasten äitien tulisi periaatteen mukaan päästä Keikassa normaaliin turvapaikkaprosessiin ja saada tarvittavaa hoitoa. Näin ei kuitenkaan todellisuudessa ole. Oxfamin mukaan on täysin vastuutonta olla tunnustamatta haavoittuvassa asemassa olevia ja vastata haavoittuvien tarpeisiin.⁵ Suomessa uutishuomiota ovat saaneet varsinkin seksuaalivähemmistöihin kuuluvat turvapaikanhakijat. Ylen artikkelin mukaan Suomessa seksuaalivähemmistöihin kuuluvat turvapaikanhakijat ovat erittäin haavoittuvassa asemassa, eivät uskalla kertoa seksuaalisesta suuntautumisestaan tai jäävät yksin. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) on useampia tapauksia, jotka koskevat seksuaalivähemmistöön kuulumisen todistamista turvapaikkapuhutteluissa ja sen takia perusteltua pelkoa joutua vainotuksi. Asioista avoimesti puhuminen voi olla hankalaa johtuen kulttuurieroista. Turvapaikanhakijat saattavat pelätä viranomaisia ja monella on vaikeuksia luottaa tulkkeihin.⁶ Vastaavaa uutisointia on paljon. Miksi haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita ei aina tunnisteta? Mitä lainsäädäntö sanoo haavoittuvassa asemassa olevien erityisestä kohtelusta? Varsinkin tällaisia kysymyksiä nousee esiin seurattessa haavoittuvassa asemassa olevia koskevaa uutisointia.

Jotta tutkimuksen aihe olisi helpommin ymmärrettävä, avaan jo nyt johdannossa turvapaikanhakijan käsitettä sekä lyhyesti haavoittuvassa asemassa olevan käsitettä. Palaan kuitenkin myöhemmin luvussa 2 haavoittuvan käsitteeseen tarkemmin eri haavoittuvia ryhmiä tarkastellen.

Pakolaisoikeudessa turvapakanhakijalla tarkoitetaan henkilöä, joka on joutunut lähtemään kotimaastaan ja siksi hakee toisesta maasta pakolaisasemansa tunnistamista tai

⁵ Laakso, 2019.

⁶ Asikainen, 2018.

mahdollisesti muulla perusteella annettavaa kansainvälistä suojelua⁷. Kansainvälisestä suojelusta pakolaiselle säädetään Geneven pakolaissopimuksessa⁸. Pakolaisella tarkoitetaan ulkomaalaista, joka täyttää pakolaissopimuksen 1 artiklassa annetut vaatimukset. Ulkomaalaislain (301/2004, Ulkl) 87 §:n 1 momentti on samansisältöinen pakolaissopimuksen määritelmän kanssa. Turvapaikan saaminen edellyttää, että pakolaissopimuksen määritelmä täyttyy hakijan osalta.⁹ Pakolaisella on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan rodun, kansallisuuden, uskonnon, poliittisen mielipiteen takia tai tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen vuoksi. Hän oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai pelon johdosta on haluton turvautumaan kotimaansa tarjoamaan suojaan; tai olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen asuinmaansa ulkopuolella ja on edellä mainittujen syiden vuoksi kykenemätön tai pelon johdosta haluton palaamaan entiseen asuinmaahansa (pakolaissopimus 1 art. A.2 kohta). Pakolaisen ja turvapaikan käsitteet ovat yhteydessä toisiinsa, sillä ulkomaalaislain mukaan pakolaiseksi tunnustettu saa pakolaisaseman ja hänelle on myönnettävä turvapaikka ja turvapaikkaan oikeuttava oleskelulupa myönnetään pakolaiselle turvapaikkamenettelyssä.¹⁰ EU:n määritelmädirektiivin (2011/95/EU)¹¹ mukaan kansainvälistä suojelua tarvitsevilla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, joka on tunnustettu pakolaiseksi ja hänelle on myönnetty pakolaisasema.

TSS-komitean¹² mukaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden tulee voida nauttia TSS-sopimuksessa¹³ annetuista oikeuksista muiden kansalaisten kanssa. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat ovat ulkomaalaisten erityinen ryhmä, joka tarvitsee erityistä suojelua haavoittuvan asemansa vuoksi.¹⁴ Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ovat yleisesti

⁷ Aer, 2016, s.214.

⁸ Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968).

⁹ Similä, 2018, s. 297.

¹⁰ Kuosma, 2016, s. 115–119.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

¹² Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea.

¹³ Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus (SopS 6/1976, TSS).

¹⁴ Jaakkola, 2012, s.18.

sanottuna alttiimpia syrjinnälle, ihmisoikeusloukkauksille ja muulle haitalle¹⁵. Tarkennettuna EU:n vastaanottodirektiivin¹⁶ 21 artiklan yleisperiaatteen määritelmän mukaan haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi luetellaan alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, vakavista sairauksista kärsivät, ihmiskaupan uhrin, mielenterveyshäiriöistä kärsivät, kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan fyysisen, seksuaalisen tai psyykkisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt. Jäsenvaltiolla on velvollisuus ottaa kansallisessa lainsäädännössä huomioon nämä ihmisryhmät.

Haavoittuvassa asemassa olevan huomioimisesta kansallisessa lainsäädännössä säädetään ulkomaalaislain 96 a §:ssä ja vastaanottolain (746/2011)¹⁷ 6 §:ssä. Ulkl 96 a §:ssä säädetään erityisistä menettelyllisistä takeista. Turvapaikanhakijalle, jolla on vastaanottolain 6 §:ssä määritellyistä haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyssä todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn kuuluvista oikeuksista ja noudattaa menettelyyn liittyviä velvollisuuksia.¹⁸ Vastaanottolain 6 §:ssä säädetään vastaanottolain soveltamisesta haavoittuvassa asemassa oleviin. Kyseistä lakia sovellettaessa on huomioitava erityistarpeet, jotka johtuvat kansainvälistä suojelua hakevan, ihmiskaupan uhrin ja tilapäistä suojelua saavan haavoittuvasta asemasta, kuten fyysisestä taikka iästä tai psyykkisestä tilasta. Haavoittuva asema ja tästä johtuvat erityistarpeet selvitetään jokaisen kohdalla yksilöllisesti kohtuullisessa ajassa vireille tulon jälkeen. Erityistarpeet otetaan siten huomioon turvapaikkamenettelyssä koko kansainvälistä suojelua koskevan turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan, tilapäisen suojelun saamisen ajan ja sen ajan, jonka ihmiskaupan uhri saa saman lain 4 luvun mukaisia auttamispalveluja.¹⁹

¹⁵ Peroni & Timmer, 2013, s. 1058.

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.

¹⁷ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta.

¹⁸ HE 218/2014 vp s. 50 – 51.

¹⁹ HE 171/2014 vp s. 20.

Lyhyesti tiivistettynä turvapaikkamenettelyssä tutkitaan henkilön tarvetta kansainväliselle suojelulle. Tällä tarkoitetaan tilanteita, jossa turvapaikanhakijan kotimaa tai pysyvä asuinvaltio on kykenemätön tai haluton suojaamaan omaa kansalaistaan tai pysyvää asukasta.²⁰ Kansainvälisellä tasolla turvapaikkamenettelystä säännellään menettelydirektiivissä²¹, josta löytyvät kansainvälisen suojelun edellytysten määritelmät. Menettelydirektiivissä tuodaan lisäksi esiin normaalin turvapaikkamenettelyn ohessa erityisiä menettelyjä, joissa turvapaikkahakemuksen käsittelyaika on yleensä lyhyempi. Tällä ei kuitenkaan tarkoiteta esimerkiksi perusteettomien hakemusten nopeutettua erityismenettelyä, vaan esimerkiksi tiettyjen hakemusten asettamista etusijalle. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakemukset käsitellään tällaisessa erityismenettelyssä.²² Ulkl 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai vastaavasti alueella viranomaiselle esitetty turvapaikkahakemus, jonka perusteena on kansainvälisen suojelun tarve²³. Ulkomaalaisen, joka vetoaa ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen, katsotaan hakevan turvapaikkaa, ellei hän nimenomaan muuta hakemuksessaan ilmoita. Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ja ratkaistaan myös oleskeluoikeuden myöntämistä muilla mahdollisilla esille tulevilla perusteilla.²⁴

1.1 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Vuonna 2016 ulkomaalaislakiin tehtiin useita ulkomaalaisten oikeusturvaa ja oikeuksia heikentäviä muutoksia. Yhtenä merkittävimpänä muutoksena oikeusapua turvapaikkapuhutteluissa rajoitettiin.²⁵ Lain muutosten taustalla on hallituksen uusi turvapaikkapoliittinen toimintaohjelma, jonka tavoitteena on pysäyttää turvapaikanhakijoiden hallitsematonta virta Suomeen ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa turvapaikan saaneet tehokkaasti²⁶. Oikeusturvan rajoituksilla on ollut eniten vaikutusta

²⁰ Lyytinen (toim.), 2019, s. 137.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamisesta koskevista yhteisistä menettelyistä.

²² Mäntylä, 2019, s.13.

²³ Aer, 2016, s. 225 & 259.

²⁴ Kuosma, 2016, s. 32.

²⁵ HE 32/2016 vp s. 13.

²⁶ Valtioneuvosto, 2015, s. 1.

kansainvälistä suojelua hakevien asemaan ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien heikentymisenä²⁷. Haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvan toteutusta kritisoidaan edelleenkin, vaikkakin Suomessa on ryhdytty toimeen haavoittuvien henkilöiden oikeusavun saamisen turvaamiseksi²⁸. Tämän lisäksi ihmisoikeusjärjestöt ja valvontaelimet ovat todenneet ja kritisoineet, että haavoittuvuuden tunnistaminen on Suomessa puutteellista ja esimerkiksi arvioiden mukaan kidutuksen uhrien tunnistaminen on useimmiten sattumanvaraista²⁹. Voidaankin sanoa, että haavoittuvan aseman tunnistamisen ja haavoittuvassa asemassa olevan oikeusturvan toteutumisella turvapaikkamenettelyssä on vahva yhteys. Jos haavoittuvassa asemassa olevaa ei tunnisteta, miten voidaan taata, että haavoittuvassa asemassa olevan oikeudet toteutuvat turvapaikkamenettelyssä?

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkamenettelyn erityispiirteitä. Haavoittuva asema edellyttää, että tavallisen turvapaikkamenettelyn sijasta sovelletaan erityistä menettelyä, jotta haavoittuvan henkilön erityistarpeet tulevat huomioiduiksi. Haavoittuvan aseman tunnistaminen on merkittävää varsinkin turvapaikkapuhuttelun kannalta, sillä puhuttelussa hakijan tulee esittää perusteet kansainvälisen suojelun tarpeelle³⁰. On tärkeää, että haavoittuvassa asemassa oleva tunnistetaan tarpeellisesti, jotta hän saa tarvittavan tuen turvapaikkapuhutteluun sekä muutenkin koko prosessin ajaksi. Tarkemmin sanottuna selvitän niitä erikoisseikkoja, jotka tulee ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkamenettelyssä. Tarkastelemalla pientä otosta EIT:n ja KHO:n oikeuskäytännöstä tuon esiin haavoittuvassa asemassa olevia koskevia oikeudellisia ongelmia.

Tutkimuskysymykset aiheesta voi muotoilla seuraavasti: Tunnistetaanko haavoittuvassa asemassa olevat tarpeeksi tehokkaasti? Mitä erityisiä seikkoja tulee ottaa huomioon

²⁷ Sormunen, 2017, s. 387–388.

²⁸ European Migration Network, 2019, s. 25; Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto, 2019, s. 36.

²⁹ Lyytinen (toim.), 2019, s. 70.

³⁰ Kuosma, 2016, s. 36.

haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkapuhuttelussa? Miten haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan oikeus oikeusapuun muodostuu voimassaolevan sääntelyn mukaan?

Tutkielmani koskee haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita. En siis aio yleisesti käsitellä kaikkia turvapaikanhakijoita, vaan tarkastelun kohteena ovat haavoittuvat ryhmät. Turvapaikkamenettelyn osalta keskityn Maahanmuuttoviraston menettelyihin ja puhutteluun enkä muihin turvapaikkatutkimuksen osa-alueisiin. Tarkastelen kotimaista sekä eurooppalaista oikeuskäytäntöä ja oikeuslähteistöä, sillä on mielekästä tarkastella asiaa myös kansainvälisten lähteiden osalta.

1.2 Tutkimusmetodi ja aineisto

Tutkimukseni on pohjimmiltaan julkisoikeudellinen ulkomaalaisoikeuden tutkimus ja sen keskiössä on lainoppi eli oikeusdogmatiikka³¹. Tutkimukseni metodina käytän lainoppia. Lainopilla tarkoitetaan tietyssä määrättyssä yhteisössä määrättyinä aikana voimassa olevan oikeudenalan järjestelmällistä tutkimista ja esittämistä³². Järjestelmällisellä tutkimuksella pyritään tuomaan esiin ne jännitteet, joita oikeusjärjestys sisältää³³. Lainopille olennaista on tuottaa voimassa olevaa oikeutta määritteleviä punninta-, tulkinta- ja systematisointikannanottoja. Lainopillisen tutkimuksen systematisointi edellyttää tulkintaa³⁴. Tällä tarkoitetaan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä tietyn oikeudellisen ongelman puitteissa³⁵. Tutkimuksessani aion tuoda esiin vastausehdotuksia esittämieni tutkimuskysymyksiin ja systematisointia hyödyntämällä tuon esiin turvapaikanhakijoiden haavoittuvaan asemaan liittyviä jännitteitä. Tutkielmani kannalta esimerkiksi turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoituksiin liittyviä oikeudellisia ongelmia on tärkeää tutkia voimassa olevan lainsäädännön tulkinnan näkökulmasta.

³¹ Husa, 1995, s. 133.

³² Makkonen, 1998, s. 2.

³³ Häyhä, 1997, s. 106.

³⁴ Hirvonen, 2011, s. 25; Tolonen, 2003, s.133.

³⁵ Kolehmainen, 2015, s.2.

Tutkimukseni kuuluu ulkomaalaisoikeuden alaan. Ulkomaalaisoikeudella tarkoitetaan yleisesti sanoen kaikkea ulkomaalaisia koskevaa sääntelyä. Laajemmin sanottuna ulkomaalaisoikeudella voidaan tarkoittaa kaikkia niitä oikeuslähteitä, joiden perusteella ulkomaalaisen henkilön velvollisuudet ja oikeudet määritellään. Suomessa ulkomaalaisoikeuden tärkeimpänä oikeuslähteenä on ulkomaalaislaki.³⁶ Lisäksi ulkomaalaisoikeuden alaan kuuluu erityisiä periaatteita, joihin alan lainsäädäntö nojaa, kuten Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten huomioimisen periaate ja lapsen edun periaate³⁷. Ulkomaalaisoikeuden perusta on julkisoikeudessa eli yksityisten ja valtion suhdetta säätelevässä oikeudessa. Tutkielmani uloisimmat kehät koskevat julkisoikeutta ja ulkomaalaisoikeutta. Tarkennettuna syvällisemmin tutkimukseni sisin löytyy turvapaikka- ja pakolaisuusoikeudesta, joiden pohja löytyy kansainvälisestä oikeudesta.³⁸

Turvapaikanhakijoiden määrä on noussut koko Euroopassa 2010-luvulla räjähdysmäisesti³⁹. Kyseessä on laaja kansainvälinen kriisi, jonka tarpeisiin ei olla pystytty täysin vastaamaan. 2000-luvulla Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä on vaihdellut noin 1 500 ja 6 000 hakijan välillä⁴⁰. Vuonna 2015 Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita. Vuoden 2015 loppuun mennessä Suomesta haki turvapaikkaa 32 477 henkilöä⁴¹. Haavoittuvaisten todellista määrää tästä luvusta on vaikea arvioida, sillä kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia ei ole välttämättä pystytty tunnistamaan. Tietämystä ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta ja turvapaikanhakijoiden oikeuksista joudutaan päivittämään usein, sillä ulkomaalaislakiin on tehty viime vuosina varsin merkittäviä lakimuutoksia⁴². Suomessa kuitenkin maahanmuuttoa koskevaa sääntelyä ja ulkomaalaisten oikeudellista asemaa jäsentevää oikeustieteellistä tutkimusta on suhteellisen vähän. Ulkomaalaisoikeudellisen ja varsinkin pakolais- sekä turvapaikkaoikeudellisen tutkimuksen tarve on kasvanut merkittävästi muutaman viime vuosikymmenen aikana. Syynä

³⁶ Palander, 2018, s.2.

³⁷ Kuosma, 2004, s. 678.

³⁸ Palander, 2018, s. 11 & 22.

³⁹ Eurostat, 2019.

⁴⁰ Kuosma, 2016, s. 1.

⁴¹ Maahanmuuttovirasto, 2019a.

⁴² Palander, 2018, s. 27.

tutkimuksen tarpeelle on esimerkiksi, että erilaisten yhteiskunnallisten, taloudellisten, poliittisten ja oikeudellisten prosessien takia kansainvälinen muuttoliike on kasvanut huomattavasti. Tämän lisäksi maahanmuuttoa koskevan sääntelyn määrä ja merkitys ovat lisääntyneet kansainvälisyydessä, Eurooppa-oikeudessa ja kansallisessa lainsäädännössä. Tapahtuneen kehityksen myötä ulkomaalaisoikeudelliset kysymykset ovat monimutkaistuneet ja vaativat entistä yksityiskohtaisempaa tarkastelua.⁴³ Tutkimuksen tarvetta voidaan perustella yleisesti myös turvapaikka-asioiden ajankohtaisuudella. Vaikka uusien turvapaikkahakemusten määrä Suomessa on selvästi laskenut vuodesta 2015, eivät turvapaikanhakijoita koskevat keskustelun aiheet ja ongelmat ole vähentyneet.

Tutkimukseni lähdeaineistona käytän lainopilliselle tutkimukselle soveltuvaa aineistoa. Lähdeaineistoni koostuu oikeuskirjallisuudesta, lain esitöistä eli lainvalmisteluaineistosta, eri laeista, artikkeleista, raporteista sekä oikeustapauksista. Oikeuskirjallisuudella, lain esitöillä ja soveltuvilla laeilla pyrin tuomaan esiin mahdollisimman selkeän ja laajan kuvan haavoittuvien ihmisryhmien turvapaikkamenettelystä. Artikkeleista ja erilaisista järjestöjen raporteista pyrin löytämään yksityiskohtaisempia näkökulmia haavoittuvien erityisestä asemasta turvapaikka-asioissa sekä tuomaan esiin mahdollisia ongelmakohtia. Oikeustapauksilla on myös varsin merkittävä rooli tutkielmassani, sillä ne tuovat esiin haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkamenettelyä koskevia haasteita. Tarkastelen tutkimuksessani EIT:n ja KHO:n ratkaisuja. Varsinkin EIT:n oikeuskäytännön tarkastelu on merkityksellistä, koska EIT:n ratkaisut luovat pohjan jäsenvaltioiden tuomioistuimille vastaavien tapausten soveltamiseen⁴⁴. Haavoittuvuus ei kuitenkaan itsessään luo uusia ihmisoikeusvelvoitteita, vaan tarkentaa ja vahvistaa olemassa olevia velvoitteita valtioille⁴⁵. Käyttämäni oikeustapaukset ovat kaikki 2010-luvulta, joten ne kuvastavat suhteellisen ajankohtaisia tapauksia ja ongelmia sekä arvioivat nykyistä vallitsevaa käytäntöä. Haavoittuvia ihmisryhmiä koskevia tapauksia on paljon varsinkin EIT:n ratkaisuina, mutta pyrin valitsemaan niistä ne tapaukset, jotka tuovat parhaiten esiin tutkimusongelmaani.

⁴³ Nykänen, 2013, s. 114.

⁴⁴ Ojanen, 2016, s. 48.

⁴⁵ Lyytinen (toim.), 2019, s. 65.

1.3 Tutkimuksen rakenteesta

Ensimmäisessä pääluvussa määrittelen haavoittuvat ryhmät erilaisten kansainvälisten ja kansallisten oikeuslähteiden kautta myös hyödyntäen oikeuskäytäntöä ja paneudun syvällisemmin yksin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen. Luvussa nostan erityistarkasteluun kidutuksen uhrin ja traumatisoituneet turvapaikanhakijat sekä erillisinä ryhminään aikuiset ja alaikäiset ihmiskaupan uhrin. Tämä luku on yleiskatsaus haavoittuvuuden käsitteeseen ja haluan korostaa, että haavoittuvuuden käsite on erittäin laaja, joten pyrin luvussa esittelemään kaikki haavoittuvat ryhmät ja haavoittuvuuden ominaisuudet mahdollisimman tiivistä, mutta tyhjentävästi.

Toinen pääluvuista tulee käsittelemään turvapaikkamenettelyn haasteita ja takeita haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Luvussa kuvaan kaikki turvapaikkaprosessin erityisasettelut, kuten nopeutettu menettely ja Dublin-menettely, ja kuvaan miten haavoittuvassa asemassa olevat on otettu huomioon näissä menettelyissä ja mitä riskejä niihin liittyy. Teen myös lyhyen katsauksen Kreikan turvapaikkamenettelyjen saamaan kritiikkiin. Haavoittuvien huomioon ottamisen riskejä ja oikeudellisia ongelmia olen pyrkinyt havainnollistamaan oikeuskäytännön avulla. Haavoittuvien osalta tulen myös käsittelemään automatisoitua päätöksentekoa ja joutuisan käsittelyn vaatimusta yleisesti. Luvussa tulen myös tarkastelemaan omina alalukuinaan säilöönottoa ja haavoituille ryhmille suunnattuja palveluja turvapaikkamenettelyn aikana, kuten turvapaikanhakijalasten oikeutta koulunkäyntiin ja turvapaikanhakijoiden oikeutta sosiaali- ja terveystalviin.

Kolmannessa pääluvussa käyn läpi haavoittuvassa asemassa olevien huomioimista ja kohtaamista turvapaikkapuhuttelussa. Luvussa käyn läpi puhuttelijan roolin ja virkamiehen käyttäytymisvelvoitteet sekä muiden puhutteluun osallistuvien henkilöiden roolit sekä oikeudelliset seikat, joilla tuetaan sitä, että turvapaikanhakija saa oikeudenmukaisen kohtelun. Samalla tässä käydään läpi vuoden 2016 ulkomaalaislain muutokset avustajan käytön osalta. Viimeiseksi käsittelem uskottavuuden arviointia sekä yleisesti

riittävän selvittämisen velvollisuutta hallintoasian selvittämisessä. Valitsin turvapaikka-puhuttelun omaksi pääluvukseen erityisesti siksi, että käsittelin jo aihetta kandidaatin tutkielmassani ja katsoin, että aihetta on syytä tutkia tarkemmin, sillä suuri osa turvapaikkaprosessiin liittyvästä oikeuskäytännöstä koskee puhutteluita, vuoden 2016 ulkomaalaislain muutoksilla on ollut erityistä vaikutusta oikeudellisen avustajan käyttöön ja etenkin lasten oikeuksien toteutumiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat aiheessa vahvasti läsnä.

Viimeisessä luvussa kokoan tutkielmani päähavainnot yhteen ja vastaan tarkastelemini tutkimuskysymyksiin ja pohdin tutkielmani aikana havaitsemiani ongelmakohtia haavoittuvien turvapaikkamenettelyissä.

2 Haavoittuvassa asemassa olevien määrittely

Haavoittuvien ryhmien ja henkilöiden määrittely on kontekstisidonnaista tilanteesta ja ajasta riippuen. Tässä luvussa tarkastelen haavoittuvuutta kansainvälisestä näkökulmasta ja hyödynnän etenkin eurooppalaista oikeuslähteistöä. Haavoittuvuus voidaan nähdä tilanteesta riippuvaisena, jolloin on kyse esimerkiksi hakijan lähtömaan tai matkareitin oloista, tai yksilöllisistä syistä riippuvana, jolloin on kyse henkilön yksilöllisistä haavoittuvista piirteistä.⁴⁶ Lähtökohtaisesti haavoittuviin ryhmiin katsotaan kuuluviksi ihmiset, joiden ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää erityistä huomiota, koska he ovat normaalia alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille ja syrjinnälle. Syrjinnällä tarkoitetaan menettelyä, jossa henkilö on asetettu huonompaan asemaan toisiin verrattuna, koska hän kuuluu tiettyyn ihmisryhmään tai vastaavan muun ominaisuuden vuoksi. Syrjinnän takia henkilön oikeudet eivät toteudu yhdenvertaisesti muihin verrattuna. Haavoittuvuudella voidaan myös esimerkiksi viitata tietynlaisiin stigmatisoituihin tai muuten epäoikeudenmukaisessa asemassa oleviin ihmisryhmiin ja väestönsosiin. Tiedyt haavoittuvat ryhmät, kuten lapset, voivat olla toisia sympaattisempia ja siten he ovat oikeutetumpia tukeen ja apuun.⁴⁷

Keskeisintä turvapaikkalainsäädännön osalta on, että EIT katsoo haavoittuvuuden tekijäksi, joka tulee ottaa huomioon turvapaikkakäytänteiden ja -säädännön ihmisoikeusvaikutuksien arvioinnissa.

Tapauksessa M.S.S. EIT huomioi asianosaisten haavoittuvuuden arvioidessaan sitä, voitiinko Kreikassa säilöönotto-olosuhteita pitää kidutuksena tai halventavan tai epäinhimillisenä kohteluna EIS 3 artiklan mukaan.⁴⁸

Kyseinen M.S.S. ratkaisu on erityisen mielenkiintoinen, koska EIT toteaa ratkaisussaan, että turvapaikanhakijoita voidaan pitää yleisesti haavoittuvina. Tätä näkemystä

⁴⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2018, s. 5; Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), 2019, s.15.

⁴⁷ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 13; Tarvainen & Hautala, 2018, s. 345.

⁴⁸ EIT tapaus M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (21.1.2011).

perustellaan mm. sillä, että lähtömaissa kohdattujen vaikeuksien lisäksi kansainvälistä suojelua tarvitsevat ovat usein alttiimpia hyväksikäytöille ja ihmisoikeusloukkauksille ha-
kiessaan turvapaikkaa. Turvapaikanhakijat joutuvat laillisten maahanmuutto- ja tulo-
kanavien puutteessa turvautumaan turvattomiin keinoihin ja reitteihin.⁴⁹

EU:n vastaanottodirektiivissä määritellään ne hakijaryhmät, jotka tarvitsevat erityisiä
menettelyllisiä takeita. vastaanottodirektiivin 21 artiklan listauksen mukaan haavoittu-
vassa asemassa olevia ovat alaikäiset, ilman huoltajaa yksin tulleet alaikäiset, vanhukset,
vammaiset, yksinhuoltajat alaikäisten lasten kanssa, raskaana olevat naiset, ihmiskaupan
uhrit, vakavasti sairastuneet, mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä raiskauksen,
kidutuksen tai muun vakavan fyysisen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi
joutuneet henkilöt, kuten esimerkiksi naiset, jotka ovat joutuneet sukuelinten silpomi-
sen uhreiksi.⁵⁰ Käyn tässä luvussa yleisimmät haavoittuvat ryhmät lyhyesti läpi ja seu-
raavissa luvuissa tarkastelen syvällisemmin ihmiskaupan sekä kidutuksen uhreja näiden
ryhmien tunnistamisen haasteellisuuden takia.

2.1 Haavoittuvat ryhmät ja henkilöt

Yhden tärkeimmistä ja merkittävimmistä haavoittuvista ryhmistä muodostavat lapset.
Alaikäisellä tai lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta kolmannen maan kansalaista tai
kansalaisuudetonta lasta (määritelmädirektiivi 2 artikla, kohta k). Lapset yleisesti kuulu-
vat erityisen haavoittuvaan ryhmään aikuisiin verrattuna ja tämän lisäksi yksin ilman
huoltajaa maahan tulleet lapset ovat lähtökohtaisesti huonommassa asemassa kuin
huoltajan kanssa saapuneet lapset. Samoin todetaan myös ulkomaalaislakia koskevassa
hallituksen esityksessä, että alaikäiset ovat lähtökohdiltaan heikoimmassa asemassa ti-
lanteissa, joissa lapsen etu on ristiriidassa yhteiskunnan tai aikuisten etujen kanssa.⁵¹

⁴⁹ Lyytinen (toim.), 2019, s. 67.

⁵⁰ European Council on Refugees and Exiles (ecre), 2017, s. 14.

⁵¹ HE 28/2003 vp s.119. Ks. esim. AOA 5948/2016 (25.5.2018). Maahanmuuttovirasto päätti käännättää
lapsen, joka oli syntynyt Suomessa, muun perheen mukana pelkän järjestelmäteknisen päätöksen perus-
teella. Muu perhe oli saanut käännättämispäätöksen ennen lapsen syntymää perustuen tapauskohtaiseen
harkintaan. Oikeusasiamies totesi, että vaikka lapsen edun mukaan käännättämistilanteissa Suomessa

Lapset ovat myös yleisesti alttiimpia oikeudenloukkauksille eivätkä he pysty puolustamaan samalla tavalla oikeuksiaan kuin aikuiset.⁵² Lapsen oikeuksien toteutumista suojellaan kuitenkin esimerkiksi yleissopimuksella lasten oikeuksista (LOS). Sopimuksen 3. artiklan mukaan kaikissa lapsia koskevissa julkisen ja yksityisen sosiaalihuollon, hallintoviranomaisten, lainsäädäntöviranomaisten tai tuomioistuinten toimissa on etusijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yksin tulleille lapsille, jotka hakevat kansainvälistä suojelua, määrätään viipymättä edustaja. Vaikka lapselle olisin määrätty edustaja, tulee lapsen mielipiteet ja toivomukset selvittää sekä ottaa ne huomioon lapsen iän ja kehitystason määrittämällä tavalla. Lapsi on myös oikeutettu saamaan tietoa siitä, millaisiin asioihin hän voi vaikuttaa ja mistä päättää. Lapsen kehitystä vaarantavaa tietoa ei kuitenkaan saa antaa lapselle.⁵³ Alaikäisyys on myös otettu huomioon KHO:n ratkaisukäytännössä.

A oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua alaikäisenä. Maahanmuuttovirasto ei tutkinut A:n turvapaikkahakemusta ja päätti käännättä A:n takaisin Bulgariaan 20.4.2015. A oli hakenut Bulgariasta kansainvälistä suojelua ennen Suomeen tuloaan. Maahanmuuttoviraston mukaan A oli tullut täysi-ikäiseksi 1.1.2015 ja hänet on rekisteröity Bulgariassa. Bulgariassa rekisteröityjä henkilötietoja pidettiin totena, koska A ei Suomeen tullessa ilmoittanut mitään asiakirjoja tai selvityksiä henkilöllisyydestään. Maahanmuuttoviraston mukaan A ei joutuisi Bulgariassa kohtaamaan epäinhimillistä kohtelua. A:n valitus Maahanmuuttoviraston päätöksestä hylättiin hallinto-oikeudessa. A oli ollut kuukauden verran Suomessa alaikäisenä, mutta vastuuvaltiota määrittäessä Dublin III -asetuksen mukaan, A oli jo täysi-ikäinen. A valitti KHO:hon ja vetosi siihen, että kansainvälistä suojelua hakiesaan hän on ollut alaikäinen. KHO katsoi, että asiassa oleellisinta on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöhetki. A oli tuolloin ollut alaikäinen. KHO kumosi Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon.⁵⁴

Ratkaisun kannalta oleellisinta oli, että KHO katsoi hakijan olevan alaikäinen ja siten haavoittuvassa asemassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättöhetkellä. Sillä ei ollut merkitystä, että hakija oli tullut täysi-ikäiseksi Suomessa ollessaan sekä ollut täysi-ikäinen vastuuvaltion määrittämisen aikana. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus arvioivat asiaa päinvastoin. Jos kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on

syntynyt lapsi seuraa huoltajiaan, Suomessa syntyneen lapsen oikeusturvan toteutuminen edellyttää yksilöllistä päätöksentekoa.

⁵² Sormunen, 2017, s. 388 & 397.

⁵³ Maahanmuuttovirasto, 2014, s. 5 & 12.

⁵⁴ KHO 2017:77.

vastuuvaltion määrittämishetkellä täysi-ikäinen, tulisi häntä kohdella täysi-ikäisenä. Ratkaisusta voidaan päätellä, että hakijan ollessa alaikäinen hakiessaan kansainvälistä suojelua, on häntä kohdeltavana alaikäisenä myös vastuuvaltiota määrittäessä.

Euroopan unionin ihmisoikeusviraston (FRA) vuoden 2017 raportin mukaan ihmisiä kriminalisoidaan heidän seksuaalisen suuntautumisensa vuoksi vielä 78 maassa ja viidessä näistä maista on voimassa kuolemantuomio tällaisissa tapauksissa. Raportin mukaan seksuaalivähemmistöihin kuuluvat turvapaikanhakijat kohtaavat paljon syrjintää. Turvapaikkaprosesseista ja Maahanmuuttoviranomaisilta puuttuu valmiudet käsitellä seksuaalivähemmistöryhmien erityistä asemaa. Raportissa korostetaan tulkkien ja turvapaikkahakemusten käsittelijöiden koulutusta huomioimaan ja ymmärtämään seksuaalivähemmistöihin kuuluvien turvapaikanhakijoiden erityistarpeita ja -piirteitä.⁵⁵ Seksuaalivähemmistöjen tekemiin turvapaikkahakemuksiin on kiinnitetty huomiota Euroopan unionin tuomioistuimessa. Tuomioistuimen yhdistetyissä ratkaisuissa X, Y ja Z (C-199–201/12) ja A, B ja C (C-148–150/13) huomio kiinnitettiin siihen, että seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvat turvapaikkahakemukset tulee arvioida huomioiden EU:n perusoikeuskirjan suojaamat oikeudet yksityis- ja perhe-elämän suojaan ja ihmisarvoon.⁵⁶ Myös KHO on kiinnittänyt huomiota seksuaaliseen suuntautumiseen perustuviin turvapaikkahakemuksiin.

A oli kotimaassaan Iranissa joutunut vastoin oikeaa seksuaalista identiteettiään solmi-
maan avioliiton. Myöhemmin A:n homoseksuaalisuus oli paljastunut. Iranissa voi saada
kuolemanrangaistuksen homoseksuaalista teoista. A oli kertomansa mukaan tuomittu,
mutta ei kyennyt antamaan luotettavaa selvitystä kuolemanrangaistuksestaan. Maahan-
muuttovirasto ja hallinto-oikeus uskoivat A:n puhuvan totta homoseksuaalisuudestaan,
mutta katsoivat, että A:lla ei ole kotimaassaan Iranissa varsinaista vaaraa joutua vainon
kohteeksi. KHO katsoi kuitenkin, että A:n kertomus homoseksuaalisuudestaan on uskot-
tava ja, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä kotimaassaan vainotuksi tulemista tai
muuta todellista vaaraa. A:n seksuaalinen suuntautuminen oli annettujen selvitysten mu-
kaan mahdollisesti viranomaisten tiedossa. Punnittavana oli siis kysymys siitä, mikä mer-
kitys A:n seksuaalisen suuntautumisen salaamisella oli vainotuksi joutumisen uhan

⁵⁵ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), 2017a, s. 2.; Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2017, s. 2 & 4.

⁵⁶ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2017, s. 2.; C-199–201/12, EU:C:2013:720; C-148–150/13, EU:C:2014:2406.

välttämiseksi. Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastoon.⁵⁷

KHO viittaa ratkaisussaan UNHCR:n seksuaalivähemmistöjä koskeviin tulkintaohjeisiin. Pelkkään tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen ei osoita kaikkien ryhmään kuuluvien joutuvan vainotuksi. UNHCR:n mukaan lainsäädäntö voi sellaisenaan antaa vainon pelkoon perustelut. Kuitenkin, vaikka lainsäädäntö muodostaisikin perusteet vainon pelkoon, Hakijan tulee osoittaa, että lainsäädännön vuoksi hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi. Tästä voidaan päätellä, ettei hakijan seksuaalinen suuntautuminen pelkästään aseta häntä vaaraan, vaan hänen täytyy antaa perusteita vainon vaarasta seksuaalisen suuntautumisen vuoksi.

Ikääntyneiden haavoittuvaan ryhmään kuuluvat yli 60-vuotiaat, jotka ovat jo jääneet työelämän ulkopuolelle ja ovat usein lapsistaan ja sukulaisistaan taloudellisesti riippuvaisia. Ikääntyneiden psyykkiset ja fyysiset kyvyt ovat myös usein heikentyneet, joten he ovat alttiita fyysiselle, taloudelliselle ja muulle vastaavalle hyväksikäytölle. Ikääntyneiden henkilöiden kohdalla tulee kiinnittää huomiota heidän tarvitsemiinsa erityistarpeisiin, kuten pääsy sairaanhoidon- ja terveydenpalveluihin.⁵⁸

Noin 5–10 % maapallon väestöstä on vammaisia. Etenkin aseellisten selkkausten ja sotien vuoksi merkittävä osa väestöstä on vammautunut aikojen saatossa. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksessa (SopS 27/2016) säädetään vammaisten yhdenvertaisuudesta perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä. Vammaisten kohdalla tulee menetellä niin, että heitä autetaan eri toimenpitein tulemaan toimeen mahdollisimman omatoimisesti. Samalla heillä on oikeus terveydenhoitoon, mukaan lukien ortopediset apuvälineet ja proteesit sekä sosiaaliseen ja lääkinnälliseen kuntoutukseen. Vammaisuuteen liittyy usein syrjintään johtavaa epäluuloisuutta ja negatiivisia uskomuksia etenkin eristäytyneillä ja kaukaisilla alueilla. Vapaaehtoisen paluun tapauksissa vammaisille taataan kaikki oikeudet samalla tavalla kuin muillekin palaajille, mutta kiinnittäen samalla huomiota

⁵⁷ KHO 2012:1.

⁵⁸ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 26.

henkilön vamma luonteeseen ja siitä johtuviin komplikaatioihin sekä toimintakykyyn ja siten myös uudelleenintegroatioon henkilön kotimaassa.⁵⁹

Vuonna 2015 arvioiden mukaan noin miljoona pakolaista ja turvapaikanhakijaa saapui Euroopan unionin alueelle pääosin Syyriasta, Irakista ja Afganistanista. Laaja enemmistö tulijoista oli miehiä. Kuitenkin vuoden 2016 tammikuun jälkeen lähes 60 prosenttia tulijoista oli naisia ja lapsia.⁶⁰ Monessa kulttuurissa ja valtiossa naisten asema nähdään edelleenkin huonompana kuin miesten ja siksi naiset ovat alttiita ihmisoikeusloukkauksille, syrjinnälle ja hyväksikäytölle. Naiset joutuvat usein pelkän sukupuolensa vuoksi väkivallan ja väheksynnän kohteiksi. Haavoittuvassa asemassa olevat pakolaisnaiset joutuvat myös usein ihmiskaupan uhreiksi.⁶¹ Myös raskaana olevat naiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat välttämätöntä ja kiireellistä terveydenhoitoa.⁶²

2.2 Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen

Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden tunnistaminen kuuluu jokaiselle turvapaikkaprosessiin osallistuvalla viranomaiselle. Jos henkilön haavoittuva asema ei ole tullut esille turvapaikkahakemuksen vireillepanossa, ovat Maahanmuuttoviraston viranomaiset ja vastaanottokeskuksen henkilöstö myös koulutettuja tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat. Vastaanottolain 6 §:n mukaan hakijan haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet on huomioitava vastaanottolakia sovellettaessa. Hakijan haavoittuva asema ja tästä johtuvien erityistarpeiden tunnistaminen edellyttävät yksilöllistä selvittämistä kohtuullisessa ajassa asian vireille tulon jälkeen. Hakijan erityistarpeiden huomioimista toteutetaan koko turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan.⁶³

⁵⁹ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 27–28.

⁶⁰ European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality, 2016, s. 6-7.

⁶¹ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 16 & 22.

⁶² Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 86.

⁶³ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 9.

Haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisen lisäksi on tärkeää pyrkiä vastaamaan hakijan tunnistetun ja perustellun tuen tarpeisiin asiaan kuuluvaisesti. Hakijan haavoittuva asema ei itsessään pelkästään aseta edellytyksiä erityisen tuen tarpeelle eikä myöskään välttämättä palvelujen tarpeelle hakijan oman tai asiantuntijan arvion mukaan. Hakijan tuen, palveluiden ja hoidon tarvetta arvioidaan koko ajan prosessin eri vaiheissa. Yksin Suomeen tulleiden lasten kohdalla jokaiselle lapselle laaditaan heti prosessin alussa kuitenkin sosiaaliohjaajan tai -työntekijän toimesta asiakassuunnitelma sekä lapsen omaohjaajan toimesta kasvatus- ja hoitosuunnitelma. Suunnitelmien laadintaan voi osallistua myös lapsen edustaja. Vastaanottolain 17 §:n mukaan alaikäisten vastaanottokeskukseen sijoitetaan vain alle 18-vuotiaat. On lasten edun mukaista, että aikuisia ei majoiteta vastaanottokeskuksiin, jotka ovat tarkoitettuja lapsille.⁶⁴

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemassa tapauksessa Maahanmuuttovirasto oli toiminut lapsen edun vastaisesti siirtäessään alaikäisen lapsen aikuisille suunnattuun vastaanottokeskukseen ja siirretty vastaanottokeskuksesta toiseen useampia kertoja. Lapsi oli virheellisesti aluksi todettu täysi-ikäiseksi, ja tämän vuoksi hän ei myöskään päässyt kouluun. Oikeusasiamies kiinnitti tapauksessa erityisesti huomiota siihen, että lapsen turvapaikkahakemuksen käsittely oli kestänyt yli 14 kuukautta. Hän totesi, että Maahanmuuttovirasto ei ollut käsitellyt lapsen turvapaikkahakemusta ilman aiheetonta viivästystä eikä alaikäisen turvapaikkahakemuksen kiireellisen käsittelyn veloitetta ole noudatettu.⁶⁵

Tapaus osoittaa, että lapsen edun huomioimisen periaate ei aina toteudu Maahanmuuttoviraston menettelyissä. Myös lasta koskevan asian joutuisan käsittelyn periaatetta, hyvän hallinnon oikeusperiaatetta ja vastaanottolain 17 § loukattiin siirrettäessä lapsi aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen.

Sisäministeriön ja Owl Group Oy:n tekemän selvityksen mukaan lyhyissä tapaamisissa viranomaisten on vaikea tunnistaa kansainvälistä suojelua hakevat haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Turvapaikanhakijat saapuvat Suomeen suurimmaksi osaksi ilman minkäänlaista henkilöllisyystodistusta. Hakijan alaikäisyyttä ei voida siis välttämättä varmentaa hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä. Hakijat eivät myöskään välttämättä itse tunnista olevansa kidutuksen tai ihmiskaupan uhreja tai halua kertoa kokemuksistaan.

⁶⁴ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 9–10.

⁶⁵ EOAK 1487/2017–6 (2.6.2017).

Ongelmallista on, jos haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta jo vireillepanovaiheessa. Tällöin turvapaikkahakemus ei heti ohjaudu Maahanmuuttoviraston järjestelmissä oikeaan paikkaan, joka taas vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkahakemusten nopean käsittelyn takeen. Toisena riskinä on, että henkilön hakemus ei päädy sellaiselle ylitarkastajalle Maahanmuuttovirastossa, joka on koulutautunut käsittelemään kyseiseen hakijaryhmään kuuluvia henkilöitä ja heidän hakemuksiaan.⁶⁶

2.2.1 Kidutuksen uhrit ja traumatisoituneet

Kidutuksen kieltä korostetaan monessa kansainvälisessä sopimuksessa, tärkeimpänä kuitenkin Kansalaisyhteisöä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus (SopS7 – 8/1976, KP-sopimus) ja YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun vastainen sopimus (SopS 59–60/1989). Myös Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, EIS) ja EU:n perusoikeuskirja (2000/C 364/01) tunnustavat kidutuksen kielletyksi toiminnaksi. Kidutus on kiellettyä kaikissa tilanteissa, mukaan lukien kansallisissa hätätiloissa ja terrorismin uhan aikana. Kidutuksen kiellon katsotaan olevan yksi peruseriaatteista kansainvälisessä tapaoikeudessa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että jopa niissä valtioissa, joissa ei ole ratifioitu mitään kansainvälisiä sopimuksia kidutuksen kiellosta, on kiellettyä käyttää kidutusta ketään vastaan missään tilanteessa. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) eli Geneven pakolaissopimus ja YK:n kidutussopimus kieltävät myös selvästi turvapaikanhakijan paluun maahan missä hän on vaarassa joutua kidutuksen uhriksi.⁶⁷

Euroopan perusoikeusviraston helmikuun 2017 raportissa todetaan, että monet turvapaikanhakijat, jotka pakenevat vainoa tai aseellista konfliktia ovat saattaneet kokea epäinhimillistä kohtelua tai kidutusta lähtömaassaan tai vastaavasti pakomatallaan ja saattavat siten olla haavoittuvassa asemassa.⁶⁸ Kidutus on vakava ihmisarvon loukkaus.

⁶⁶ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 22.

⁶⁷ International Rehabilitation Council for Torture Victims (irct), 2013, s. 9.

⁶⁸ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2017b, s. 2.

Kidutuksen uhrit ja traumatisoituneet tarvitsevat yleensä lääketieteellistä hoitoa psyykkisten ja fyysisten vammojen vuoksi.⁶⁹

Perusoikeusviraston raportissa todetaan, että kidutuksen uhrit eivät usein halua kertoa viranomaisille kohtaamastaan epäinhimillisestä kohtelusta tai kidutuksesta tai mahdollisuudet asian kertomiseen ovat useimmiten riittämättömät. Syiksi kidutuksesta kertomisen vaikeuteen ovat ainakin luottamuksen puute viranomaisiin aiempien negatiivisten kokemusten takia ja puutteellinen psykologinen tuki turvapaikanhakijoille. Vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) ja turvapaikkaprosessidirektiivin (2013/32/EU) mukaisesti jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden, kuten kidutuksen uhrien, erityinen asema. Jäsenvaltiot ovat velvollisia arvioimaan haavoittuvien hakijoiden erityistarpeita koko turvapaikkaprosessin ajan, vaikka hakijan tarve tuelle tulisi ilmi vasta prosessin myöhemmässä vaiheessa.⁷⁰

Kidutuksen uhreista ei ole paljoa kerättyä tietoa. Jäsenmaista ainoastaan Kreikka kerää säännöllisesti tietoa kidutuksen uhreista. Kidutuksen uhrien tunnistaminen keskittyy yleensä terveystarkastuksiin tai turvapaikkapuhutteluun. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan noudata tunnistamismenettelyä järjestelmällisesti, joten tunnistaminen ei ole tehokasta. Kidutuksen uhrien tunnistaminen vaikuttaa suurimmalta osin olevan riippuvaista uhrin itsensä tunnistamisesta kidutuksen uhriksi tai ad hoc-toiminnasta. Raportissa mainitaan Suomen osalta, että kaikille hakijoille ei järjestetä terveystarkastusta. Vaikka hakija tulisi maasta, jossa tapahtuu tiedettävästi kidutusta ja hän olisi kertonut itseensä kohdistuneista vakavista ihmisoikeusloukkauksista, raportin mukaan asiaa ei siltikään seurata viranomaisten taholta. Turvapaikkaprosessidirektiivin 4 artiklassa ja vastaanottodirektiivin 25 artiklassa säädetään vaatimuksesta, että jäsenvaltioiden viranomaiset ovat koulutettuja työskentelemään kidutuksen uhrien kanssa ja puhuttelemaan heitä. Raportissa todetaan myös, että vaikka erityiskoulutukseen olisikin panostettu, saattavat turvapaikkahakemusten kanssa työskentelevien vaadittava tietotaso, taidot ja kokemus olla

⁶⁹ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 21.

⁷⁰ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2017b, s. 3 & 5; Yhdenvertaisvaltuutettu, 2017, s. 7–8.

puutteellisella tasolla. Suomen osalta raportissa mainitaan, että yksittäisen vastaanotto-keskuksen tai Maahanmuuttoviraston toimipisteen henkilökunnan tietotaso ja osaaminen voi vaihdella toimipisteiden tai yksikköjen välillä.⁷¹

EIT:n tapauksessa J.K. ja muut v. Ruotsi (23.8.2016) A ja hänen perheensä kohtasivat kidukseen rinnastettavia tekoja aikavälillä 2000–2008. Vuonna 2004 A joutui al-Qaidan toimesta murhayrityksen kohteeksi, koska hänellä oli oma rakennus- ja kuljetusfirma ja hän työskenteli Yhdysvaltojen sotilastukikohdassa. 2005 A:n veli kidnapattiin ja uhattiin tappaa A:n amerikkalaisten kanssa tekemän yhteistyön vuoksi. A:n veli kuitenkin palautettiin ja koko perhe päätti paeta Jordaniaan. 2006 A ja muut palasivat Irakiin. A-Qaida oli asettanut pommin hakijoiden talon viereen, mutta se huomattiin. Tämän jälkeen hakijat muuttivat Syyriaan. Vuonna 2008 hakijat palasivat Bagdadiin, jossa A:n tytär ammuttiin. Vuoden 2008 jälkeen hakijat eivät enää joutuneet väkivallan tai uhkailun kohteiksi, koska he muuttivat useaan kertaan ennen turvapaikanhakua Ruotsista vuonna 2010. Ruotsin kansalliset viranomaiset hylkäsivät A:n ja muiden turvapaikkahakemukset ja päättivät käännättää heidät takaisin Irakiin. EIT katsoi kuitenkin, että huomioon ottaen aiemmat kidutuskokemukset ja palautukseen liittyvät todelliset riskit vakavasta vaarasta, tulee hakijoille myöntää turvapaikka.⁷²

EIT:n tapauksessa R.C. v. Ruotsi (9.6.2010) A:ta oli pidetty vankeudessa ja kidutettu Iranissa. A oli turvapaikkahakemuksen perusteiksi esittänyt lääkärintodistuksen kehonsa arvista. Maahanmuuttoviraston ja kansallisten tuomioistuinten mukaan A:n olisi tullut todistaa arpiensa alkuperä ja kertoa häntä uhkaavasta vaarasta, jos hänet palautettaisiin Iraniin. A:n turvapaikkahakemus hylättiin. EIT katsoi kuitenkin, että A oli joutunut kidutuksen uhriksi ja hänellä oli luotettavia lääketieteellisiä todisteita kidutuksesta. EIT otti myös huomioon A:n riskit joutua kidutuksen tai muun vakavan väkivallan uhriksi, jos hänet palautettaisiin. EIT:n mukaan kyseessä olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaukidutuksen kiellosta, jos A palautettaisiin Iraniin.⁷³

Molempien edellä mainittujen osalta EIT on todennut todistustaakan osalta, että turvapaikanhakijan kertoessa tulleen kidutetuksi lähtömaassaan ja esittäessään lääkärintodistuksen hakemuksensa tueksi kidutuksesta johtuneista vammoista, ovat viranomaiset velvollisia häivyttämään kaikki epäilykset vammojen syntytavasta. Tällaisissa tilanteissa EIT katsoo hakijan esittäneen riittävät perusteet kidutuksen uhriksi joutumisesta ja todistustaakka siirtyy siten asiassa viranomaisille. Aiemmat kidutuskokemukset ovat myös vahva indikaattori tulevaisuuden ihmisoikeudenloukkauksille tapauksissa, joissa hakija

⁷¹ Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2017b, s. 2 & 6; Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2017, s. 8.

⁷² EIT tapaus J.K. ja muut v. Ruotsi (23.8.2016).

⁷³ EIT tapaus R.C. v. Ruotsi (9.6.2010).

on kertonut uskottavasti ja johdonmukaisesti häneen kohdistuneista tapahtumista. Viiranomaisten vastakkainen näkemys siitä, että aiemmat kidutuskokemukset eivät riitä osoittamaan tulevaisuuden perusteltua vakavaa vaaraa ja pelkoa, tulee perustella, ettei hakijalla ole enää vaaraa joutua kidutuksen uhriksi hakijan palatessa lähtömaahansa.⁷⁴

2.2.2 Aikuiset ja alaikäiset ihmiskaupan uhrit

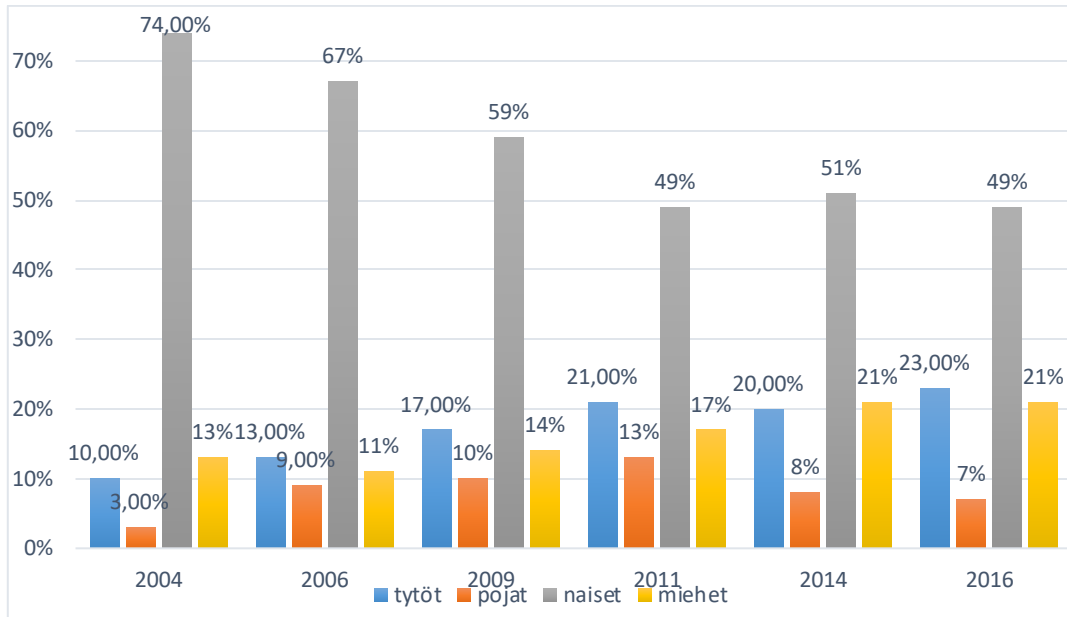
Ihmiskauppa ja siihen liitettävä hyväksikäyttö on yksi tämän hetken suurimmista ihmisoikeushaasteista. Ihmiskauppa loukkaa henkilön koskemattomuutta, ihmisarvoa ja on vakava rikos. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2011/36/EU) ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjunnasta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen (2002/629/YOS) korvaamisesta säädetään ihmiskaupasta. Direktiivin 1 artiklan mukaan ihmiskauppa on vakava rikos, joka on pääosin osa järjestäytyneitä rikollisuutta, ja on räikeä loukkaus perusoikeuksia kohtaan. Ihmiskauppa kielletään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Unionin ja jäsenvaltioiden ensisijaisena tavoitteena on ihmiskaupan torjuminen ja ehkäiseminen. Kansallisesti ihmiskaupan kriminalisoinnista on määritelty Suomen rikoslaissa (39/1889, RL).

Tiivistettynä ihmiskaupassa on kyse toisen henkilön törkeästä ja vakavasta hyväksikäytämisestä. Tekijät ihmiskaupassa kontrolloivat uhrejaan uhkailemalla ja manipuloiden heitä niin, etteivät uhrit pysty suojelemaan itseään ihmisoikeutta loukkaavalta hyväksikäytöltä. Fyysisen väkivallan lisäksi tekijät voivat käyttää myös psykologisia pakotus- ja painostuskeinoja saadakseen uhriensa alistumaan. Tekijät käyttävät ihmisiä hyväkseen yleensä saadakseen heistä taloudellista hyötyä. RL 25:3 §:n listauksen lisäksi ihmiskaupan uhreja painostetaan prostituutioon tai seksiteollisuuden käyttämällä hyväksi heidän haavoittuvaa tai heikkoa taloudellista asemaa. Myös lasten myyminen tai ostaminen adoptiotarkoituksessa, pakkoavioliitot ja kerjääminen ovat osa ihmiskaupaa. Uhri voi

⁷⁴ Yhdenvertaisuuslaki, 2017, s. 8–9.

olla lapsi, aikuinen mies tai nainen.⁷⁵ Taulukosta 1 käy ilmi, että lapsien ja miesten osuus tunnistetusta ihmiskaupan uhreista on kasvanut huomattavasti tarkastellulla ajalla ja naisten osuus on laskenut.

Taulukko 1. Lasten ja aikuisten maailmanlaajuiset prosentuaaliset osuudet tunnistetusta ihmiskaupan uhreista.⁷⁶



Ilmiönä ihmiskauppa on kuitenkin vahvasti sukupuolittunut. Tytöt ja naiset joutuvat arvioidusti työperäisen sekä seksuaalisen hyväksikäytön uhreiksi poikia ja miehiä useammin. Ihmiskaupan tyypillisin muoto Euroopassa on tyttöjen ja naisten seksuaalinen hyväksikäyttö. Tytöt ja naiset ovat myös enemmistönä työperäisessä hyväksikäytössä.⁷⁷

Vastaanottolain 6 §:n mukaan lakia sovellettaessa tulee ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevan ihmiskaupan uhrin erityistarpeet. Henkilön haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet selvitetään jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan kohdalla yksilöllisesti kohtuullisessa ajassa asian vireille tulon jälkeen. Vastaanottolain 8 §:ssa säädetään vastaanoton ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta sekä

⁷⁵ Roth, 2011, s. 975.

⁷⁶ YK:n huumeiden ja rikollisuuden vastainen toimisto (UNODC), 2018, s. 27.

⁷⁷ Roth, 2011, s. 976–977.

auttamisjärjestelmän⁷⁸ ohjauksesta. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus.

Suomea velvoittaa Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (CETS No. 197, 2005). Yleissopimus on Suomessa voimassa asetuksella ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta (SopS 44/2012). Sopimuksen 10 artiklassa säädetään uhrien tunnistamisesta ja erityisesti lapsi- ja naisuhrien erityisaseman huomioon ottamisesta. Henkilöä ei saa poistaa maasta, jos viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä henkilöä ihmiskaupan uhriksi. Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen tulee saattaa päätökseen ennen mahdollista maasta poistoa. Ihmiskaupan uhreiksi tunnistettuja ei saa käännättää pois maasta. Viranomaisten tulee myös varmistaa, että ihmiskaupan uhrit saavat tarvittavan avun.

Vuoden 2015 vastaanottolain muutoksella lakiin lisättiin ihmiskaupan uhrien varsinaisesta tunnistamisesta koskeva säännös (38 §).⁷⁹ Hallituksen esityksessä (HE 266/2014) lakimuutosta perusteltiin tarkoituksella tehdä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisjärjestelmästä läpinäkyvämpää ja ennustettavampaa. Samalla tuetaan uhrien suojelua sekä heidän ihmisoikeuksiensa toteutumista ja turvataan yhdenvertaista kohtelua.⁸⁰ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (AOA) on ottanut kantaa ihmiskaupan uhrien auttamistoimien järjestämisen toteutumiseen 28.6.2019 antamalla päätöksellään.

Asiassa oli kyse törkeän ihmiskaupan uhriksi joutuneen turvapaikanhakijan auttamisen ja sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä. Sosiaalitoimi oli laiminlyönyt lakisääteisiä velvollisuuksiaan järjestää ihmiskaupan uhriille tämän tarvitsemat sosiaalipalvelut ja auttamistoimet. Asiakkaan oikeusturva ja hänen oikeutensa haavoittuvassa asemassa olevalle ihmiskaupan uhriille annettaviin auttamistoimiin vaarantuivat vakavasti.⁸¹

⁷⁸ Auttamisjärjestelmällä tarkoitetaan vastaanottolain 4. luvun mukaista järjestelmää, jonka avulla ihmiskaupan uhrien auttaminen järjestetään. Joutsenon vastaanottokeskus vastaa auttamisjärjestelmästä. Auttamisjärjestelmän tarkoitus on vastaanottolain 33 §:n mukaan tunnistaa ja auttaa ihmiskaupan uhreja.

⁷⁹ Yhdenvertaisvaltuutettu, 2016, 10.

⁸⁰ HE 266/2014 vp s. 1.

⁸¹ AOA 3489/2017 (28.6.2019).

AOA:lle heräsi myös yleisesti huoli ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön tuntemuksesta. AOA viittaa päätöksessään yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomukseen eduskunnalle (K 6/2018 vp) ja siihen liittyvään kannanottoon (EK 45/2018 vp), jossa eduskunta toteaa valtioneuvoston tekevän tarvittavat toimenpiteet, jotta ihmiskaupan uhrien avun saannin yhdenvertaisuus turvataan ja mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet tutkitaan ainakin uhrilähtöisyyden vahvistamisen ja ihmiskaupan uhrien auttamisen osalta.⁸² Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle viitataan yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin Heunin yhdessä toteuttamaan selvityshankkeeseen, jossa selvitettiin viranomaisen taidot soveltaa vastaanotto-lain säännöksiä ihmiskaupan uhrien auttamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että ihmiskaupan uhrien auttamista koskeva lainsäädäntö kaipaa selkiyttämistä ja uudistamisesta ja suositeltavaa olisi, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta säädettäisiin erillislaki, jotta auttamisjärjestelmään hakeutuvien oikeusturva sekä asianmukaisen hallintomenettelyn takeet vahvistuisivat.⁸³ Eduskunnan oikeusasiamiehen tiedotteessa 31.1.2020 kerrotaan, että sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, että ihmiskaupan uhrien auttamisesta laaditaan tulevaisuudessa erillislaki. Lisäksi vastaanottolaki päivitetään ja sosiaali- ja terveydenhuoltolakiin lisätään säädökset ihmiskaupan uhreista.⁸⁴

Tapauksessa Rantsev v. Kypros ja Venäjä (2010) oli kyse venäläisestä naisesta (O. Rantseva), joka tuli Venäjältä Kyprokselle töihin työnantajan toimesta kabaree-artistiksi artistivii-sumilla, mutta lopetti pian työt. Rantseva oli joutunut seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi. Kun työnantaja oli saanut selville Rantsevan olinpaikan, oli hän vaatinut Rantsevan palautusta Venäjälle laittoman maahanmuuton perusteella, jotta työnantaja voisi hankkia uuden työntekijän tilalle. Kyproksen poliisi katsoi kuitenkin, että Rantsevaa ei voitu pitää säällössä ja, että hänen työnantajansa on vastuussa hänestä, hänen tulisi noutaa Rantseva ja viedä hänet maahanmuuttovirastoon seuraavana aamuna. Työnantaja oli noutanut Rantsevan ja vienyt tämän asuntoonsa. Myöhemmin Rantseva löydettiin kuolleena toisen kabaree-työntekijän parvekkeen alta. Parvekkeen kaiteeseen oli sidottu lakana ja Rantseva oli ilmeisesti kuollut tiputtuaan parvekkeelta pakoyrityksen yhteydessä.⁸⁵

⁸² EK 45/2018 vp s. 1.

⁸³ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2018, s. 97; Koskenoja, Ollus, Roth, Viuhko & Turkia, 2018, s. 20.

⁸⁴ Eduskunnan oikeusasiamies, 2020.

⁸⁵ EIT tapaus Rantsev v. Kypros ja Venäjä (7.1.2010).

Rantsev-tapaus oli merkittävä, koska sillä vahvistettiin, että sekä uhrin lähtö- että kohde-
maa ovat molemmat vastuussa ihmiskaupasta. EIT katsoi myös, että Euroopan ihmisoi-
keussopimuksen 4 artikla orjuuden ja pakkotyön kiellosta on sovellettavissa myös ihmis-
kaupan uhreihin, vaikka ihmiskauppaa ei nimenomaisesti mainitakaan ihmisoikeussopi-
muksessa. Tapaus painotti myös viranomaisen velvollisuutta tutkia ja todeta mahdolli-
nen ihmiskaupan uhriksi joutumisen vaara, Uhrin ei itse tarvitse tuoda esiin haavoittu-
vuuttaan, vaan viranomaisen on velvollinen selvittämään henkilön haavoittuva asema.
Ihmisoikeussopimuksen 2 artikla asetti lisäksi viranomaisille velvollisuuden viran puo-
lesta toimittaa tehokas virallinen tutkinta tapauksessa, kun henkilö kuolee epäselvissä
olosuhteissa.⁸⁶

Ihmiskaupan uhrien tunnistaminen on hankalaa useasta syystä. Ensinnäkin ihmiskaup-
paan syyllistyneet pyrkivät siihen, etteivät ulkopuoliset kiinnittäisi huomiota uhrien hy-
väksikäyttöön. Toiseksi ihmiskaupan tunnusmerkit ovat vielä suhteellisen tuntemattomia
viranomaisille ja muille toimijoille. Viranomaiset ja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoi-
don työntekijät saattavat kohdata ihmiskaupan uhreja, mutta eivät mahdollisesti tie-
dosta ihmiskaupan mahdollisuutta. Kolmanneksi uhrien voi olla vaikea tiedostaa itsensä
ihmiskaupan tai muun rikoksen uhriksi, joten he eivät itse hae apua. Neljänneksi viran-
omaisilla on rajatut resurssit tehdä esimerkiksi etsivää työtä, jolloin piilossa pysyvien uh-
rien löytäminen ja tunnistaminen on vaikeaa.⁸⁷

Ihmiskaupan uhreina olevien lasten ja nuorten tunnistaminen on hankalampaa kuin ai-
kuisten uhrien tunnistaminen. Suomessa lapsiuhreja tunnistetaan muihin pohjoismaihin
verrattuna huonommin. Tämä voi johtua siitä, että esimerkiksi Ruotsissa on Suomea sel-
keämmät ohjeet ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja kohtaamiseen. Merkittävä osa
lapsista jää tunnistamatta ihmiskaupan uhreiksi eikä heitä ymmärretä ohjata uhrien aut-
tamisjärjestelmään. Poikiin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä tunnistetaan hei-
kommin kuin tyttöihin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä. Lasten ja nuorten

⁸⁶ EIT tapaus Rantsev v. Kypros ja Venäjä (7.1.2010).

⁸⁷ Kervinen & Ollus, 2019, s. 86.

kokema ihmiskauppaan liitettävä hyväksikäyttö saatetaan ymmärtää ja yhdistää muihin rikoksiin ja muunlaiseen hyväksikäyttöön, eikä kokemuksia välttämättä tunnisteta ihmiskaupaksi. Esimerkiksi Iso-Britannialaisen tutkimuksen mukaan viranomaiset saattavat olla epäuskoisia lasten hyväksikäyttökertomuksia kohtaan. Lasta ei välttämättä uskota alaikäiseksi tai, että hän on ihmiskaupan uhri tai, että hän on kohdannut niinkin törkeää ja vakavaa hyväksikäyttöä. Lasten kohdalla täytyy myös muistaa, että kyse on äärimmäisen arkaluontoisesta ilmiöstä, koska lapsia käyttävät usein hyväksi ihmiset, jotka ovat lapselle tuttuja ja joihin lapsi luottaa. Hyväksikäytetty lapsi voi olla minkä ikäinen tahansa. Mitä nuorempi lapsi on, sitä haavoittuvammassa asemassa hän on ja kykenee siten heikommin puolustamaan oikeuksiaan. Tämän vuoksi lasten etu tulisi ensi sijassa ottaa huomioon kaikissa lasta koskevissa toimitissa (LOS 3). Lasta tulisi myös aina kuulla ja ottaa hänen mielipiteensä huomioon lapsen kehitystason ja iän mukaisesti (LOS 12).⁸⁸

⁸⁸ Kervinen & Ollus, 2019, s. 86.

3 Oikeusturvan takeet ja haasteet haavoittuvien osalta

3.1 Turvapaikkamenettely

3.1.1 Dublin-menettely

Kansainväliset sopimukset velvoittavat Suomea antamaan kansainvälistä suojelua sen tarpeessa oleville. Perustana kansainvälisen suojelun säännöksille ovat Geneven pakolaissopimus ja EU-oikeus. Suomessa kansainvälisen suojelun käsitteellä tarkoitetaan oleskelulupaa sekä pakolaisasemaa, joka voidaan myöntää turvapaikahakijalle toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun tarpeen perusteella. Viranomaiset tutkivat hakijan jättämän turvapaikkahakemuksen perusteella, onko hänellä oikeuta saada turvapaikka.⁸⁹ Vastuu turvapaikkatutkinnasta ja vastuuvaltion määrittelystä kuuluu Maahanmuuttovirastolle⁹⁰.

Vastuuvaltion määrittämistä kutsutaan Dublin-menettelyksi. Menettelyn taustalla on jäsenvaltioita suoraan velvoittava Dublin III -asetus⁹¹, joka määrittelee hierarkkisen säännösten perusteella turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion.⁹² Asetuksen ideana on se, että ainoastaan yksi jäsenvaltio on turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuussa. Näin jäsenvaltioita estetään palauttamasta turvapaikanhakijoita jäsenvaltiosta toiseen ja estetään myöskin väärinkäytökset turvapaikkajärjestelmissä siten, että hakija esittää useita turvapaikkahakemuksia eri jäsenvaltioissa.⁹³ Pääsäännön mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuu on sillä jäsenvaltiolla, jonka ulkorajan turvapaikanhakija on ylittänyt luvatta kolmannesta maasta saapuessaan, jossa hänellä on perheenjäseniä, josta hän on aiemmin hakenut turvapaikkaa tai joka on myöntänyt hänelle

⁸⁹ Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola, 2012, s. 375.

⁹⁰ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 21.

⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyjen- ja perusteiden vahvistamisesta.

⁹² Pöntinen, 2015, s. 554.

⁹³ Kuosma, 2016, s. 105.

viisumin tai oleskeluluvan. Turvapaikkahakemusta ei käsitellä Suomessa, jos jokin muu jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen tutkinnasta.⁹⁴ Jo vuoden 1997 hallituksen esityksessä todetaan, että turvapaikkahakemukset tulee käsitellä yksilöllisesti, eikä turvapaikanhakijoita saa lähettää jäsenvaltiosta toiseen ilman kohtuullisessa ajassa tehtävää asianmukaista hakemuksen käsittelyä. Tämän lisäksi kansainväliset sopimukset edellyttävät, että jäsenvaltiot antavat turvapaikanhakijoille riittävää suojaa.⁹⁵

Jos Suomen Maahanmuuttovirasto katsoo, että jokin muu EU-maa on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, voi se tehdä kyseiselle jäsenvaltiolle vastaanottopyynnön. Samaten jos Maahanmuuttovirasto saa tietoonsa, että kansainvälistä suojelua haakeva on tehnyt turvapaikkahakemuksen toisessa jäsenvaltiossa ja hakemuksen käsittelyvastuu kuuluisi Suomelle, tulee Maahanmuuttoviraston tehdä kyseessä olevalle jäsenvaltiolle takaisinottopyyntö.⁹⁶ Dublin III -asetuksen 34 artiklan mukaan jäsenvaltion tulee antaa toiselle jäsenvaltiolle pyydettyä tämän tarvitsemat olennaiset, tarpeelliset ja asianmukaiset tiedot turvapaikanhakijasta asian käsittelyä varten. Lisäksi hallintolain 31 § velvoittaa viranomaista huolehtimaan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä hankkimaan tarpeelliset selvitykset ja tiedot asian ratkaisemista varten.

Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään kolmannen maan kansalaisen käännättämisestä ja maasta poistamisesta. Henkilö voidaan käännättää ainoastaan, jos ulkomaalaislaissa mainitut perusteet käännättämiselle ovat painavammat kuin käännättämistä vastaan olevat perusteet. Kokonaisharkinnassa on huomioitava YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaisesti lapsen etu ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen perhe-elämän suoja.⁹⁷ Jos kyseessä on yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija, käsitellään hänen turvapaikkahakemuksensa siinä jäsenvaltiossa, jossa hänellä on laillisesti maassa oleskeleva perheenjäsen, mikäli käännättäminen kyseiseen valtioon ja asian käsittely siinä valtiossa olisi lapsen edun mukaista. Lähtökohtaisesti alaikäisen yksin tulleen

⁹⁴ Kuosma, 2016, s. 104.

⁹⁵ HE 99/1997 vp. s. 2 & 5.

⁹⁶ Kuosma, 2016, s. 106.

⁹⁷ Aer, 2016, s. 315.

hakemuksen käsittely hoidetaan kuitenkin siinä valtiossa, jossa hän on tehnyt turvapaikkahakemuksen, jos hänellä ei ole perheenjäsentä.⁹⁸ EUT on myös tuonut esiin oman kantansa alaikäisten yksin tulleiden käännyttämisestä toiseen jäsenvaltioon.

Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa No. 14 on tuotu esiin kolme ominaisuutta lapsen edusta. Ensiksi lapsen edulla tarkoitetaan lapsen subjektiivista oikeutta. Lapsen etu asetetaan ja arvioidaan siis etusijalla päätöksenteossa. Toiseksi lapsen etu sisältää perustavanlaisen tulkintaperiaatteen. Lapsen etua ei voida tarkastella samalla tasolla muiden huomioon otettavien tekijöiden kanssa eikä se ole samanlainen kuin mikä tahansa muu huomioitava periaate ratkaisuharkinnassa. Useamman tulkinnan tapauksissa on valittava se vaihtoehto, joka toteuttaa lapsen etua parhaiten. Kolmanneksi lapsen etu nähdään menettelysääntönä eli edun arvioinnissa noudatetaan tietynlaisia menettelytakeita, kuten joutuisaa asian käsittelyä, lapsen oikeutta osallistua etujensa määrittelyyn sekä oikeutta muutoksenhakuun. Lapsen etua arvioidaan tosiseikkojen pohjalta, puolueettomasti ja läpinäkyvästi. Päätösten perustelut toimivat todisteena siitä, että lapsen etua on arvioitu aktiivisesti, tutkittu sekä otettu huomioon päätöksenteossa.⁹⁹

EUT:n ratkaisussa C-648/11 *The Queen* painotettiin sitä, että yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat kuuluvat erityiseen haavoittuvaan ihmisryhmään. Turvapaikkahakemuksen käsittely joutuisasti viipymättä on lapsen edun mukaista, joten lapsia ei lähtökohtaisesti siirretä jäsenvaltiosta toiseen.¹⁰⁰

EUT perustelee ratkaisuaan Euroopan unionin neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003¹⁰¹ johdanto-osan 15 peruskappaleen ja 6 artiklan mukaisesti, joissa todetaan, että asetusta sovellettaessa tulee noudattaa perusoikeuksia ja ottaa huomioon EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet, kuten lapsen edun ensisijainen huomioon ottaminen viranomaisten toimessa. Tällä taataan lapselle nopea pääsy

⁹⁸ Kuosma, 2016, s. 105.

⁹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018, s. 82; YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2013, s. 10.

¹⁰⁰ C-648/11, *MA, BT ja DA v. Secretary of State for Home Department*, EU:C:2013:367.

¹⁰¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003, annettu 18 päivänä helmikuuta 2003, niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio.

turvapaikkaprosessiin. Tapaus herätti mielenkiintoa, koska turvapaikanhakijat MA ja BT olivat jo ennen Iso-Britannian turvapaikanhakuaan hakeneet turvapaikkaa Italiasta ja DA Alankomaista. Kenelläkään heistä ei ollut perheenjäseniä missään jäsenvaltioissa. Mainitun asetuksen 6 artiklan toisen kohdan mukaan vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä kuuluu sille jäsenvaltiolle, jossa yksin tullut lapsi on turvapaikkahakemuksen tehnyt. Pelkkä 6 artiklan sanamuoto ei määritä sitä, käsitelläänkö alaikäisen turvapaikkahakemus ensimmäisessä turvapaikanhakuvaltiossa vai toisessa. EUT totesi, että tällaisissa tilanteissa hakemusten käsittelyvastuu on jäsenvaltiolla, jossa alaikäinen oleskelee turvapaikkahakemuksen siellä tehtyään.¹⁰²

Tapauksessa KHO 2018:141 oli kyse tilanteesta, jossa irakilainen aviopuoliso A ja B olivat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus hylkäsivät A:n ja B:n turvapaikkahakemukset, ja heidät päätettiin käännättää takaisin Irakiin. Maahanmuuttoviraston käännättämispäätöksen jälkeen A:lle ja B:lle syntyi lapsi. KHO pohti asiassa sitä, oliko käännättämispäätöksen jälkeen syntynyt lapsi käännättämisen esteenä, kun lapselle ei ollut haettu oleskelulupaa eikä käännätyspäätöstä. Lähtökohtana katsottiin, että lapsi voidaan huoltajiensa kanssa poistaa maasta ilman erillistä käännättämispäätöstä. Kokonaisharkinnan puolesta tuli kuitenkin ottaa huomioon lapsen etu myös käännättämispäätöksen jälkeisissä seikoissa. Käännättämispäätöksen jälkeen syntyneiden lasten osalta ei ole säädöksiä ulkomaalaislaissa. Lasta koskevat perusteet eivät tässä tapauksessa vaikuttaneet perheen käännättämisen kokonaisharkintaan. On lapsen edun mukaista elää huoltajiensa kanssa eikä 1,5-vuotiaan lapsen sopeutumiselle Irakiin huoltajiensa kanssa ole suuria esteitä. KHO katsoi, ettei A:n, B:n ja heidän lapsensa käännättäminen Irakiin ole lapsen edun vastaista.¹⁰³

Tapaus KHO 2018:141 osoittaa ulkomaalaislaissa olevan aukon tilanteissa, joissa turvapaikanhakijoille syntyy lapsi käännätyspäätöksen jälkeen. Ulkl 146 §:n 1 momentin mukaan lapsen etu on otettava huomioon kokonaisharkinnassa käännätyspäätöstä tehtäessä, mutta lapsen syntymä vanhempiansa käännätyspäätöksen jälkeen ottaen huomioon lapsen etu, ei välttämättä johda käännätyspäätöksen perumiseen.

Dublin-menettelyä rajoittaa kuitenkin kansainväliseen ihmisoikeuslainsäädäntöön perustuva niin sanottu Non-Refoulement-periaate eli palautuskiellon periaate.

¹⁰² C-648/11, MA, BT ja DA v. Secretary of State for Home Department, EU:C:2013:367.

¹⁰³ KHO 2018:141.

Turvapaikanhakijaa ei voida kiellon mukaan palauttaa maahan, jossa tämä saattaa olla vaarassa joutua epäinhimillisen kohtelun tai kidutuksen uhriksi¹⁰⁴ Aer toteaa palautuskiellosta, että turvapaikanhakijaa ei voida palauttaa maahan, jossa hänellä on perusteltua vainon pelkoa, joka kohdistuu hänen fyysiseen koskemattomuuteensa tai vapauteensa.¹⁰⁵

Palautuskiellosta on alun perin ensimmäiseksi säädetty pakolaissopimuksessa. Sopimuksen 33 artikla kieltää palautukset turvapaikanhakijan kotimaahan, jos tämä oli vainon vaarassa kotimaassaan. Sopimuksen palautuskielto ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan siitä voidaan tietyissä tapauksissa poiketa. Palautuskieltoa voidaan soveltaa pelkästään valtion alueella oleskeleviin henkilöihin eikä valtiolla ole velvollisuutta myöntää turvapaikka yhdellekään pakolaiselle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa säädettyä palautuskieltoa sovellettaessa huomioidaan henkilön riski joutua epäinhimillisen kohtelun tai kidutuksen taikka rangaistuksen kohteeksi palautuksen vastaanottovaltiossa.¹⁰⁶ Turvapaikanhakijoiden palauttamisesta säädetään myös kansallisessa lainsäädännössä. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa palauttaa, luovuttaa tai karkottaa, jos häntä näiden toimien vuoksi uhkaa kidutus, kuolemanrangaistus tai muu ihmisarvoa vaarantava kohtelu.¹⁰⁷ Lisäksi ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetään, että ketään ei saa karkottaa tai käännäyttää alueelle, jossa henkilö voi joutua kidutuksen, kuolemanrangaistuksen, vainon taikka muun ihmisarvoa vaarantavan kohtelun kohteeksi, eikä sellaiselle alueelle, josta henkilö mahdollisesti lähetettäisiin sellaiselle alueelle. Palautuskiellon soveltaminen näkyy myös KHO:n ratkaisukäytännössä varsinkin ihmiskaupan uhrien palautuksien osalta.

Tapauksessa 2015:100 Nigerian kansalainen A ja hänen lapsensa B hakivat kansainvälistä suojelua Suomesta. He olivat tulleet Suomeen Italiasta, josta heillä oli molemmilla oleskeluluvat. Maahanmuuttovirasto oli päättänyt jättää tutkimatta A:n ja B:n turvapaikkahakemukset ja käännäyttää heidät Italiaan, koska Maahanmuuttovirasto katsoi Italian olevan turvapaikkahakemusten käsittelyvastuussa tapauksessa. A oli tehnyt hallinto-oikeuteen

¹⁰⁴ Pentikäinen, 2012, s. 265.

¹⁰⁵ Aer, 2016, s. 218.

¹⁰⁶ Aer, 2016, s. 218–219.

¹⁰⁷ Saraviita, 2011, s. 176.

valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä ja hallinto-oikeus päätti kumota Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttaa asian uudelleen Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsittelyyn, koska käännäminen voisi asettaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Lisäksi A oli joutunut kertomansa mukaan ihmiskaupan uhriksi Marokossa ja siksi paennut Italiaan ja siellä kohdannut taloudellisia vaikeuksia. Maahanmuutto päätti kuitenkin valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati Maahanmuuttoviraston päätöstä voimaan saatettavaksi. KHO myönsi valitusluvan ja katsoi, että A:lla ja B:llä on Italiassa hyvät mahdollisuudet perusoikeuksien toteutumiseen heillä olevien oleskelulupien vuoksi. Lisäksi A:n kohtalo ihmiskaupan uhrina oli tapahtunut kauan ennen Italiaan saapumista. Italiaan käännästämistä ei myöskään katsottu lapsen edun vastaiseksi toimeksi eikä hakijoilla katsottu olevan vaaraa joutua epäinhimillisen kohtelun uhriksi Italiassa.¹⁰⁸

KHO perusteli päätöstään sillä, että hakijoilla on hyvät mahdollisuudet Italiassa saada suojelua maanviranomaisilta eikä hakijoilla ollut Italiassa vaaraa joutua ihmiskaupan uhreiksi, huomioon ottaen, että aiempi ihmiskauppa oli tapahtunut vuosia sitten Marokossa. Italiaan tehtäviä ihmiskaupan uhrien palautuksia ja Maahanmuuttoviraston toimintaa aiheessa on arvosteltu 2010-luvulla rankasti. Syksyllä 2016 Maahanmuuttovirasto oli tehnyt Italiaan tiedonhankintamatkan selvittääkseen, miten ihmiskaupan uhrin saavat apua Italiassa. Helmikuussa 2017 Maahanmuuttovirasto totesi tiedotteessaan, että matkalla kerättyjen tietojen perusteella Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa muutetaan. Varsinkin Dublin-menettelyssä tunnistettujen ihmiskaupan uhrien turvapaikkahakemuksia aletaan käsittelemään Suomessa.¹⁰⁹ Pohdinnan arvoista onkin, että rikkooko Suomi kansainvälisiä sopimuksia palauttaessaan ihmiskaupan uhreja tiettyihin valtioihin, kuten Italiaan? Lisäksi joutuvatko palautetut ihmiskaupan uhrin epäinhimillisen kohtelun varaan toisissa jäsenvaltioissa ja pystyvätkö jäsenvaltiot tarjoamaan riittävä suojaa ja apua heille? Riskinä on, että haavoittuvat ihmiskaupan uhrin joutuvat uudelleen uhreiksi palautuksen myötä.¹¹⁰

3.1.2 Nopeutettu menettely

Turvapaikkahakemus voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaisesti käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Ulkomaalaislain 101

¹⁰⁸ KHO 2015:100.

¹⁰⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu, 2018, s. 100.

¹¹⁰ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s.71.

§:ssä määritellään tapaukset, joissa hylätty hakemus on mahdollista tutkia ilmeisen perusteettomana.¹¹¹ Turvapaikkahakemus katsotaan perusteettomaksi, jos hakemuksen perusteeksi esitetyt väitteet ja todisteet ovat epäuskottavia, turvapaikanhakijan tarkoituksena on ollut väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä, hakija on antanut tahallaan vääriä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja tai hakija on saapunut Suomeen turvallisesta alkuperämaasta, johon hänet voidaan palauttaa (UlkL 101 §). Tällaisessa menettelyssä on erityisesti kyse päätöksen nopeutetusta täytäntöönpanosta, mutta myös asian käsittelyä erityisen määräajan puitteissa. Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus tulee käsitellä viiden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.¹¹²

Hallituksen esityksessä vuodelta 2014 todetaan, että EU:n menettelydirektiivin mukaan nopeutettua menettelyä käytetään vain, jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta, hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle tai hakija on tehnyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävän uusintahakemuksen. Oikeusturvan osalta oleellista on, ettei nopeutettua menettelyä sovelleta tapauksissa, jossa haavoittuvassa asemassa oleva hakija tarvitsee erityisiä menettelyllisiä takeita voidakseen käyttää oikeuksiaan ja noudattaa turvapaikkamenettelyssä häneltä vaadittavia velvollisuuksia.¹¹³

Menettelydirektiivin 29 artiklan mukaan nopeutetussa menettelyssä riskiryhmiin kuuluvat ne hakijat, jotka tarvitsevat erityistä tukea, kuten raiskauksen, kidutuksen tai muun vakavan fyysisen, henkisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit sekä vammaiset ja lapset. Tällaisten haavoittuvien ryhmien osalta nopeutettua menettelyä ei voida soveltaa, koska nämä hakijat tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, kuten hakijan oikeuksien toteutumisen tueksi tarjottavaa tukea turvapaikkamenettelyssä. Lasten kohdalla nopeutettua menettelyä ei voida soveltaa, ellei kyseessä ole hakijalapsi, joka on tullut Suomeen turvallisesta alkuperämaasta, johon hänet on mahdollista palauttaa (UlkL 101.1 § ja 104.2

¹¹¹ Aer, 2016, s. 280–281.

¹¹² Mäntylä, 2019, s. 18.

¹¹³ HE 218/2014 vp s. 23 & 36.

§). Lapset ovat saaneet lainsäädännöllisen etuaseaman muihin haavoittuviin ryhmiin nähden, sillä muiden hakijoiden kohdalla turvapaikkahakemukset voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos henkilö ei ole esittänyt tarvittavia perusteita turvapaikan saamiseksi, toissijaisen suojelun perusteita, esitetyt väitteet kokemuksista ovat epäuskottavia tai jos hakijan selvänä tarkoituksena on ollut väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä.¹¹⁴

Nopeutettuun menettelyyn liittyy myös täytäntöönpanossa ilmeneviä oikeusturvariskejä. Hakemuksen hylkäämisen seurauksena tehty käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön kahdeksan päivän kuluessa siitä, kun käännytyspäätös on tiedoksi annettu asianosaiselle.¹¹⁵ Oikeuskäytäntöä tarkastellessa voidaan myös havaita, että nopeutetussa menettelyssä käännytyspäätöksestä seuraa maahantulokielto eikä hakijalle anneta aikaa vapaaehtoiselle paluulle.¹¹⁶

3.1.3 Lyhyt katsaus Kreikan turvapaikkamenettelyjen kritiikkiin

Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumista muiden maiden turvapaikkamenettelyissä on myös kritisoitu. Etenkin Kreikka on saanut osakseen suurta kritiikkiä haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisen epäonnistumisesta. Tunnistaminen rajoittuu usein vain tapauksiin, joissa haavoittuvuus on näkyvää, kuten raskaus- tai sairaustapauksissa. Kreikan kaltaisissa pakolaisten ”hotspoteissa” haavoittuvien tunnistaminen on elintärkeää. Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunnan (ECRE) mukaan Kreikka ei sovelle toiminnassaan virallista havainnointimekanismia haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseksi. Kansalaisjärjestöt huolehtivat suurimmaksi osaksi tunnistamisesta ja tiedon saattamisesta viranomaisten tietoon. Turkin pakolaissovimuksen solmimisen ja sen mukana käyttöönotetun nopeutetun käsittelyajan menettelyn sekä henkilöstövajeen myötä Kreikan saarilla haavoittuvia ei huomata useinkaan. Haavoittuvien tunnistaminen on hidasta ja voi kestää kuukausia. Pitkän tunnistusajan lisäksi turvapaikanhakijoilta ei automaattisesti selvitetä tarvetta psykososiaaliseen

¹¹⁴ Mäntylä, 2019, s. 19; HE 218/2014 vp s, 23 & 26.

¹¹⁵ Aer, 2016, s. 281.

¹¹⁶ KHO 2015:19; KHO 16.12.2016/5316.

arviointiin, vaan hakijan pitää itse tai kansalaisjärjestön tai toisen viranomaisen toimesta pyytää päästä palveluun. Saarilla toimivat kansalaisjärjestöt ovat myös kritisoineet turvapaikkapuhuttelussa käytettyjä kysymyksiä pinnallisiksi, eivätkä ne tuo esiin hakijan haavoittuvuutta. Koska haavoittuvassa asemassa olevia ei kyetä tunnistamaan erityisesti Egeanmeren saarilla, eivät he pääse erityisten vastaanottopalveluiden pariin mantee-reelle ja jäävät huonoihin olosuhteisiin saarille eikä hakijan tilanteesta tehdä henkilökohtaista arviointia ennen säilöönottoa.¹¹⁷

EIT:n tapauksessa H.A. ja muut v. Kreikka (28.2.2019) kyse oli siitä, että kaksi alaikäistä oli säilöön otettu huonoihin ja riittämättömiin oloihin suhteellisen pitkäksi aikaa. EIT määräsi alaikäiset siirrettäväksi pois säilöstä vastaanottokeskukseen.¹¹⁸

Tapaus osoittaa, ettei säilöönoton yhteydessä arvioida lapsen henkilökohtaista tilannetta tai hänen haavoittuvaista asemaansa. Säilöönotto voi myös kestää kauan, joten lapsen edun ensisijaisuuden periaate ja oikeuksien toteutuminen ovat vaakalaudalla.¹¹⁹

3.1.4 Automatisoitu päätöksenteko

Vuoden 2018 valtiopäivillä hallitus antoi eduskunnalle esityksen (HE 224/2018 vp) laeiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Pykälä sallisi Maahanmuuttovirastolle oikeuden tehdä päätöksiä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä täysin automatisoidusti. Asiankäsittelyjärjestelmä hoitaisi asian käsittelyn ja päätöksenteon vaiheet ilman luonnollisen henkilön käsittelyä asiassa.¹²⁰ Automatisoitu päätöksenteko edellyttää, että asian voi ratkaista hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti ilman asianosaisen kuulemista.¹²¹ Ehdotuksella viitataan tietosuojasetuksen (EU 2016/679) 22 artiklassa säädettyyn automatisoitujen yksittäispäätösten kieltoon ja siitä poikkeamisen mahdollisuuteen. 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta

¹¹⁷ Maahanmuuttovirasto, 2019b, s. 14 & 21; Freedman, 2019, s.8.

¹¹⁸ H.A. ja muut v. Kreikka (28.2.2019).

¹¹⁹ Maahanmuuttovirasto, 2019b, s. 4.

¹²⁰ HE 224/2018 vp s. 74.

¹²¹ PeVL 7/2019 vp s. 8.

automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksenteon kohteeksi. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi rekisteröidyn profiilointia tai päätöstä, jolla on henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai, joka vaikuttaa henkilöön muulla vastaavalla tavalla merkittävästi.

Kyseisen hallituksen esityksen tavoitteena oli, että maahanmuuttohallinnossa käsitellyistä henkilötiedoista säädettäisiin yhdessä henkilötietolain edellytykset ja vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja rikosasioissa henkilötietojen käsittelyä ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sovellettavaa lakia.¹²² Automaattista päätöksentekoa koskeva pykälä kiinnittää lähinnä huomiota tietosuoja-asetuksen sääntelyyn, mutta huomioimatta jäävät pykälän vaikutukset perustuslaissa säädettyyn oikeusturvaan sekä julkisen vallankäytön vaatimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan vuoden 2019 lausunnon mukaan automaattisen päätöksenteon säädösehdotuksella olisi suurin vaikutus perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:n virkamiehen virkavastuun kannalta. Automaattinen päätöksenteko ei saa massaluontoisenaakaan päätöksentekona vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa tai hyvän hallinnon edellytyksiä.¹²³ Vuoden 2018 perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan automaattiseen käsittelyyn perustuva päätöksenteko ei kuitenkaan olisi mahdollista, mikäli lapsen etu, asian laajuus tai laatu, yhdenmukainen kohtelu taikka muu vastaava syy niin edellyttäisi.¹²⁴ Automaattista päätöksentekoa olisi mahdollista soveltaa asianosaisen oikeusturvaa vaarantamatta vain hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan tilanteeseen, jossa asianosaisella ei ole asiassa intressiä tulla kuulluksi eli asia voidaan ratkaista kuulematta asianosaista, jos kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta, tai hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.¹²⁵ Mielestäni huolestuttavaa haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvan kannalta on se, ettei haavoittuva asema aseta automaattista perustetta kuulemiselle. Haavoittuvassa asemassa oleva henkilö ei välttämättä ole itse osannut tuoda haavoittuvuuttaan esille tarpeeksi selkeästi tai

¹²² HE 224/2018 vp s. 1.

¹²³ PeVL 7/2019 vp s. 8.

¹²⁴ PeVL 62/2018 vp s. 7.

¹²⁵ PeVL 7/2019 vp s. 8–9.

pahimmassa tapauksessa häntä ei ole viranomaisten toimesta tunnistettu haavoittuvaksi ennen turvapaikkapuhuttelua. Tällöin haavoittuvassa asemassa oleva ei pääse erityisten menettelyjen pariin ja hänen tapauksensa saatetaan tulkita tarpeettomaksi puhuttelua ajatellen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on perusoikeus saada asiansa käsiteltyksi joutuisasti ja asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu myös oikeus tulla kuulluksi. Samoin säädetään myös hallintolain 34 §:n 1 momentissa, jonka mukaan asianosaista tulee kuulla ennen häntä koskevaa viranomaisen tekemää ratkaisua.¹²⁶ Jotta automaattista päätöksentekoa voitaisiin käyttää, tulisi ehdotetun säädöksen toteuttaa edellä mainitut PeL 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.

Hallituksen esityksessä ehdotetussa automaattisen päätöksenteon 20 § 2 momentissa esitetään asianosaisen oikeusturvaa parannettavaksi sillä, että asianosaisella on oikeus tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla saada selvitys häntä koskevasta algoritmeihin perustuvasta yksittäispäätöksestä automaattisessa päätöksenteossa. Selvityksessä Maahanmuuttoviraston tulee avata perusteita ja syitä sille, miksi asianosaiselle tehty automaattinen päätös eikä luonnollisen henkilön tekemää päätöstä.¹²⁷ Perustuslakivaliokunnan mukaan algoritmin tarkoitus automaattisessa päätöksenteossa tulee määritellä laissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jotta sen käyttö olisi asianosaiselle ymmärrettävissä.¹²⁸ Kyseenalaista mielestäni on, että pystyykö haavoittuvassa asemassa oleva ymmärtämään hänelle annettua päätöstä automaattisesta päätöksestä etenkin, jos kyse on lapsesta tai kenestä tahansa haavoittuvasta, joka ei kykene ilmaisemaan itseään riittävästi tai hänen ymmärryksensä taso on heikko.

¹²⁶ Mäenpää, 2013.

¹²⁷ HE 224/2018 vp s. 76.

¹²⁸ PeVL 62/2018 vp s. 8.

Oikeusvaltioperiaatetta korostavan PeL 2 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toimessa on tarkoin noudatettava lakia. PeL 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies on vastuussa omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Samalla hän on myös vastuussa sellaisen toimielman ratkaisusta tai päätöksestä. Saman pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa tai oikeudenloukkauksen virkamiehenä toimivan henkilön laiminlyönnin tai lainvastaisen toimenpiteen vuoksi, on oikeutettu vaatimaan tämän rangaistuksella tuomitsemista sekä vahingonkorvausta virkamieheltä, julkista tehtävää hoitavalta tai julkisyhteisöltä sen mukaan mitä laissa säädetään.¹²⁹

Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattiseen päätöksentekojärjestelmään siirtymisen ei saa johtaa siihen, että PeL 118 §:n säädökset jäisivät merkityksettömiksi, sillä päätökset tapahtuisivat ilman ihmisen kontrollia. Ehdotettu automaattisen päätöksenteon säädös asettaisi vastuun ainoastaan Maahanmuuttoviraston ylijohtajalle. Tällöin säädös olisi PeL 118 § käsitystä vastoin siitä, että muut virkamiehet kuin Maahanmuuttoviraston ylijohtaja eivät ole virkavastuussa.¹³⁰

Vuonna 2018 Toronton yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa tehdyssä analyysiraportissa tuodaan esiin päätöksenteon automatisaation negatiivisia vaikutuksia turvapaikanhakijoihin Kanadan turvapaikkaprosesseissa. Automaattista päätöksentekoa varten turvapaikanhakijoista kerättävät tiedot voivat joutua väriin käsiin esimerkiksi jakamalla tietoja ulkomaisille yhteistyökumppaneille. Haavoittuvat turvapaikanhakijat, kohtaavat erityisiä yksityisyyteen liittyviä riskejä tapauksissa, joissa hakijan lähtömaan sortavat viranomaiset voivat käyttää hakijasta kerättyä tietoa aseenaan. Jos tietojen jaossa menetellään vastuuttomasti, voivat hakijat ja heidän perheensä joutua vakavan vaaran kohteiksi tietojen levitessä väriin käsiin.¹³¹

¹²⁹ PeVL 7/2019 vp s. 10–11; Saraviita, 2011, s. 958.

¹³⁰ PeVL 7/2019 vp s. 11.

¹³¹ Molnar & Gill, 2018, s. 43.

3.2 Säilöönotto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti jokainen on oikeutettu henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja vapauteen. Vapaudenriistoon oikeuttavat syyt on lueteltu samassa artiklassa yksityiskohtaisesti. Yksi vapaudenriiston hyväksyttävistä syistä on tilanne, jossa henkilöltä riistetään vapaus lain nojalla tai hänet on pidätetty, jotta hänen laitton maahantulonsa estettäisiin, tai jos tarkoituksena on henkilön karkotus tai luovutus maasta. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artikla asettaa jokaiselle oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja vapauteen.

Säilöönotto on hallinnollinen turvaamistoimenpide, jota voidaan käyttää turvapaikanhakijan maahantulon tai vastaavasti maassa oleskelun edellytysten tutkimiseksi tai hakijan maasta poistamista koskevan käännytyspäätöksen valmistelun ajaksi, päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi tai muuten hakijan maasta poistumisen valvomiseksi.¹³² Vastaanottodirektiivin 2 artiklan kohdan h mukaan säilöönotolla tarkoitetaan toimia, joilla jäsenvaltio sulkee turvapaikanhakijan tiettyyn paikkaan, jossa hänen liikkumisvapautensa on viety. Direktiivin 8 artiklan mukaan turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan, jos henkilön henkilöllisyys tai kansallisuus täytyy varmentaa, jotta hakijan turvapaikkahakemuksen perusteet voidaan määrittää, jotta turvapaikkamenettelyn yhteydessä pystytään tekemään päätös turvapaikanhakijan oikeudesta tulla maahan tai silloin, kun säilöönotto on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai muuten yleisen järjestyksen takia.

Kansallisella tasolla turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain luvussa 7. Ulkl 121 §:ssä määritellyt säilöön ottamisen edellytykset vastaavat sisällöltään vastaanottodirektiivissä määritellyt edellytyksiä. Säilöönotto on tehokkain turvaamistoimista, mutta se rajoittaa henkilön oikeuksia huomattavasti. Säilöönoton edellytykset rajataan tarkasti ulkomaalaislaissa ja ennen säilöönottoa tulee tutkia muiden vaihtoehtoisten turvaamistoi-
mien, kuten ilmoittautumisvelvollisuuden tai matkustusasiakirjan haltuunoton,

¹³² Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 86.

käyttöönoton mahdollisuus. Säilöönottoon liittyy myös perus- ja ihmisoikeuksien puolesta haasteita, koska se merkitsee liikkumisvapauden pitkälle vietyä rajoittamista, jolla on useimmiten negatiivisia vaikutuksia säilöön otetun henkilön hyvinvointiin. Ongelmallista on erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden, kuten lapsien, vanhuksien, raskaana olevien naisten ja sairaiden säilöön ottaminen. Useat valtiot suhtautuvat säilöönoton vähentämiseen eriävästi ja viime vuosina haavoittuvia ryhmiä koskevat ongelmat ovat herättäneet keskustelua.¹³³

Lapsen säilöön ottamisen erityisistä edellytyksistä säädetään erikseen ulkomaalaislain 122 §:ssä. Säilöönoton on oltava välttämätöntä ja muiden turvaamistoimien käytön mahdollisuus on tutkittava ennen lapsen säilöönottoa. Ennen lapsen säilöön ottamista koskevan päätöksen tekoa, lasta tulee kuulla asianmukaisesti. Huoltajan kanssa olevan lapsen säilöön ottaminen edellyttää, että toimenpide on huoltajan ja hänen lapsensa välisen perhesuhteen ylläpitämisen kannalta välttämätöntä. Yksin Suomeen tullutta alle 15-vuotiasta turvapaikanhakijaa ei saa säilöön ottaa. Lain 120b §:n mukaan 15 vuotta täyttänyt yksin Suomeen tullut kansainvälistä suojelua hakeva lapsi, jonka osalta on tehty maasta poistamista koskeva päätös, voidaan säilöön ottamisen sijasta sijoittaa tiettyyn vastaanottokeskukseen ja määrätä ilmoittautumaan yhdestä neljään kertaan päivässä vastaanottovirkailijalle.¹³⁴

Suomessa säilöönottomenettelyn kritiikki on erityisesti keskittynyt alaikäisten asemaan. Kansainvälisissä ihmisoikeuskeskusteluissa mm. UNHCR on ottanut strategiansa päätavoitteeksi säilöönoton kieltämisen ja Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) on tehnyt tutkimusta haavoittuvassa asemassa olevien, kuten yksin tulleiden lasten, kohtelua säilöönottoprosesseissa. Vuoden 2014 hallituksen esitystä käsitellessään hallitus edellytti säilöönottoa koskevan lainsäädännön tarkastusta siten, että säilöönoton vaihtoehtoja selvitetessä kiinnitetään erityisesti huomiota lapsen etuun ja muiden maiden käytäntöihin, kuten Espanjan ja Ranskan, joissa yksin maahan tulleiden alaikäisten säilöönotto

¹³³ Sisäministeriö, 2014, s. 2.

¹³⁴ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 87.

on kokonaan kielletty, Lisäksi joissakin maissa, kuten Latviassa ja Itävallassa, on rajoitettu yksin tulleiden lasten säilöönottoa ikärajoilla.¹³⁵ Vuoden 2016 hallituksen esityksessä viitataan vuoden 2014 hallituksen esitykseen, jossa valtioneuvostolla oli tavoitteena poistaa 15 vuoden ikäraja säilöönnotolle ja kieltää säilöönotto myös maasta poistettavien yksin tulleiden lapsien tapauksissa. Kuitenkin vuoden 2016 hallituksen esityksessä katsottiin, että yksin Suomeen tuleva alaikäinen voidaan ottaa säilöön, huomioon ottaen säilöön ottamisen vaihtoehdot ja LOS:n 3 artikla lapsen edun turvaamisesta. 15-vuotta täytäneen lapsen säilöönottoa pidettiin perusteltuna esimerkiksi tapauksissa, jos lapsi on syyllistynyt toistuvasti rikoksiin oleskellessaan Suomessa ja hänen poistamistaan maasta valmistellaan. Esityksen mukaan säilöönotto ei ole sellaisenaan aina kuitenkaan lapsen edun vastaista, vaan säilöönnotolla voidaan turvata lasta koskevan turvapaikkamenettelyn hallittu ja lainmukainen läpivienti. Lisäksi vuosina 2010–2016 yksin tulleita säilöön otettuja lapsia oli yhteensä vain 29.¹³⁶

Myös sisäministeriön ja Owal Group Oy:n tekemässä selvityksessä vuodelta 2019 kritisoidaan lastensäilöönottoa. Säilöönottoa ei ole edelleenkään kokonaan kielletty Suomessa. Selvitystä varten suoritetuissa haastatteluissa lasten säilöönotto nähtiin ongelmallisena. Lisäksi kansalaisjärjestöt ovat vedonneet säilöönoton kieltämiseen. Lasten säilöönottokäytäntöjen sekä -tilastojen ei katsottu olevan tällä hetkellä Suomessa yhdenmukaisia. Alaikäisten säilöönotto ei ollut selvityksen mukaan missään tapauksessa lapsen edun mukaista. Haastatteluissa säilöönoton vaihtoehtoiseksi ratkaisuehdotukseksi esitettiin lasten määräämistä asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja noudattamaan ilmoittautumisvelvollisuutta viranomaisille.¹³⁷

¹³⁵ Sisäministeriö, 2014, s. 26; kts myös HE 172/2014 vp.

¹³⁶ HE 133/2016 vp s.3 & 8.

¹³⁷ Sisäministeriö & Owal Group Oy, 2019, s. 90.

3.3 Haavoittuville ryhmille suunnatut palvelut turvapaikkamenettelyn aikana

3.3.1 Lasten oikeus koulutukseen

YK:n lasten oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimukseen liittyneet valtiot ovat tunnustaneet lapsen oikeuden koulutukseen ja toteuttavat tätä oikeutta asteittain ja yhdenmukaisesti tekemällä perusasteen koulutuksesta pakollista ja maksutonta kaikille. YK:n TSS-sopimuksen 13 artiklassa säädetään myös sopimusvaltioiden velvollisuudesta taata jokaiselle oikeus opetuksen saamiseen. Kansallisella tasolla Suomen perustuslain 16 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Jokaisen lapsen pitää päästä kouluun huolimatta hänen tai hänen vanhempiensa oikeudellisesta asemasta. Tämän lisäksi varhaiskasvatustilain (540/2018) 12 §:n 4 momentin mukaan lapselle tulee järjestää kokopäiväisesti varhaiskasvatusta, jos se on lapsen tuen tarpeen, kehityksen tai perheen olosuhteiden vuoksi tarpeen taikka varhaiskasvatus on muuten lapsen edun mukaista.

Perusopetuslain (628/1998, POL) 25 §:n mukaan oppivelvollisia ovat vakituisesti Suomessa asuvat lapset. Lain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään perusopetusta ja esiopetusta oppivelvollisuusikäisille kunnan asukkailleen ja lain 5 §:n mukaan kunta voi järjestää valmistavaa opetusta perusopetusta varten. Vuonna 2010 perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lakiesityksen perusteluihin, jonka mukaan kunnilla ei ole POL:n 25 §:n mukaista perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta turvapaikanhakijalapsille, jotka ovat oppivelvollisuusikäisiä. Turvapaikanhakijalapsi ei ole POL:n mukaisesti oppivelvollinen, koska hänen ei katsota asuvan Suomessa vakituisesti eikä siten hänellä ole myöskään vakituista kotikuntaa. Perustuslakivaliokunta katsoo tärkeäksi, että turvapaikanhakijalasten oikeus perusopetukseen maksuttomasti turvattaisiin mahdollisimman nopeasti laissa.¹³⁸ Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt eräissä ratkaisussaan, että

¹³⁸ PeVL 59/2010 vp, s. 5; HE 266/2010 vp, s. 13.

lainsäädäntöä tulee muuttaa siten, että turvapaikanhakijalapsien oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan laissa. Tapauksessa oli kyse siitä, ettei yksin Suomeen tulleille lapsille, jotka olivat sijoitettuina Siuntion kunnan Harjulinnan ryhmäkodissa, ollut järjestetty maahanmuuttajille tarkoitettua POL 5 §:n mukaista perusopetukseen valmistavaa opetusta.¹³⁹

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, etteivät kunnat ole velvollisia järjestämään opetusta oppivelvollisuusikäisille turvapaikanhakijalapsille. Myös vastaanottokeskuksen sijaintikunnasta riippuen perus- tai valmistavaan opetukseen pääseminen vaihtelee kuntien välillä. Lähtökohtaisesti kuitenkin oppivelvollisuusikäiset turvapaikanhakijalapset ovat valtaosin päässeet opetukseen vastaanottokeskuksessa asumisen ajaksi.¹⁴⁰ Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada maksutonta perusopetusta. Tällä tarkoitetaan jokaiselle kuuluvaa subjektiivista oikeutta, jonka valiokunta katsoi kattavan myös kansainvälistä suojelua hakevat lapset.¹⁴¹

Turvapaikanhakijoiden perusoikeus perusopetuksen saamiseen on ristiriidassa subjektiivisen oikeuden kanssa. Perusopetuslaki aiheuttaa ristiriidan perustuslain kanssa, koska POL 4 §:n mukaan kunta on velvoitettu järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. PeL 5 §:n mukaan kunta voi itse päättää perusopetuksen järjestämisestä muille henkilöille kuin oppivelvollisille. PeL 25 §:n mukaan oppivelvollisiksi katsotaan vain vakituisesti Suomessa asuvat lapset. Lisäksi myös LOS:n 28 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus opetuksen saamiseen. Turvapaikanhakijalasten oikeutta perusopetukseen ei ole turvattu PeL 80 §:n 1 mukaisesti, jolla edellytetään, että laissa säädetään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien asioista ja perusteista, jotka perustuslain mukaisesti kuuluvat lain alaan. PeL 16 §:n 1 momentin mukaan kuitenkin oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen on säädetty lailla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on

¹³⁹ AOA 1420/2/10 (30.12.2011).

¹⁴⁰ HE 266/2010 vp s. 13.

¹⁴¹ PeVL 59/2010 vp s. 5.

julkaissut raportin vuonna 2019, jossa esitetään perusopetuslain 5§ muutettavaksi siten, että perusopetuksesta vastaavien tulee perusopetuksen yhteydessä antaa perusopetukseen valmistavaa opetusta tarvitseville.¹⁴²Ongelmana on kuitenkin edelleen POL 4 §:n sanamuodon tulkinta, jolloin turvapaikanhakijalasten oikeudesta perusopetukseen ei ole säädetty PeL 80 §:n 1 momentin mukaisesti lailla.

3.3.2 Sosiaali- ja terveystyöpalvelut

Kansainvälistä suojelua hakevalla turvapaikanhakijalle, ihmiskaupan uhrille ja tilapäistä suojelua hakevalle, jolla ei ole kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettua pysyvää kotikuntaa Suomessa, on vastaanottolain 25 §:n mukaan oikeus saada sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä listattuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattilainen katsoo palvelun tarpeen välttämättömäksi sinä aikana, jolloin henkilö kuuluu auttamisjärjestelmän piiriin tai on oikeutettu vastaanottopalveluihin. Tällaisia palveluita ovat sosiaalihuoltolain mukaan esimerkiksi koti- ja asumispalvelut, välttämätön sosiaalihuolto, laitoshuolto sekä vammaispalvelut. Vastaanottolain 13 §:n mukaan vastaanottopalveluiden järjestämisestä vastaa se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity. Vastaanottopalveluihin kuuluvat vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut kuten lastensuojelu, majoitus, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella kunnan alueella oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa omiin tarpeisiinsa perustuvia sosiaalipalveluja siten, ettei hän oikeutensa toimentuloon ja välittömään huolenpitoon vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa palveluvastuu on oleskelukunnan sosiaalihuollolla.¹⁴³

Joissain vastaanottoaikaikkakunnilla on esiintynyt epäselvyyttä siitä, mikä taho on velvolinen antamaan lastensuojelun palveluita turvapaikanhakijalapsille. Annettaessa sosiaalipalveluja, kuten lastensuojelua, tulee noudattaa riittävän toimenpiteen periaatetta

¹⁴² Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2019, s. 27.

¹⁴³ HE 164/2014 vp s, 109.

sekä hienovaraisuutta, jos lapsen etu ei vaadi muuta. Lasten vanhempia tulee tukea kasvatustehtävässään ja toimia siten, että tehdyistä lastensuojelun toimenpiteistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa lapselle ja muulle perheelle. Perheiden uskonnollista, kielellistä ja kulttuurista taustaa pitää kunnioittaa. Jos turvapaikanhakijalapsella katsotaan olevan tarvetta lastensuojelulle, palvelun järjestämisestä vastaa kunta. Kunnan lastensuojeluviranomainen toimii yhteistyössä vastaanottokeskuksen sosiaalihuollon henkilöstön kanssa.¹⁴⁴

YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksessa on määritelty lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään huolenpitoon ja suojeluun. Sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen Suomessa oleva lapsi on oikeutettu sopimuksessa tunnustettuihin oikeuksiin riippumatta hänen ihonväristään, rodustaan, sukupuolesta, uskonnosta, kielestä, kansallisesta, sosiaalisesta tai etnisestä alkuperästä, varallisuudesta, syntyperästä, vammaisuudesta tai muusta vastaavasta seikasta. 3 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lapsia koskevissa hallintoviranomaisen ja sosiaalihuollon toimissa. 20 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan lapsella, joka ei pysty elämään perheensä kanssa, on oikeus valtiolta saatavaan tukeen ja erityiseen suojeluun. Tällöin tulee kiinnittää huomiota lapsen etniseen, kielelliseen ja uskonnolliseen taustaan sekä lapsen kasvatuksen jatkuvuuteen.

Vastaanottolain 5 §:n mukaan lasta koskevissa asioissa on huomioitava erityisesti lapsen etu ja hänen terveyteensä ja kehitykseensä liittyvät seikat. Lapsen mielipide ja toivomukset tulee selvittää ja ottaa huomioon lapsen kehitystason ja iän edellyttämällä tavalla. Lasta koskevat asiat tulee käsitellä kiireellisesti. Saman lain 6 §:ssä edellytetään haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioimista. Muun muassa alaikäiset ja erityisesti yksin Suomen tulleet alaikäiset lapset ovat haavoittuvia ja heidän tarpeensa pitää ottaa huomioon erityisesti sosiaalipalveluja annettaessa.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2016a, s. 1.

¹⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2016a, s. 2.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tapauksessa vuodelta 2017 oli kyse siitä, että Kotkan sosiaalitoimi ja Vastaanottokeskus olivat menettelleet virheellisesti. Kun ne eivät olleet arvioineet lapsen etua vastaanottolain 5 §:n ja sosiaalihuoltolain 5 §:n mukaisesti, lapsen etua olisi tullut arvioida laaja-alaisesti ja yksilöllisesti turvapaikanhakijoiden kotiin paluuseen asti vastaanottopalveluja lakkautettaessa ja sosiaalihuoltolaissa säädetyistä palveluista päätettäessä.¹⁴⁶

Tapaus korostaa lapsen edun arvioinnin ensisijaisuutta koko turvapaikkaprosessin aikana, jopa vastaanottopalveluiden lakkauttamisen jälkeen. Sosiaalihuoltolaki ja lasten oikeuksien sopimus velvoittavat viranomaisia päätöksenteossa huomioimaan lapsen etua etenkin välttämättömän toimeentulon turvaamisen kannalta.¹⁴⁷ Huomioitavaa tässä tapauksessa on se, että julkisella vallalla on siis erityinen vastuu puuttua tilanteeseen, jotta lapsen oikeuksia voidaan toteuttaa, jos lapsen etua ei voida muuten turvata.

Lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n mukaan vastaanottokeskuksen henkilöstö on veloitettu ilmoittamaan kunnan sosiaalihuollolle lapsista, joiden huolenpidon ja hoidon tarve, oma käyttäytyminen tai kehitystä vaarantavat olosuhteet edellyttävät lastensuojelun mahdollista tarpeen arvioimista. Lain 26 §:n mukaisesti lastensuojeluasiala tulee vireille, kun sosiaalityöntekijä tai lastensuojelutyöntekijä saa tietää mahdollisesta lastensuojelua tarvitsevasta lapsesta tai kun hakemus tulee vireille. Asian vireille tulon jälkeen arvioidaan lapsen mahdollinen välittömän lastensuojelun tarve. Lain 36 §:n mukaan on myös tehtävä lapsen palvelutarpeen arviointi, ellei tätä katsota ilmeisen tarpeettomaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut vuoden 2016 kuntainfossa, että jos turvapaikanhakijalapsella todetaan olevan lastensuojelun tarvetta, on hänellä oikeus lastensuojelulaissa määriteltyihin palveluihin. Samalla arvioidaan vastaanottokeskuksen antamien palveluiden riittävyys lapselle.¹⁴⁸ Sosiaalihuoltolain 12 § edellyttää kuntia kuitenkin järjestämään vain kiireellistä ja välttämätöntä lastensuojelua. Järjestämisvastuu ei siis takaa lastensuojelun palveluja kaikissa tilanteissa vaan edellyttää arviointia lastensuojelun tarpeen kiireellisyydestä.

¹⁴⁶ AOA 6946/2017 (25.5.2018).

¹⁴⁷ AOA 6946/2017 (25.5.2018).

¹⁴⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2016a, s. 2–3.

Turvapaikanhakijoiden pääsyä terveyspalveluihin on myös kritisoitu. Vuoden 2016 kuntainfon mukaan turvapaikanhakijoiden terveyspalveluista vastaavat vastaanottokeskukset sekä julkiset että myös yksityiset palvelun tuottajat. Kunnat ovat velvoitettuja tarjoamaan ja järjestämään turvapaikanhakijoille terveyspalveluita terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:n mukaisesti. Turvapaikanhakijoilla on myös oikeus saada terveydenhuollon ammattilaisten välttämättömäksi katsomia muita terveyspalveluja. Kansainvälistä suojelua hakevat ovat samalla lailla oikeutettuja terveyspalveluihin kuin henkilöt, joiden kotikunta on Suomessa. Vastaanottolain 26 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on järjestämisvastuu turvapaikanhakijoiden kiireellisestä hoidosta ja muista välttämättömiksi arvioituista terveyspalveluista sekä 2 momentin mukaan turvapaikanhakijalapselle tulee antaa samat terveyspalvelut kuin kunnassa vakituisesti asuvalle henkilölle.¹⁴⁹ Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2016 raportin mukaan turvapaikanhakijoiden, etenkin lasten, pääsy ennaltaehkäiseviin terveydenhuollon palveluihin, kuten lastenneuvolapalveluun ja kouluterveydenhuoltoon, oli puutteellista. Kuntaliiton mukaan kunnat eivät ole velvollisia järjestämään neuvolapalveluja, mutta kouluterveydenhoito kuuluu kunnille. Äitiysneuvolan osalta Lounais-Suomen alue oli ainoa, jossa kaikki rasakaana olevat vastaanottokeskuksen asukkaat kuuluivat julkisen äitiysneuvolan piiriin. Maahanmuuttovirastolla ja vastaanottokeskuksilla on järjestämisvastuu turvapaikanhakijoiden terveydenhuollon osalta, mutta ne ovat voimattomia tilanteissa, joissa kunta on kieltäytynyt antamasta palvelua turvapaikanhakijoille. Raporttia varten suoritettujen kyselyiden aikana vuosina 2015–2016 ehkäisevään terveydenhuoltoon pääseminen ei kohentunut paljoakaan. Suurimmaksi ongelmaksi nousi se, että ennaltaehkäiseviä terveyspalveluita tarvitsevat kaikkien haavoittuvimmat ryhmät kuten naiset, lapset ja nuoret.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö, 2016b, s. 1.

¹⁵⁰ THL, 2016, s. 28.

4 Haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkapuhuttelu

4.1 Puhuttelijan velvoitteet haavoittuvien asemaa turvaamassa

4.1.1 Puhuttelijan rooli turvapaikkapuhuttelussa

Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti hakijan perusteet häneen kohdistuneesta vainosta tai muusta vastaavasta oikeudenloukkauksesta tai niiden uhista hakijan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa. Menneisyydessä tapahtuneiden oikeudenloukkauksien lisäksi erityistä huomiota on myös kiinnitettävä tulevaisuuden oikeudenloukkauksiin. Oleellista onkin toissijaisen suojelun perusteella myönnetyn turvapaikan saamisessa se, mikä hakijaa mahdollisesti uhkasi tämän palatessa takaisin kotimaahansa tai vastaavasti pysyvään asuinmaahansa.¹⁵¹

Menettelydirektiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion viranomaisilla, jotka ovat vastuussa hakemusten tutkinnasta, on oltava asianmukainen koulutus. Jäsenvaltioiden on tarjottava koulutusta asetuksen (EU) N:o 439/2010¹⁵² 6 artiklassa luetelluista aiheista, kuten turvapaikka-asioita ja ihmisoikeuksia koskevista aiheista, puhuttelutekniikoita, haavoittuvien erityistarpeita tai heidän vastaanotto-olosuhteitansa koskevia erityishuomioita. Virkamiehet, jotka puhuttelevat hakijoita menettelydirektiivin nojalla, on oltava yleistiedot ongelmista, joilla saattaa olla negatiivisia vaikutuksia hakijan kykyyn tulla kuulluksi. Tällä tarkoitetaan muun muassa haavoittuvien ryhmien vastaanotto-olosuhteita ja aiemmin kidutuksen kohteeksi joutuneille annettava erityishuomio. Varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien ja alaikäisten puhutteluun kiinnitetään erityishuomiota. Lähtökohtana on, että haavoittuvassa asemassa olevia lapsia puhuttelee vain tehtävään erityisen koulutuksen saaneet puhuttelijat. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan vuoden 2016 ruuhkanpurussa tästä kuitenkin poikettiin, mutta vuonna 2017 tilanne kohteni tältä osin.¹⁵³

¹⁵¹ Similä, 2018, s. 331.

¹⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta.

¹⁵³ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 25.

Turvapaikanhakijan henkilökohtaisen puhuttelun suorittaminen on erityisen vaativa tehtävä. Hakijalle on myös hyvä kertoa, että puhuttelijana ei toimi poliisi, vaan Maahanmuuttoviraston virkamies, joka on erikoistunut turvapaikkaperusteiden selvittämiseen, eikä häntä tarvitse pelätä. Puhuttelijan tehtävänä on auttaa ja ohjata hakijaa kertomaan hänelle kotimaassaan tapahtuneista asioista, jotka ovat erityisen tärkeitä hakemuksen perusteiden selvittämisen ja turvapaikkapäätöksen ratkaisemisen kannalta. Hallintolain (434/2003) 31 §:n viranomaisen selvittämisvelvollisuuden mukaisesti puhuttelijalla on oikeus olla vastaanottamatta suullista kertomusta, joka ei ole merkitystä turvapaikkapäätöksen ratkaisuun.¹⁵⁴

Puhuttelijalla on oltava hakijan tarpeita vastaava koulutus sekä perehdytys tehtävään. Tämän lisäksi puhuttelu edellyttää perehtymistä aiempaan asiakirja-aineistoon sekä hakijan profiilitietoihin, lähtömaan olosuhteisiin ja maantietoon, yhteiskuntajärjestyksen keskeisiin piirteisiin, maan etnisiin ryhmiin ja kulttuuriin.¹⁵⁵ Oleellista on, että puhuttelijalle muodostuu näkemys turvapaikkahakemuksen arvioinnin ja ratkaisun kannalta tarpeellisista kysymyksistä. Jo ennen puhuttelua tulee varmistaa, että hakijalla on ymmärrys puhuttelun tarkoituksesta ja kaikkien puhuttelussa läsnäolijoiden, kuten tulkin ja avustajan, rooleista.¹⁵⁶ Puhuttelun aikana tulee varmistaa ja tiedustella useaan otteeseen, onko hakija varmasti muistanut tuoda esille kaikki keskeisimmät asiat hakemuksen kannalta. Puhuttelija kirjaa ylös pöytäkirjaan hakijan kertomuksen mahdollisimman tarkasti siten, että turvapaikkapäätöksen kannalta tärkeimmät perusteet ovat selvillä. Lopuksi hakijalle kerrotaan, että hän voi puhuttelun jälkeenkin toimittaa lisäselvityksiä, kuten lääkärintodistuksia, hakemukseensa.¹⁵⁷ Puhuttelija myös tarkkailee hakijan tilaa, kiihtymystä tilanteessa, mahdollista väsymystä ja keskeyttää puhuttelun tai pitää tauon, jos puhuteltavan tila tai puhuttelijan oma tila sitä vaatii¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 41.

¹⁵⁵ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 17.

¹⁵⁶ Maahanmuuttovirasto, 2008, s. 8, 10.

¹⁵⁷ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 42.

¹⁵⁸ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 23.

Puhuttelijan esittämät kysymykset on osattava asettaa hakijan ymmärrystä ja käsityskykyä vastaavalle tasolle. Osa hakijoista on kirjoitus- ja lukutaidottomia ja osalla saattaa olla henkisiä ongelmia traumatisoitumisen tai sairauden vuoksi ja olla siten haavoittuvassa asemassa. Pakolaiseksi joutuminen voidaan myös luokitella eräänlaiseksi kriisitilanteeksi, jossa hahmotuskyky heikentyy ja tunteiden tasapaino horjuu. Traumaattisista ja vaikeista kokemuksista kertominen tuntemattomalle ihmiselle ymmärrettävästi yksin tai tulkin avulla vaatii vahvuutta ja henkisiä voimavaroja. Lisäksi luottamussuhteen syntyminen haastattelijan ja hakijan välille voi koitua ongelmaksi varsinkin, jos hakija pelkää puhuttelijaa. Puhuttelussa on tärkeä kertoa hakemuksen perusteena olevista tapahtumista. Hakijalta odotetaan turvapaikka-asioissa aukotonta ja johdannonmukaista kertomusta hänelle tapahtuneiden asioiden kulusta. Vaikka hakija tämän ymmärtä isikin, voivat turvapaikkahakemuksen menestymisen kannalta tärkeimmät seikat jäädä kertomatta. Myös pienten yksityiskohtien muistaminen, voi tukea kertomuksen pääseikkoja ja vahvistaa sen autenttisuutta.¹⁵⁹

4.1.2 Yleisesti virkamiehen käyttäytymisvelvoitteista

Virkamiehet toimivat julkishallinnon tehtävissä ja heillä on virkavastuu toimistaan. Virkamiehiltä edellytetään tehokkuutta ja asiantuntemusta. Puolueettomuus, lainmukaisuus ja oikeudenmukaisuus ovat arvoja, joita virkamiehen tulee noudattaa toimessaan. Virkamieslain (750/1994, VirkamL) 2 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata valtion julkisten tehtävien hoitaminen tarkoituksenmukaisesti, tuloksellisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Virkamiehen asema ja tehtävät edellyttävät tiettyä käyttäytymistä virkamieheltä (VirkamL 14.2 §). Virkamiehen tulee käyttäytyä niin, etteivät hänen toimensa heikennä luottamusta virkamieheen tai koko viranomaiseen. Etenkin asiakaspalvelutehtävissä erittäin tärkeänä korostuu asianmukaisen käyttäytymisen vaatimus.¹⁶⁰ Perustuslain (731/1999, PeL) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tästä

¹⁵⁹ Juvonen, 2012, s. 91.

¹⁶⁰ Koskinen & Kulla, 2013, s. 1, 184–188.

johtaen viranomaisen tulee toimia lainmukaisesti. Tämä edellyttää, että viranomainen noudattaa menettelyjä koskevia normeja. Näillä vaatimuksilla taataan hallinnollisesti asianmukainen menettely ja oikeusvarmuutta.¹⁶¹

Hallintolain 6 §:ssa säädetään viranomaista ohjaavista yleisistä oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteilla rajoitetaan viranomaisen harkintavaltaa. Hallinnossa asioivia henkilöitä on kohdeltava tasapuolisesti ja viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoituksena on pyrkiä turvaamaan hallinnossa asioivien oikeus yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin saada asiansa käsitellyksi hallintoviranomaisessa ja oikeuksiensa valvomiseen. Hallinnossa asioivien tasapuolinen kohtelu saa merkityssisältönsä PeL 6 §:ssä säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös syrjintäkiellon periaatteen, jonka mukaan syrjintä kielletään monella eri perusteella. Viranomaisen soveltaa lakia kaikkien kohdalla samalla tavalla huomioiden kuitenkin laissa mainittavat poikkeukset ja ulkomaalaislakia sovellettaessa myös lain tulkinnanvaraisuuden. Lisäksi positiivinen erityiskohtelu, jonka tarkoituksena on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta tai syrjinnästä johtuvaa haittojen poistoa tai ehkäisyä, on sallittavaa eikä siten ole syrjintää. Positiivisella erityiskohtelulla voidaan turvata esimerkiksi heikommassa asemassa olevia ryhmiä kuten maahanmuuttajia.¹⁶²

Lisäksi viranomaista velvoittaa tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain laissa perusteltuihin tarkoituksiin eikä saa käyttää harkintavaltaansa väärin. Toiseksi viranomaisen tulee objektiivisuusperiaatteen mukaisesti olla puolueeton. Kolmanneksi suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien pitää vastata suhteellisesti laissa määriteltyä päämäärää. Lisäksi luottamuksensuojan perusteella viranomaisen on toimillaan suojattava oikeusjärjestyksessä määritellyjä oikeutettuja odotuksia.¹⁶³

¹⁶¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 125.

¹⁶² Niemivuo ja muut, 2010, s. 125–129.

¹⁶³ Mäenpää, 2008, s.64–65.

4.1.3 Haavoittuvassa asemassa olevien huomioiminen ja kohtaaminen

Turvapaikkapuhuttelu on kaikille puhutteluun osallistuville erityisen haastava tilanne, joka edellyttää etenkin viranomaisilta vahvaa ammatillista osaamista. Yleisesti turvapaikanhakijan kohtaamisessa tulee muistaa, että hakija on täysin vieraassa ympäristössä ja kulttuurissa sekä mahdollisesti lukutaidoton. Jo tämä asettaa turvapaikanhakijan oikeudellisesti heikkoon asemaan. Lisäksi turvapaikanhakijat ovat usein joutuneet kokemaan traumaattisia tapahtumia kotimaassaan tai matkalla Suomeen. Myös muista syistä joutuvat fyysiset tai psyykkiset oireet tulee huomioida. Puhutteluun osallistuvien viranomaisten tulee käyttäytymisellään luoda luottamuksellinen ja rauhallinen ilmapiiri puhuttelutilanteeseen. Tällä tavoin hakija saadaan rentoutumaan, stressin tunne ja ahdistuneisuus vähenevät ja siten hakija rohkaistuu antamaan tietoja.¹⁶⁴

Jokainen puhuttelutilanne on erilainen ja niihin tulisikin valmistautua tutustuen turvapaikanhakijan henkilökohtaiseen profiiliin. Jokaisen puhuttelun kohdalla tulee huomioida, että puhuttelu on turvapaikanhakijalle pelottava, jännittävä ja myös uhkaavaksi koettu tilanne. Hakija ei usein halua tai uskalla sanoa, että hän ei osaa tai muista ilmaista jotakin. Hankalan asian kysyminen useampaan kertaan tai puhuttelijan hermostuminen voi johtaa siihen, että hakija antaa sattumanvaraisen vastauksen päästäkseen vaikeasta tilanteesta pois tai aiheuttaa tälle henkisen lukon, jolloin hakija ei pysty vastaamaan olleensa kysymyksiin. Jos hakija on kotimaassaan joutunut kuulusteltavaksi, puhuttelutilanne voi muistuttaa häntä aiemmista huonoista kuulustelukokemuksista. Haavoittuviin ryhmiin kuuluvat turvapaikanhakijat voivat antaa sellaisia vastauksia puhuttelussa, joita he olettavat puhuttelijan tahtovan kuulla. Hakijaa ei tule johdatella muokkaamaan tai ylitulkitsemaan omaa kertomustaan sen puutteellisuuksien tai aukkojen osalta. Myöskään puhuttelijan ei tule liiallisesti tulkita hakijan vastauksia. Erityisen huomiota tulee kiinnittää hakijan mahdollisiin traumaattisiin kokemuksiin, ikään ja kehitystasoon.¹⁶⁵

¹⁶⁴ European Asylum Support Office (EASO), 2014, s. 5 – 6.

¹⁶⁵ Maahanmuuttovirasto, 2008, s. 18

4.1.4 Traumatisoituneet hakijat

Traumatisoituneet hakijat kuuluvat haavoittuviin ryhmiin, jotka ovat kaikkein heikoimassa asemassa turvapaikkaprosessissa varsinkin, kun päätös turvapaikansaamisesta perustuu puhuttelussa hakijan kertomiin seikkoihin ja perusteisiin. Traumatisoituneen hakijan kohdalla erityistä huomiota tulee kiinnittää rauhallisen ilmapiirin luomiseen sekä hakijan tilaan sopivaan kohtaamiseen. On myös hyvä muistaa, että traumatisoituminen ilmenee eri tavoin eri ihmisillä.¹⁶⁶

Traumaattisista kokemuksista kertominen on aina vaikeaa. Puhuttelijan tulee tiedostaa, ettei hakija välttämättä ole halukas vastaamaan kysymyksiin tai kertomaan traumaattista kokemuksistaan.¹⁶⁷ Monilla hakijoista on vakavia traumoja kokemansa väkivallan tai sen uhan takia, eivätkä pysty muistamaan tai kertomaan kokemuksistaan psyykkisen tilansa vuoksi. Psyykkisten ongelmien vuoksi henkilöllä voi olla vaikeuksia hahmottaa todellisuutta.¹⁶⁸ Hakijan kyky kertoa tapahtumista kronologisesti ja yksityiskohtaisesti voi heiketä traumatisoitumisen takia. Trauman kokenut kertoo tapahtumista usein ulkopuolisena ilman, että asiasta käy täysin selville ovatko kokemukset hänen omiaan. Tästä syystä hakijan kertomusta voi olla vaikea pitää paikkansapitävänä. Traumaattisista kokemuksista kertominen voi myös herättää voimakkaita tunnereaktioita henkilössä, kuten ahdistuneisuutta, stressiä tai itkua.¹⁶⁹

Erityishuomiona voidaan myös mainita, että yksin tulleet alaikäiset lapset voivat myös kuulua traumatisoituneiden haavoittuvaisten ryhmään. Turvapaikanhakijalapsen joutuvat usein kohtaamaan traumaattisia kokemuksia ja heillä saattaa olla psyykkisiä ongelmia maahan tullessa. He ovat usein yksinäisiä, turvattomia, pelokkaita ja kaipaavat turvaa ja huolenpitoa. Lapsien on usein vaikeampaa puhua traumaistaan kuin aikuisten. Puhuminen voi olla vaikeaa monesta eri syystä. Lasta on voitu kieltää puhumasta, jos häntä on

¹⁶⁶ Maahanmuuttovirasto, 2018, s.19.

¹⁶⁷ European Asylum Support Office (EASO), 2014, s. 3.

¹⁶⁸ Juvonen, 2012, s. 97.

¹⁶⁹ Maahanmuuttovirasto, 2008, s. 19.

pahoinpidelty matkan aikana, käytetty seksuaalisesti hyväksi tai joutunut maksamaan matkastaan prostituutiolla. Traumatisoituminen ilmenee yleisimmin masentuneisuutena, puhumattomuutena, aggressiivisuutena tai ahdistuneisuutena. Lapsi voi myös haluta unohtaa ikävät kokemukset ja tapahtumat. Lisäksi tulkin välityksellä asioista kertominen saattaa aiheuttaa epäröintiä lapsessa. Lapsi voi pelätä, että tulkki kertoo hänen asioitansa toisille saman maan kansalaisille. Näistä syistä lapselle tulee taata koko turvapaikkamenettelyn ajaksi pysyvät turvalliset aikuiset rinnalleen.¹⁷⁰

4.1.5 Alaikäiset yksin tulleet hakijat

Määritelmädirektiivin mukaan alaikäisiksi katsotaan alle 18-vuotiaat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt. Haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijalasten pakolaisuuden taustalla on yleensä turvattomat olot kotimaassa. On kuitenkin ilmeistä, että lasten maahantuloon ja turvapaikanhakuun Suomesta liittyy ihmiskauppaa ja salakuljettusta. Syy pakoon voi myös olla väkivalta tai seksuaalinen riisto. Yksin tulneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kaikissa yksityisen ja julkisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, lainsäädäntöelinten tai hallintoviranomaistentoimissa on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. 12 artiklan mukaan lapselle on taattava oikeus tuoda esiin oma näkemyksensä ja annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa toimissa joka itse tai edustajan avulla. Lapsen tulee saada asianmukaista suojelua sekä humanitaarista apua. Myös lapsen kehitykseen ja terveyteen liittyvät seikat tulee ottaa huomioon.¹⁷¹

Maahanmuuttovirasto ei aina toteuta lapsen edun mukaisia menettelyjä, kuten selviää tapauksesta KHO 2018:138. Tapauksessa oli kyse siitä, voitiinko alaikäinen yksin Irakista tullut hakija käännyttää Irakiin. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt A:n turvapaikkahakemuksen ja päättänyt käännyttää tämän, koska A:lla oli yhteys vanhempiinsa kertomansa mukaan. A kertoi kuitenkin valituksessaan hallinto-oikeudelle, että oli kadottanut yhteyden vanhempiinsa. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja katsoi, että A:lla oli Bagdadissa perheenjäseniä ja sukulaisia. KHO:lle A kertoi, että oli menettänyt yhteyden perheenjäseniinsä eikä heitä voitu jäljittää. KHO katsoi, ettei A:ta voida käännyttää Irakiin, koska

¹⁷⁰ European Migration Network, 2009, s. 3 & 63.

¹⁷¹ European Migration Network, 2009, s. 3.

Maahanmuuttovirasto ei ollut varmistunut palauttamissuhteiden asianmukaisuudesta, eikä siten myöskään lapsen etua ollut turvattu. Asia palautettiin Maahanmuuttoviraston uudelleen käsittelyyn käännättämisen ja oleskeluluvan osalta.¹⁷²

Alaikäiset turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa verrattuna aikuisiin turvapaikanhakijoihin, joten heidän oikeuksiensa toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja menettelyjä¹⁷³. Tietyssä haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijalapsen etu ei ole aina sama kuin kaikkien muiden samassa haavoittuvassa ryhmässä olevien lasten etu. Päätöksen tekevän viranomaisen on otettava huomioon jokaisen lapsen kohdalla lasten eriasteinen ja -tyyppinen haavoittuvuus, sillä jokainen lapsi on omanlaatuisensa ja eri tilanteet tulee arvioida lapsen ainutlaatuisuuden perusteella.¹⁷⁴

Alaikäisellä yksin tulleella turvapaikanhakijalla tarkoitetaan alaikäistä turvapaikanhakijalasta, joka on tullut Suomeen ilman vanhempiaan tai muuta laillista huoltajaa. Yksin tulleiden lasten puhuttelut hoidetaan iästä riippumatta heidän kehitystasonsa huomioon. Huoltajiensa kanssa turvapaikkaa hakevaa lasta voidaan myös kuulla turvapaikkapuhuttelussa. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkapuhuttelussa ovat läsnä myös hakijan edustaja, tulkki sekä avustaja.¹⁷⁵ UlkL 6 §:n mukaan 12 vuotta täyttänyttä lasta tulee kuulla, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Nuorempaa lasta voidaan myös kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alle 18-vuotiaiden kohdalla erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsen etuun, hänen terveyteensä ja kehitykseensä liittyviin seikkoihin.¹⁷⁶

UlkL 6 §:n mukaan lapsia koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä. Lapsen turvapaikkapuhuttelun hoitaa tehtävään erikoistunut virkamies,

¹⁷² KHO 2018:138.

¹⁷³ Sormunen, 2017, s. 390.

¹⁷⁴ YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2013, s. 16.

¹⁷⁵ Parsons, 2010, s. 57.

¹⁷⁶ Maahanmuuttovirasto, 2008, s. 30.

jolla on asianmukainen koulutus. Kasvava turvapaikanhakijoiden määrä on kuitenkin joutunut siihen, että alaikäisiä turvapaikanhakijoita saattaa kuulustella henkilö, jolla ei välttämättä ole asianmukaista koulutusta alaikäisten yksin tulleiden kohtaamisesta. Jos lapsen ympärillä olevilla aikuisilla ei ole riittävää koulutusta haavoittuvaisten ja traumatisoituneiden lasten kohtaamisesta, niin lapsi saattaa turhautua herkästi. Lapsi kuitenkin tarvitsee kunnioittavaa kohtelua ja myötätuntoa. Alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkapuhuttelut järjestetään Helsinki 2-tulosalueella. Puhutteluiden järjestelyissä otetaan huomioon lapsen etu huomioimalla lapsen erityistarpeet, kuten lapsen kokemat traumaattiset kokemukset, sairaus tai raskaus ja Helsingissä tapahtuvaa puhuttelua varten pitkiä matkoja pyritään välttämään. Edellä mainituista syistä lapsi puhutellaan edustajan tai vastaanottokeskuksen pyynnöstä omassa sijoituspaikassaan.¹⁷⁷

4.2 Muiden puhutteluun osallistuvien henkilöiden roolit

4.2.1 Avustaja

Ulkomaalaisen oikeudesta oikeusapuun säädetään ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaan oikeusapulaissa. Oikeusapulain (257/2002, OAL) 1 §:n mukaan oikeusapua annetaan valtion varoista henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisissa asioissa, mutta ei kykene taloudellisen asemansa vuoksi itse hoitamaan asian vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muissa viranomaisissa. 2 §:n 2 momentin mukaan oikeusapua annetaan myös henkilöille, jotka eivät asu Suomessa tai muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, jos henkilöä koskeva asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai, jos oikeusapua tarvitaan erityisestä syystä.¹⁷⁸ Oikeusapulain 8 §:n mukaan oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Ennen vuoden 2016 oikeusavun rajoituksia Ulkl 9 § 2 momentin mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyinä avustajana voi myös toimia julkisen oikeusavustajan ohella muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö. Hallintolain 12 §:n mukaan Hallintoasian hoitamisessa saa käyttää

¹⁷⁷ European Migration Network, 2009, s.3 & 41.

¹⁷⁸ Mäenpää, 2013.

avustajaa ja asiamiestä. Oikeus avustajan tai asiamiehen käyttämiseen on luonteeltaan yleinen eikä edellytä, että henkilö ei itse pysty asioimaan viranomaisessa. Avustajalla ei kuitenkaan ole puhevaltaa päämiehensä rinnalla eikä hän ole oikeustoimikelpoinen, vaan hän toimii päämiehen oikeudellisena apuna.¹⁷⁹ Menettelydirektiivissä määritellään julkisin varoin annettavan oikeusavun vähimmäistaso kansainvälistä suojelua hakeville.¹⁸⁰

Kansainvälistä suojelua hakevilla on ollut Suomessa oikeus julkisin varoin annettavaan oikeusapuun hallintoasian hoitamiseen turvapaikkapuhuttelussa sekä tuomioistuinvaiheessa. Oikeusapua ovat yleensä antaneet yksityiset oikeusavustajat. Kansainvälistä suojelua hakevien määrä kasvoi vuonna 2015 räjähdysmäisesti. Sen mukana myös oikeusapupäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut huomattavasti. Oikeuspalvelujen saatavuutta ei ole suunniteltu niin isoille hakijamäärille. Oikeusapua on arvosteltu myös siksi, että ulkomaalaiselle määrättyä oikeusavustajana saattoi myös toimia esimerkiksi asianajaja, jonka toiminta avustajana ei kuulu lailla säädetyn valvontajärjestelmän¹⁸¹ piiriin. Turvapaikkamenettelyissä tarjottava oikeusapu on myös laajempaa kuin muiden hallintoasioiden käsittelyissä ja menettelydirektiivin vähimmäistason ylittävää. Oikeusavustajia ei ole tarpeeksi, jotta oikeusapulaissa määriteltyä oikeusapua voitaisiin tarjota jokaiselle kansainvälistä suojelua hakevalle. Ulkomaalaisasioissa annettavan oikeusavun osalta tulee varmistaa, että oikeusapua tarjoavilla on riittävä ulkomaalaisoikeuden tuntemus ja, että avustajat täyttävät tietyt ammattieettiset vaatimukset. Siksi oikeusavun saamista päätettiin muuttaa ulkomaalaislain nykyisen 9 §:n mukaiseksi. Turvapaikkapuhuttelussa avustajan läsnäolo ei kuulu oikeusapuun, ellei avustajan läsnäolo ole erityisistä painavista syistä tarpeen. Oikeusapu kuuluu kuitenkin hakijalle, jos hän on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias hakija.¹⁸²

¹⁷⁹ Niemivuo ja muut, 2010, s. 162.

¹⁸⁰ HE 32/2016 vp s. 10.

¹⁸¹ Valvontajärjestelmän piiriin kuulumisella tarkoitetaan oikeuskanslerin valvonnan alaisuudessa toimivia luvan saaneita koulutettuja oikeusavustajia, jotka ovat velvoitettu noudattamaan samanlaisia ammattieettisiä sääntöjä, HE 318/2010 vp, s. 25.

¹⁸² HE 32/2016 vp s. 11.

Vuoden 2016 hallituksen esityksen mukaan avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voidaan asettaa erityiset painavat syyt, jos viranomaisen selvittämismahdollisuudesta huolimattakin hakija ei kykene riittävän selkeästi tuomaan esiin oleellisia seikkoja perusteiksi turvapaikkahakemukselleen ja oikeusavun antaminen olisi tällöin aidosti hakijalle tarpeen, jotta hänen oikeusturvansa ei tosiasiallisesti vaarantuisi turvapaikkapuhuttelussa. Tällaisiksi painaviksi syiksi, jotka vaikuttavat hakijan kykyyn tehdä asioista riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa, voidaan lukea hakijan erityinen haavoittuva asema, kidutuskokemukset, traumatisoituminen, alaikäisyys tai luku- tai kirjoitustaidottomuus.

Oikeusavun rajoituksilla on suurimmat vaikutukset ja haasteet haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Yleisesti ottaen turvapaikanhakijoilla ja varsinkin haavoittuvassa asemassa olevilla on korostunut oikeusturvan tarve. Turvapaikan hakeminen on oikeudellinen asia, johon hakija tarvitsee asian tuntijan apua. Hakijalta ei voi edellyttää vieraan maan menettelytapojen ja lainsäädännön tuntemusta. Hakijan oikeusturvan kannalta yleinen oikeudellinen neuvonta ei riitä.¹⁸³

Avustajan saaminen turvapaikkapuhutteluun edellyttää erityistä painavaa syytä, kuten haavoittuvassa asemassa olemista. Jokaiselle turvapaikanhakijalle ei siis ole mahdollista tarjota valtion varoin kustannettavaa oikeusapua turvapaikkapuhutteluun. Hakijalla on kuitenkin oikeus hankkia avustaja omalla kustannuksellaan.¹⁸⁴ Huolta aiheuttaa se, miten oikeusaputoimistot pystyvät tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat. Oikeusaputoimistojen kyky selvittää lisääntyvästä työmäärästä herättää myös kysymyksiä. Useat traumatisoituneet, ihmiskaupan tai kidutuksen uhrin saattavat siten jäädä ilman oikeusapua ja avustajaa turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa.¹⁸⁵ Riskejä sisältyy myös siihen, että oikeusavun rajoittaminen siirtää oikeusavun painopistettä hallintomenettelyvaiheesta tuomioistuinprosessiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että turvapaikan

¹⁸³ Oikeusministeriö, 2012, s.19.

¹⁸⁴ Sisäministeriö & Owl Group, 2019, s. 34.

¹⁸⁵ HaVL 13/2016 vp s. 8.

saamisen kannalta oleelliset seikat ja selvitykset jäisivät mahdollisesti piiloon turvapaikkatutkinnassa. Tällöin turvapaikkahakemusten todellinen käsittelyaika pitkittyisi, työt lisääntyisivät tuomioistuinvaiheessa ja siten myös kustannukset nousisivat.¹⁸⁶

Ulkomaalaislain muutoksissa tulee myös kiinnittää oikeusavun rajoituksiin alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta. Pääsääntönä avustajan läsnäolo ei enää kuulu turvapaikkapuhutteluun. Ulkl 9 §:n mukaan ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias saa kuitenkin avustajan turvapaikkapuhuttelua varten. Huoltajan kanssa maahan tulleita alaikäisiä ei kuitenkaan oteta tässä huomioon. Hallituksen esityksessä vuodelta 2016 todetaan, että alaikäisyys on vain yksi niistä tekijöistä, jotka huomioidaan erityisiä painavia syitä arvioidessa. Hallituksen esitys ei avaa sitä, miten erityisen painavia syitä arvioidaan huoltajan kanssa tulleiden alaikäisten kohdalla.¹⁸⁷ Yksin tulleiden oikeusturvan kannalta lakiuudistus oli merkittävä parannus, mutta myös huoltajan kanssa tulleet lapset ovat haavoittuvassa asemassa, eikä heiltä voida odottaa taitoja toimia turvapaikkamenettelyssä ilman avustajaa. Huoltaja poistaa edustajan tarpeen, mutta ei oikeusavun tarvetta. Lapsen oikeuksien turvaamista ei tulisi jättää huoltajalle turvapaikkaprosessiin liittyvän tietämyksen puutteen ja kielellisten vaikeuksien vuoksi. Kaikille alaikäisille tulisi turvata oikeus avustajan käyttöön turvapaikkapuhuttelussa, koska se on turvapaikkatutkinnan tärkein vaihe. Oikeusavun rajoittaminen ulkomaalaislaissa on myös mielenkiintoista verrattuna oikeusapulain 2 §:en, jossa taas oikeusapua annetaan myös ulkomaalaiselle, jonka asiaa käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusavulle on erityistä syytä. Erityisen painavan syyn vaatimuksen soveltaminen turvapaikanhakijoihin saattaa lisäksi olla ongelmallista syrjinnän kiellon kannalta. Huoltajan kanssa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalta lakiin jäi siis huomattava aukko.¹⁸⁸

Myös perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeusavun rajaaminen alaikäisiltä on PL 21 §:ssä

¹⁸⁶ Pakolaisneuvonta ry, 2016, s. 4.

¹⁸⁷ HE 32/2016 vp, s. 17.

¹⁸⁸ Sormunen, 2017, s. 396.

turvaton oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Lapset ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa, eikä heiltä voida odottaa kykyä ilmaista itseään ja toimia turvapaikkamenettelyssä yksin ilman avustajaa. Valiokunnan mukaan lakiehdotus on mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä pelkästään, jos Suomeen yksin tulleille lapsille taatan oikeusapua kattavasti turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi oikeusavustajan läsnäololle puhutteluissa asetettu ”erityisen painava syy” olisi tullut valiokunnan mukaan muuttaa ”erityisen syyn” vaatimukseksi tai vaihtoehtoisesti oikeusavun saamista puoltavat näkökohdat, kuten alaikäisyys, olisi pitänyt ottaa osaksi säännöstä. Erityisen painavien syiden käytännön arvioinnin kommentoinnin puute hallituksen esityksessä oli myös huomautettavaa valiokunnan mielestä. Valiokunta totesi myös, että lasten oikeuksien komitea on yksin tulleita lapsia koskevassa yleiskommentissaan katsonut, että turvapaikkamenettelyssä lapselle tulee taata oikeus ilmaiseen oikeusavustajaan, joka on läsnä koko turvapaikkapuhuttelun läpi.¹⁸⁹

4.2.2 Tulkkaus turvapaikkapuhuttelussa

Tulkkauksesta turvapaikkamenettelyssä säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkl 10 §:n mukaan hallintoasian käsittelyssä sekä muutoksenhaussa on oikeus käyttää tulkkia. Ulkl 203 §:ssa säädetään tarkemmin tulkitsemisen hoitamisesta. Ulkomaalainen voi käyttää tulkkia tai kääntäjää hallintoasiassa myös omalla kustannuksellaan. Viranomaisen määräämä tulkkinä tai kääntäjänä ei saa toimia sellainen henkilö, joka on sellaisessa suhteessa asiaan tai asianosaiseen, että hänen luotettavuutensa voi näistä syistä vaarantua tai, että asianosaisten turvallisuus saattaa vaarantua.¹⁹⁰ Ulkl 203 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia turvapaikkamenettelyssä suoritettavasta tulkitsemisestä tai kääntämisestä, jos turvapaikanhakija ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hakija ei sairautensa tai vammaisuutensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi.¹⁹¹

¹⁸⁹ PeVL 24/2016 vp s. 6.

¹⁹⁰ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, 2017, s. 1–3. Turvapaikkapuhutteluissa toiminutta tulkkia oli syrjitty hänen uskonnollisen vakaumuksensa perusteella. Tapauksessa punnittiin tulkkauksen luotettavuutta ja objektiivisuutta. Pelkkä epäily tulkin uskonnon vaikutuksesta tulkkauksen objektiivisuuteen ei ollut riittävä peruste tulkin erilaiselle kohtelulle turvapaikkapuhutteluissa tulkkinä toimimisesta.

¹⁹¹ Aer, 2016, s. 262.

Kielilain (423/2003) 18 § mukaan jos jollakulla on oikeus lain mukaan käyttää omaa kieltään, mutta viranomaisessa käytettävä kieli tai asian käsittelykieli on toinen, viranomaisen on järjestettävä tulkkauksen veloitus.¹⁹²

Viranomaisella on laajasti harkinnan varaa tulkkauksen ja kääntämisen järjestämisessä. Tulkkauksen sijasta käytetään käsitettä tulkitseminen, joka mahdollistaa vapaamuotoisemman tulkitsemisen käyttämisen ammattimaisen tulkinnan sijasta eikä Maahanmuuttoviraston välttämättä tarvitse turvautua ulkopuolisiin tulkkaukspalveluihin. Tulkitsemista tarvitaan, kun asiaa käsitellään suullisesti tai kun henkilö esittää suullisesti tietoja asiansa ratkaisemiseksi. Tulkitsemisella voidaan tarkoittaa puheen, viittomakielen tai elekielen tulkitsemista. Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia, että asianosainen ymmärtää tulkin välityksellä viranomaisen argumentit sekä mahdolliset pyynnöt ja vaatimukset asiassa ja, että asianosaisella on tarpeeksi mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan. Tulkitseminen ei saa tarpeettomasti viivästyttää hallintoasian käsittelyä ja ratkaisua, mutta sen täytyy kuitenkin olla tarpeeksi yksityiskohtaista ja kattavaa, ettei turvapaikanhakijan oikeus turva vaarannu puutteellisen tulkinnan vuoksi.¹⁹³

Tulkin rooli turvapaikkapuhuttelussa näkyy vastuullisena viestintänä. Turvapaikanhakijan ilmaisevat asiat tulee tulkata toiselle kielelle tarkasti, täsmällisesti ja laajasti, jotta viranomaisen voi tehdä oikeudenmukaisen päätöksen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön asiassa. Tulkki toimii siis viestin välittäjänä tilanteessa, jossa on kyse turvapaikanhakijan koko loppuelämästä. Tulkki ei saa ilmaista omia mielipiteitään tai antaa neuvoja asiassa. Tulkin on oltava neutraali, objektiivinen ja puolueeton. Puolueettomuuden takuun vuoksi tulkki ei saa ottaa vastaan työtä, jos hän tietää, ettei hän voi suhtautua asiaan ulkopuolisena puolueettomana henkilönä. Jos tulkki huomaa puhuttelijan ta puhutteltavan ymmärtäneen kysymyksen tai vastauksen väärin, on hänen puututtava siihen omalla työjärjestyspuheenvuorollaan.¹⁹⁴ Varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien

¹⁹² Kuosma, 2016, s. 84.

¹⁹³ Niemivuo ja muut, 2010, s. 264–265.

¹⁹⁴ Pakolaisneuvonta ry, 2009, s. 9.

puhutteluissa tulisi käyttää samaa sukupuolta olevaa tulkkia hakijan traumatisoitumisen tai hänen kulttuuritaustansa vuoksi, jos hänellä vaikuttaa olevan vaikeuksia esittää oleellisia perusteita turvapaikkahakemukselleen.¹⁹⁵

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkapuhuttelua tulkatessa tulkin on huomioitava lasten ja aikuisten käyttämän kielen erot. Lapsi ei välttämättä luota vieraisiin ihmisiin tai halua puhua heille kokemistaan vaikeista asioista. Pelkän sanallisen viestinnän lisäksi lapsen puhuttelua tulkittaessa tulkin on kiinnitettävä huomiota omaan äänensävyynsä, ilmeisiin ja elekieleen. Lapsen kehitystasoon tulee kiinnittää huomiota ja tulkin käyttämä kieli on sovitettava lapsen kehitystasolle sopivaksi.¹⁹⁶

Vuosien 2015 ja 2016 suurten ruuhkien vuoksi Maahanmuuttovirasto joutui turvautumaan suoraan hankintana hankittuihin tulkkaukspalveluihin. Maahanmuuttoviraston vuoden 2018 raportin mukaan vain muutamat viraston käyttämistä tulkeista on suorittanut Opetushallituksen määrittelemän asioimistulkin ammattitukinnon perusteet. Tulkkauksissa haasteiksi on havaittu ammattitaitoisten, suomen kielen ja erityissanaston hallitsevien tulkkien puute. Maahanmuuttovirasto ei tarkistanut tulkkien osaamisen tasoa ennen turvapaikkapuhuttelua, vaan luotti siihen, että tulkin osaaminen on riittävää. Muita havaittuja ongelmia olivat esimerkiksi tulkin vaikeudet ymmärtää kaikkea hakijan kertomaa tai tulkin epäammattimainen käyttäytyminen tilanteessa. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan valmiudet tulkkauksen oikeellisuuden tarkistamiseen ja laadun valvontaan eivät olleet riittäviä. Vastuu tulkkauksen riitauttamisesta jäi hakijalle itselleen muutoksenhakuvaiheessa. Tulkkauksen laadulla voi olla epäedullisia seurauksia hakijalle, joten sen laadun valvonta on äärimmäisen tärkeää päätöksen oikeellisuuden ja hakijan yhdenvertaisuuden kannalta.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Sisäministeriö & Owl Group, 2019, s. 41–42.

¹⁹⁶ Pakolaisneuvontary, 2009, s. 12.

¹⁹⁷ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 19–20 & 22–23.

4.2.3 Edustaja

Yksin Suomeen tulleelta lapselta puuttuu huoltaja tai vanhempi, joka pitää huolta lapsesta ja hoitaa lapsen hallinnollisia ja oikeudellisia asioita. Tämän vuoksi lapselle määrätään edustaja, joka toimii lapsen oikeuksien turvaajana. Vastaanottolaissa säädetään edustajan kelpoisuudesta, nimeämisestä, tehtävistä ja tehtävän lakkaamisesta. Myös kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1388/2010) säädetään että, pakolaiskiintiössä oleskeluluvan saaneelle erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle lapselle määrätään viipymättä edustaja, jos lapsi on ilman huoltajaa Suomessa.¹⁹⁸ Edustajan määräämisen taustalla ovat Suomea velvoittavat EU:n vastaanottodirektiivin¹⁹⁹ 19 artikla, turvapaikkamenettelydirektiivin²⁰⁰ 17 artikla ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus (LOS). Varsinaisista edustajan tehtävistä ei kuitenkaan ole tarkkaa määritelmää laissa. Vastaanottolain 40 §:n mukaan edustajana voi toimia ainoastaan täysivaltainen henkilö, joka on antanut tehtävään suostumuksensa ja pystyy hoitamaan toimensa moitteettomasti ja on toimittanut rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentin mukaisen rikosrekisteriotteen, jolla tutkitaan lasten kanssa työtä tekevien rikostaustaa. Vastaanottolain 41 §:n mukaisesti edustaja käyttää lapsen varallisuutta ja henkilöä koskevissa asioissa puhevaltaa huoltajan sijasta.²⁰¹

Maahanmuuttoviraston vuoden 2014 ohjeen mukaan edustajan tehtäviin kuuluu lapsen puhevallan käyttäminen puolueettomana edustajana. Puhevaltaansa edustaja käyttää lapsen turvapaikkaprosessissa, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa, kouluasioissa ja muissa alaikäisen elämää koskevissa asioissa. Edustaja turvaa lapsen toivomusten ja mielipiteiden esiin tuomista turvapaikkaprosessissa sekä muussa päätöksenteossa. Lapsen toiveet ja mielipiteet tuodaan esille sen mukaan, mitä lapsi itse ilmaisee silloin, kun lapsen ikä ja ilmaisukyky mahdollistavat sen.²⁰²

¹⁹⁸ Lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti Nro 6, 2005, kohdat 36 ja 72, s. 14 & 21.

¹⁹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.

²⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu).

²⁰¹ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018, s. 12; Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 85.

²⁰² Maahanmuuttovirasto, 2014, s. 14.

Edustaja avustaa ja edustaa yksin tullutta lasta Maahanmuuttoviraston suorittaessa vastuuvaltion määrittämismenettelyä koskevia toimia. Edustajan tehtävänä on varmistaa, että lapsen etu otetaan kaikissa menettelyissä huomioon. Edustajan tulee selventää lapselle, mitä vastuuvaltion määrittämismenettelyllä tarkoitetaan ja myös ohjata lasta turvapaikkapuhuttelussa kertomaan mahdollisimman laajasti perhesiteistään, jotta Euroopassa mahdollisesti oleskelevat lapsen perheenjäsenet ja sukulaiset pystytään jäljittämään ja tunnistamaan. Lapsen mahdollinen saattaminen perheenjäsenen tai sukulaisen luokse toiseen jäsenvaltioon edellyttää, että myös edustaja ilmaisee näkemyksensä siitä, onko kyseiseen maahan palauttaminen ja yhdistäminen sukulaisen kanssa lapsen edun mukaista.²⁰³

Edustajan rooli turvapaikkamenettelyssä on huolehtia siitä, että lapselle annetaan hänen oikeuksiensa mukaisesti turvapaikkamenettelyn kulusta ymmärrettävää tietoa. Edustaja osallistuu myös lapsen ohella turvapaikkapuhutteluun.²⁰⁴ Lapsen on hyvä tavata edustajansa ennen turvapaikkapuhuttelua. Edustajan tulee varmistaa, että lapsi ymmärtää mistä turvapaikkapuhuttelussa on kyse ja hänelle on hyvä kertoa etukäteen puhuttelussa läsnäolevista henkilöistä sekä puhuttelun kulusta. Edustaja ei kuitenkaan saa valmentaa lasta vastaamaan tietyllä tavalla puhuttelussa esitettyihin kysymyksiin, vaan hänen tulee toiminnallaan tukea sitä, että lapsi pystyy luottamaan puhuttelussa läsnäoleviin henkilöihin ja, että lapsi tuntee olonsa turvalliseksi. Näin tuetaan lapsen uskallusta kertoa totuudenmukaisesti kokemuksistaan.²⁰⁵ Edustaja huolehtii myös lapsen yleisestä voinnista puhuttelun aikana, jotta lapsi jaksaisi kertoa kokemistaan asioista riittävän perusteellisesti ja hänellä olisi riittävästi taukoja puhuttelun aikana.²⁰⁶

Edustajan mahdollisuuksia toteuttaa lapsen oikeusturvaa on kuitenkin arvosteltu riittämättömäksi. Lapsiasiavaltuutettu on todennut vuoden 2016 lausunnossaan

²⁰³ Maahanmuuttovirasto, 2014, s. 19.

²⁰⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2018, s. 12.

²⁰⁵ Maahanmuuttovirasto, 2014, s. 21.

²⁰⁶ Maahanmuuttovirasto, 2010, s. 20.

eduskunnalle, että edustajien pohjakoulutus, osaaminen ja edustajan tehtävien hoitamiseen saadun koulutuksen taso vaihtelevat huomattavasti. Vuonna 2015 alkaneen Euroopan pakolaiskriisin myötä yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten määrä kasvoi merkittävästi, eikä edustajia ole ollut riittävästi saatavilla vastaamaan tarvetta. Uudet edustajat saivat pikaisella aikataululla järjestetyissä tilaisuuksissa mahdollisesti vain nopean yleisen tason koulutuksen edustajan tehtävistä. Edustajalla voi olla samaan aikaan useampia edustettavia lapsia, eikä hän välttämättä pysty perehtymään riittävän tarkasti yksittäisen lapsen asiaan. Lapsiasiavaltuutettu toteaa myös, että kaikki edustajat eivät todellisuudessa ole edes tavanneet edustamaansa lasta edustajan tehtävän asianmukaisen toimitamisen vaatimalla tavalla tai edustaja on tavannut edustettavan lapsen vain kerran. Edustaja ei siten pysy ajan tasalla lapsen tilanteesta tai seikoista, jotka vaikuttavat hänen haavoittuvaan asemaansa. Edustajan perehtyneisyys yksittäisen lapsen asioihin ja osaamisen taso ei välttämättä riitä tukemaan turvapaikkaprosessissa yksin tulleen lapsen oikeusturvan toteutumista.²⁰⁷

Myös sisäministeriön ja Owal Group Oy:n tekemässä haastattelupohjaisessa selvityksessä vuodelta 2019 todetaan, että edustajien toiminta kaipaa kehittämistä etenkin edustajien laadun suhteen. Havaintojen mukaan edustajien laatu vaihtelee esimerkiksi suhteen, miten sitoutuneita edustajat ovat huolehtimaan lapsen turvapaikka-asioita eikä edustajien laatua valvota kunnolla. Haastatteluissa oli selvinnyt myös tapauksia, joissa edustaja oli laiminlyönyt toimiaan tai lapsen luottamus edustajaa oli merkittävästi kärsinyt, jonka vuoksi edustaja jouduttiin vaihtamaan. Ongelmallista on myös, ettei edustajien tehtävistä ole määritelty selkeästi laissa, mikä aiheuttaa tulkinnallisia eroavaisuuksia sen osalta, mitä edustajan pitää tehdä. Huomioitavaa on lisäksi, ettei edustajille järjestetä järjestelmällisesti peruskoulutusta. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin kehittäneessä parhaillaan peruskoulutusta edustajille, joka määrittää edustajille vähimmäisosaamisen tason.²⁰⁸

²⁰⁷ Lapsiasiavaltuutettu, 2016, s. 4.

²⁰⁸ Sisäministeriö & Owal Group Oy, 2019, s. 88 & 109.

4.3 Uskottavuuden arviointi

Uskottavuudella voidaan yleisesti tarkoittaa sitä, onko jokin tai joku kykenevä olemaan uskottava tai vaihtoehtoisesti sitä, onko jokin tai joku luotettava ja vakuuttava. Uskottavuuden arvioinnilla tarkoitan tutkimuksessani sitä prosessia, jossa kerätään oleellista tietoa hakijalta, arvioiden sitä kaiken päätöksentekijälle saatavilla olevan tiedon valossa ja päättäen ovatko hakijan esittämät todisteet sekä väitteet uskottavia turvapaikan saamisen kannalta.²⁰⁹

Kansainvälisessä pakolaisoikeudessa noudatetaan yleisesti vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on ensisijaisesti todistustaakka näyttää todeksi, että hänellä on perusteltu pelko joutua vainon tai muun vastaavan uhan kohteeksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan²¹⁰. Pakolaisaseman saamisen perusteena ovat aina turvapaikanhakijan kotimaan tai pysyvän asuinmaan vallitsevat olosuhteet, joiden takia hän on joutunut pakosta lähtemään maasta ja etsimään suojelua muualta. Viranomaisen eli Maahanmuuttovirasto arvioi sitä, onko turvapaikanhakijalla tarve kansainväliselle suojelulle kotimaansa tai asuinvaltionsa olosuhteiden vuoksi. Hakijan todistustaakalla on suuri rooli kansainvälisen suojelun myöntämisen kannalta, sillä turvapaikkahakemuksen epäuskottavuus johtaa hakemuksen hylkäämiseen.²¹¹ UlkL 98.2 §:n mukaan kansainvälisen suojelun tarvetta tulee arvioida jokaisen hakijan kohdalla yksilöllisesti. Maahanmuuttoviraston ei tule soveltaa hakijan todistustaakkaa liian ankarasti, sillä perusteita kansainvälisen suojelun saamiseksi voi olla erityisen hankala todistaa. Hakijan näyttökynnys ei ole erityisen korkea, koska väärä ratkaisu voi olla hakijan kannalta kohtalokasta. Kertomuksen edellytyksenä on ainoastaan, että vainon vaara on todellista ja, että perustelut vaaralle ovat järkeviä. Jos hakijan kertomuksessa on havaittavissa elementtejä, jotka eivät ole tosia tai yleinen henkilön uskottavuus

²⁰⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2013, S. 27.

²¹⁰ Rothsten, 2014, s. 20.

²¹¹ Aer, 2016, s. 273.

turvapaikanhakijana on kyseenalaista, voi kertomuksen todistusarvo ilmetä melko vähäiseksi.²¹²

Turvapaikkahakemuksen menestyminen kiteytyy hakijan kotimaan tai asuinmaan olosuhteiden kokonaisarviointiin maa- ja paikkatietojen sekä hakijan kertomuksen perusteella. Turvapaikkahakemusten yksilöllisen arvioinnin lisäksi UlkL 98.2 §:ssa sekä menettelydirektiivin 10 artiklan 3 kohdassa määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ajantasaisen lähtömaatiedon soveltamiseen. Jäsenvaltiolla on velvollisuus varmistua, että täsmällistä ja ajantasaista tietoa hankitaan lähtömaan ja kauttakulkumaiden tilanteista. Lähdetietoa voidaan hankkia esimerkiksi kansainvälisiltä ihmisoikeusjärjestöiltä.²¹³ Keskeisin kysymys turvapaikkahakemusten arvioinnissa on silti hakijan henkilökohtainen vaino tai muu vaara. Hakijan oma kertomus on useimmiten tärkein henkilökohtaisista olosuhteista kertova todistuskeino. Mahdollisilla henkilökohtaisilla valokuvilla, viesteillä, kirjeillä, todistuksilla ja asiakirjoilla voidaan myös vahvistaa henkilön omaa kertomusta.²¹⁴

Hakemuksen uskottavuuden arvioinnissa hakijalta vaaditaan, että hän pystyy kertomaan ja muistamaan oleellisia seikkoja menneisyydestään sekä faktoja nykyisestä tilanteestaan hakemuksensa vahvistamiseksi. Hakijan kyky esittää faktoja ja luottamus uskottavuusindikaattoreihin, kuten yksityiskohtien riittävyys ja kokonaisvaltainen johdonmukaisuus, perustuvat siihen, että henkilön odotetaan tietävän sekä muistavan tiettyjä asioita. Ihmisen muisti on kuitenkin omakohtainen ja vaihtelee riippuen henkilöstä. Lisäksi muistiin vaikuttavat eri tekijät, kuten ikä ja menneisyyden traumaattiset tapahtumat.²¹⁵

Hakijan kertomuksen tulee pohjautua ja kuvata niitä konkreettisia olosuhteita ja tapahtumia, joihin hän vetoaa pakolaisasemansa perusteena. Lisäksi hakijan kertomuksen on tarkoitus osoittaa, että hänelle tapahtuneet asiat ovat tosia. Yksityiskohtaisella

²¹² Similä, 2018, s. 337.

²¹³ Similä, 2018, s.337.

²¹⁴ Juvonen, 2012, s. 99.

²¹⁵ European Asylum Support Office (EASO), 2018, s. 169.

kertomuksella hakijan on tuotava esiin sellaisia todellisia tapahtumia, olosuhteita ja sattumia, joihin turvapaikkahakemuksessa voi vedota. Hakijan kertomus ja muu kirjallinen todistusaineisto tulee olla merkityksellistä turvapaikan myöntämisen kannalta. Kertomuksen arvioinnin lähtökohtana on hakijan henkilöllisyys. Ilman todennettavaa tietoa hakijan henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta on haastavaa todentaa hakijan kertomuksen paikkansapitävyyttä. Kertomusta ja muuta selvitystä arvioidaan kokonaisuutena. Kokonaisarvioinnissa tarkastellaan seikkoja, jotka tukevat kertomusta ja myös seikkoja, jotka ovat kertomuksen todellisuutta vastaan. Keskeisintä on, että hakijan kertomus antaa mahdollisimman realistisen ja rationaalisen kuvan lähtömaansa vallitsevasta tilanteesta, jolloin hän lähti sieltä.²¹⁶

4.3.1 Haavoittuvassa asemassa olevien uskottavuuden arviointi

Uskottavuuden arvioinnin kannalta on erityisen tärkeää ottaa huomioon hakijan haavoittuvaisuus. Menettelydirektiivin mukaan jotkin hakijat saattavat tarvita erityisiä menettelyllisiä takeita sukupuolen, iän, seksuaalisen suuntautumisen, vammaisuuden, sukupuoli-identiteetin, vakavan sairauden tai mielenterveyden häiriöiden takia taikka raiskauksen, kidutuksen tai muun henkisen, seksuaalisen tai fyysisen väkivallan seurauksena. Menettelydirektiivissä mainittujen ryhmien lisäksi arvioinnissa tulee myös ottaa huomioon traumaattisten kokemusten vaikutus hakijaan.²¹⁷ Jo ennen hakijan kertomuksen arviointia päätöksentekijöiden tulisi etsiä mahdollisia merkkejä ja tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa uskottavuuden indikaattorien luotettavuuteen.²¹⁸

Muun muassa vammaisuus, mielenterveydelliset ongelmat ja vakavat sairaudet on otettava huomioon, kun arvioidaan hakijan kertomusta. Näillä seikoilla voi olla merkittävä vaikutus hakijan tapaan tuoda asioita esille sekä hakijan kykyyn ilmaista asioita niin, että hänen kertomuksensa puhuttelussa on yhtenäinen ja johdonmukainen.²¹⁹ Samoin myös

²¹⁶ Aer, 2016, s. 273 – 276.

²¹⁷ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), 2014, s.29.

²¹⁸ UNHCR, 2013, S.36.

²¹⁹ European Asylum Support Office (EASO), 2018, s. 64.

traumaattisista kokemuksista kärsivällä henkilöllä voi olla vaikeuksia tuoda asioita esiin johdonmukaisesti. Monesti traumaattiset kokemukset vaikuttavat henkilön muistiin ja siten myös hakijan kertomukseen sekä käytökseen. Sukupuoleen sekä kulttuuriin liittyvät seikat ovat myös yksi tarkasteltavista tekijöistä. Esimerkiksi naisten voi olla hankalaa esittää tietynlaisia todisteita kotimaan olosuhteista ja tapahtumista naisten rajoitettujen oikeuksien tai kulttuurin vuoksi, sillä naisilla ei välttämättä ole samanlaista pääsyä tietoihin kuin miehillä. Seksuaalivähemmistöjen kohdalla tulee olla tarkka, ettei hakijan uskottavuutta arvioida vain pinnallisesti, väärin, kulttuurillisesti epäsovivasti tai perustuen stereotyyppioihin. Jokaisen seksuaalivähemmistön kuuluvan kokemukset vaihtelevat yksilöittäin kulttuurista, taloudellisista, perheellisistä, poliittisista, uskonnollisista tai sosiaalisesta ympäristöstä johtuen. Hakijan taustalla voi olla paljonkin vaikutusta siihen, miten hän ilmaisee seksuaalisen orientoitumisensa tai ilmaiseeko hän sitä suoranaisesti ollenkaan.²²⁰

Tapauksessa punnittiin Irakin kansalaisen A:n kertomuksen uskottavuutta hänen homoseksuaalisuudestaan. Maahanmuuttovirasto ja Hallinto-oikeus eivät uskoneet A:n kertomusta. A:n kertomuksen omakohtaisuudesta ei voitu olla varmoja, joten hänen kertomustaan seksuaalisesta suuntautumisesta ei voitu pitää uskottavana. KHO katsoi kuitenkin, että A kertoi turvapaikkapuhuttelussa ja suullisessa käsittelyssä hallinto-oikeudessa suhteestaan B:hen johdonmukaisesti. Lisäksi muu saatu selvitys tuki A:n kertomusta. KHO katsoi, että A oli antanut riittävän selvityksen ja uskoi, että A:lla oli seksuaalisen suuntautumisen vuoksi perustelua aihetta pelätä vainotuksi joutumista Irakissa. Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin turvapaikan myöntämiseksi Maahanmuuttovirastolle.²²¹

Haavoittuvassa asemassa olevien uskottavuuden arvioinnin merkitys korostuu korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2017:99. Tapauksessa arvioitiin sitä, oliko A osoittanut todeksi, että häntä uhkaa kidutuksen vaara kotimaassaan Kongon demokraattisessa tasavallassa, jos hänet sinne palautetaan. A oli ollut vuosina 1996–2000 lapsisotilaiden koulutusleirillä, jossa häneen oli kohdistunut väkivallantekoja. A kertoi johdannonmukaisesti myös isänsä tekemistä korvaushakemuksista koulutusleirillä oloa koskien ja hänen perheensä kohtaamasta väkivallasta korvaushakemusten vuoksi. Lääkärintlausuntojen mukaan A:lla oli vammoja kehossaan, jotka tukivat hänen kertomustaan kidutuksesta. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus kuitenkin katsoivat, ettei A:n kertomusta voida pitää uskottavana toistuvien väkivallanteiden osalta. KHO kuitenkin katsoi, että A:n haavoittuvan aseman takia hänen todistustaakkaansa tulisi keventää, vaikkakin oli arvioitu, että A:lla ei enää ollut kidutuksen uhkaa kotimaassaan. A oli kyennyt todistamaan kertomuksensa todeksi kidutuksen kohteeksi joutumisesta. Ottaen huomioon A:n kokemukset

²²⁰ UNHCR, 2013, s. 61–71.

²²¹ KHO 2019:99.

lapsisotilasleirillä ja selvitys hakijan terveyden tilasta, KHO päätti palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle oleskeluluvan myöntämiseksi.²²²

4.3.2 Riittävän selvittämisen vaatimus

Asian riittävällä selvittämisellä tarkoitetaan tarpeellisten selvitysten ja asiakirjojen hankkimista, käsittelyä ja arviointia asian ratkaisemista varten. Kyse on siis faktatietojen hankkimista ratkaisun perusteiksi. HAL 31 §:n mukaan Ensisijainen selvittämisvastuu on viranomaisella, vaikkakin myös asianosaisen on tarvittaessa esitettävä perusteita vaatimukselleen. Hallintoasiaan sovellettava lainsäädäntö asettaa edellytykset sille, minkälaista selvitystä asiassa vaaditaan. Riittävän selvittämisen tavoitteena on sisällöllisesti oikea ja lainmukainen ratkaisu.²²³

Hallintolain 6. luvussa määritellään asian selvittämisen kannalta oleelliset hallintoasian selvittämisessä käytettävät apukeinot sekä hallintoasian asianosaisina olevien henkilöiden mahdollisuuksista vaikuttaa ja osallistua asiansa käsittelyyn. Näitä selvittämiskeinoja ovat esimerkiksi selvityspyyntö, kuuleminen, suullinen todistelu, tarkastus ja katselmus.²²⁴ Selvittämiskeinojen valinnassa on huomioitava hallinnon oikeusperiaatteet. Valittavalla selvittämiskeinolla ei saa syrjiä tai suosia asianosaisia.²²⁵ Kuulemisen osalta viranomaisen on annettava asianosaiselle tiedoksi kaikki saatavilla oleva informaatio asiasta, viranomaisen vaatimukset sekä perusteet päätöksenteolle.²²⁶ Viranomaisella on virkansa puolesta velvoite (*Ex officio*) noudattaa asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi hallintoasian käsittelyssä.²²⁷ Näin asianosainen pystyy antamaan tarvittavan selvityksen ja kuuleminen helpottaa samalla asian selvittämistä sekä tasapainottaa asiakkaan ja viranomaisen välistä valta-asemaa. Hallintoasian riittävällä selvittämisellä tuetaan myös

²²² KHO 2017:99.

²²³ HE 72/2002 vp s. 94; Mäenpää, 2008, s. 168.

²²⁴ HE 72/2002 vp s. 94.

²²⁵ Kulla, 2015, s. 224.

²²⁶ Niemivuo ja muut, 2010, s. 283, 285–286.

²²⁷ Mäenpää, 2008, s. 25.

hallinnossa asioivan ennakkollista menettelyllistä oikeusturvaa ottamalla huomioon hyvän hallinnon periaatteet sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytykset.²²⁸

²²⁸ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen, 2011, s. 55.

5 Johtopäätökset

Tutkielmani tarkoituksena oli perehtyä haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkamenettelyn erityispiirteisiin. Haavoittuvassa asemassa olevilla tarkoitin tutkielmassani henkilöitä, joiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää viranomaisilta erityistä huomioita, koska nämä turvapaikanhakijat ovat muita hakijoita alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille.²²⁹ Turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut 2010-luvulla huomattavasti ja siten myös Maahanmuuttoviraston työtaakka on kasvanut valtavasti. Maahanmuuttoviraston on pitänyt nopeasti vastata turvapaikkahakemusmäärien kasvuun sekä kiinnittää erityistä huomiota heikommassa asemassa olevien oikeuksien turvaamiseen. Lisäksi Vuoden 2016 ulkomaalaislain muutoksilla on ollut olennaista vaikutusta lasten turvapaikkapuhutteluiden ja heidän perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Etenkin haavoittuvassa asemassa olevia koskevat oikeudelliset ongelmat turvapaikkamenettelyissä ovat nousseet suureksi keskustelun aiheeksi Maahanmuuttoviraston toiminnan arvioinneissa.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenäni oli, tunnistetaanko haavoittuvassa asemassa olevat tarpeeksi tehokkaasti? Yleisimmiksi ongelmiksi haavoittuvuuden tunnistamisessa on havaittu liian lyhyet tapaamiset turvapaikanhakijoiden kanssa, hakijan alaikäisyyden tunnistaminen ilman henkilöllisyystodistusta ja hakijan haluttomuus kertoa kokemastaan kidutuksesta tai ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Hakijan haavoittuvuutta ei välttämättä tunnisteta tarpeeksi aikaisessa vaiheessa, jolloin hakijan turvapaikkahakemus saattaa ohjautua väärään paikkaan tutkittavaksi. Tärkeää haavoittuvien henkilöiden tunnistamiseksi ja heidän tarpeidensa huomioimiseksi olisi se, että heidän hakemuksensa käsitelisi ylitarkastaja, joka on koulutettu haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen ja heidän kohtaamiseensa.²³⁰ Usein kidutuksen uhrien tunnistaminen keskittyy turvapaikkapuhutteluihin ja terveystarkastuksiin. EU:n jäsenvaltioiden alueella haavoittuvien tunnistamisenettelyt eivät ole järjestelmällisiä, joten tunnistaminen ei ole tehokasta ja tunnistaminen riippuu usein uhrin itsensä tunnistamisesta. Jäsenvaltioiden välillä on

²²⁹ Ihmisoikeusliitto, 2009, s. 13; Tarvainen & Hautala, 2018, s. 345.

²³⁰ Sisäministeriö & Owl Group Oy, 2019, s. 22.

suuria eroja maahanmuuttoviranomaisten tietotason ja kokemuksen osalta. Suomessa haavoittuvassa asemassa olevien kanssa työskentelevien osaaminen vaihtelee toimipisteiden ja yksikköjen välillä.²³¹ EIT on myös kritisoinut Ruotsin toimintaa kidutuksen uhrien tunnistamismenettelyistä. Uhri joutuu Ruotsissa usein itse todistamaan olevansa kidutuksen uhri eivätkä aiemmat kidutuskokemukset riitä tulevaisuuden kidutuksen mahdollisuuden todentamiseen. EIT:n mukaan hakijan kertomus uhriksi joutumisesta tulisi riittävä todisteeksi ja todistustaakka siirtyy viranomaiselle.²³²

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa huomioitavaa on se, että kuka tahansa voi olla ihmiskaupan uhri sukupuolesta riippumatta. Naiset ja tytöt ovat kuitenkin enemmistönä ihmiskaupan uhreina. Lapsiuhrien tunnistaminen on todettu Suomessa olevan hankalaa verrattuna muihin Pohjoismaihin johtuen Suomessa käytetyistä epäselvistä käytännöistä ja ohjeista. Etenkin poikien seksuaalinen hyväksikäyttö saatetaan yhdistää muihin tapaukseen liittyviin rikoksiin, eikä hänen kokemuksiaan tunnisteta ihmiskaupaksi. Lapsen kertoman vakavasti ottaminen ja hänen erityisen herkän tilanteensa huomioon ottaminen on erityisen tärkeää lapsen edun ja oikeuksien turvaamiseksi.²³³

Vastaanottolain 2015 muutoksella on pyritty helpottamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamista lisäämällä lakiin säännös ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Tarkoituksena oli luoda ennustettava ja läpinäkyvä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä vahvistaa uhrien oikeuksien toteutumista. Maahanmuuttoviranomaiset eivät kuitenkaan vielä tunne täysin uutta lainsäädäntöä. Etenkin eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja Yhdenvertaisvaltuutettu ovat tuoneet esiin huolensa lainsäädännön heikosta osaamisesta ja todenneet, että ihmiskaupan uhreja koskeva lainsäädäntö kaipaa uudistusta, jotta auttamisjärjestelmään ohjattavien oikeusturva ja hallintomenettelyn takeet toteutuisivat paremmin.²³⁴ Oikeuskäytännöstä löytyy myös esimerkkejä, joissa sosiaalitoimi on

²³¹ Euroopan perusoikeusvirasto, 2017b, s. 2 & 6; Yhdenvertaisvaltuutettu, 2017, s. 8.

²³² EIT tapaus J.K. ja muut v. Ruotsi (23.8.2016); EIT tapaus R.C. v. Ruotsi (9.6.2010).

²³³ Kervinen & Ollus, 2019, 2019, s. 86.

²³⁴ Yhdenvertaisvaltuutettu, 2018, s. 97.

laiminlyönyt virkavelvollisuuksiaan auttamistoimien ja sosiaalipalveluiden järjestämisen osalta ja siten ihmiskaupan uhrin oikeuksien toteutuminen vaarantui.²³⁵

Havaitsin, että ihmiskaupan uhrien tunnistaminen riippuu kidutuksen uhrien tavoin uhrista itsestään. Viranomaisilla on suhteellisen rajatut resurssit uhrien tunnistamiseen, ja ihmiskaupan tunnusmerkit ja soveltuva lainsäädäntö saattavat olla osalle viranomaisista tuntemattomia. Kukaan ei välttämättä osaa kiinnittää huomiota uhrin hyväksikäyttöön, jos uhri ei tätä itse kykene tuomaan esiin tai edes halua ulkopuolisten tietävän asiasta. Uhrien tehokas tunnistaminen ei vielä toteudu havaintojeni mukaan, mutta tulevaisuuden lainsäädännön päivityksillä uhrien auttamisjärjestelmää ja ihmiskaupan tunnusmerkistöä voidaan selkeyttää.²³⁶

Toisena tutkimuskysymyksenäni oli, mitä erityisiä seikkoja tulee ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkapuhuttelussa? Ensinnäkin haavoittuvassa asemassa olevien puhuttelija hoitavan henkilön tulee olla koulutettu käsittelemään haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkahakemuksia ja huomioimaan heidän vastaanottoolosuhteitansa koskevia erityistarpeita. Puhuttelijalla tulee olla yleistietämys ongelmista, joilla saattaa olla vaikutusta turvapaikanhakijan kykyyn tulla kuulluksi. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kidutuksen uhrien ja alaikäisten puhutteluun kiinnitettävää huomiota. Haavoittuvassa asemassa olevia lapsia puhutellaan vain tehtävään erityisesti koulutuksen saaneen henkilön toimesta.²³⁷

Lisäksi yleisesti huomioitavaa haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikkapuhuttelussa on hakijan ikä, kehitystaso, traumaattiset kokemukset, psyykkiset ongelmat ja esimerkiksi hakijan pelko viranomaisia kohtaan. Hakijan voi olla hankala puhua kokemuksistaan toiselle ihmiselle varsinkin silloin, jos hän ei luota ympärillään oleviin ihmisiin ja saattaa-kin siksi antaa puhuttelussa sellaisia vastauksia, joita luulee puhuttelijan haluavan

²³⁵ AOA 3489/2017 (28.6.2019).

²³⁶ Eduskunnan oikeusasiamies, 2020.

²³⁷ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 25.

kuulla.²³⁸Alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla on muistettava, että he ovat lähtökohdiltaan haavoittuvaisempia kuin aikuiset, joten heidän oikeuksiensa suojelemiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja käytettävä lapsen puhutteluun soveltuvia menetelmiä.²³⁹Lapsen etu on ensisijainen periaate, jota lasta puhuteltaessa tulee noudattaa. Kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien lapsien etu ei kuitenkaan ole sama, vaan lapsen haavoittuvuuden tarkastelu ja hänen etunsa arviointi on yksilöllistä.²⁴⁰

Lapsen turvapaikkapuhuttelussa on erityistä, että yksin Suomeen tulleelle turvapaikanhakijalapselle määrätään edustaja, joka huolehtii lapsesta ja hoitaa tämän oikeudellisia ja hallinnollisia asioita sekä on läsnä lapsen turvapaikkapuhuttelussa. Yksin tulleilla lapsilla on myös aina oikeus saada oikeudellinen avustaja mukaan turvapaikkapuhutteluihin. Lisäksi lapset sekä myös aikuiset ovat oikeutettuja tulkin käyttöön turvapaikkapuhuttelussa.²⁴¹ Lapsen kohdalla on kuitenkin muistettava, että lapsi käyttää erilaista kieltä kuin aikuinen eikä hän välttämättä ymmärrä tai käsitä asioita samoin kuin aikuiset. Lapsia pitää puhutella heidän ikänsä ja kehitystasonsa sallimalla tavalla.

Havaitsin, että turvapaikkapuhutteluilla on merkittävä rooli hakijan haavoittuvan aseman toteamiseksi. Hakijalla on oikeus tuoda esiin omat mielipiteensä ja näkemyksensä asiasta ja viranomaisten avustuksella saada omat etunsa ja oikeutensa kuulluksi. Maahanmuuttoviraston toiminta ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole tukenut turvapaikanhakijan oikeuksien toteutumista esimerkiksi oikeustapauksissa, joissa lasta ei olla kuultu, hänen kertomaansa ei olla huomioitu riittävästi tai hänet on käännytetty kotimaahansa lapsen edun periaatteen vastaisesti tai jos hakijan kertomusta ei olla pidetty uskottavana.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli, miten haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan oikeus oikeusapuun muodostuu voimassaolevan sääntelyn mukaan? Turvapaikanhakijoiden oikeudesta saada oikeusapua turvapaikkapuhutteluun on nousut

²³⁸ Maahanmuuttovirasto, 2008, s. 18.

²³⁹ Sormunen, 2017, s. 390.

²⁴⁰ YK:n lapsen oikeuksien komitea, 2013, s. 16.

²⁴¹ HE 32/2016 vp s. 11.

isoksi puheenaiheeksi vuoden 2016 ulkomaalaislain muutosten myötä. Oikeudellisen avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa asetettiin erityisen painavaa syytä koskevat ehdot, jotka täyttyvät esimerkiksi hakijan haavoittuvan aseman perusteella. Kaikki turvapaikanhakijat eivät kuitenkaan ole oikeutettuja ilmaiseen oikeusapuun eikä avustajan läsnäolo ole enää pääsääntönä turvapaikkapuhutteluissa.

Alaikäisten kohdalla oikeusavun rajoitukset olivat erityisen merkittäviä. Kaikki turvapaikanhakijalapsen lapset ovat lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa alaikäisyyden vuoksi, mutta Ulkl 9 §:n mukaan vain yksin Suomeen tulleilla alaikäisillä on automaattisesti oikeus oikeusapuun turvapaikkapuhutteluissa. Vuoden 2016 hallituksen esitys ulkomaalaislain muutoksista jätti suuren aukon huoltajan kanssa tulleiden lasten oikeusavun osalta erityisen painavien syiden arvioinnissa. Alaikäisyys on vain yksi niistä tekijöistä, jotka otetaan huomioon arvioidessa painavia syitä. Huoltajan läsnäolo ei korvaa oikeusavun tarvetta eikä lapselta voi odottaa kykyä toimia turvapaikkapuhuttelussa ilman oikeudellista avustajaa. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta olisi erityisen tärkeää, että oikeusapu kuuluisi jokaiselle lapselle.²⁴²

Turvapaikanhakijan oikeus oikeusapuun on nykyään siis hyvin rajattua. Haavoittuva asema oikeuttaa hakijan lähtökohtaisesti saamaan oikeusapua, mutta ongelmallista on se, ettei turvapaikanhakijan haavoittuvuutta välttämättä havaita. Monessa tapauksessa ihmiskaupan uhrit, traumatisoituneet tai kidutuksen uhrit voivat jäädä täysin oikeusavun ulkopuolelle. Lisäksi kuten jo totesin, lähtökohdiltaan haavoittuvan lapsenkaan oikeus oikeusapuun ei ole taattua, jos hänellä on huoltaja. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan ainoastaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen oikeusavun saanti on turvattu.

Tutkielmani aikana huomasin, että suurin osa kansallisesta ja ulkomaisesta turvapaikkamenettelyjä koskevasta oikeuskäytännöstä käsitteli haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeuksien loukkauksia. Maahanmuuttovirastossa ei tunnisteta kaikkia haavoittuvuuden merkkejä eivätkä erityisen huomion tarpeessa olevat saa

²⁴² Sormunen, 2017, s. 396.

tarvitsemaansa apua. Erityisesti Maahanmuuttoviraston menettelyvirheet turvapaikka-puhutteluissa korostuivat oikeuskäytännössä väärinä käännytyspäätöksinä. Haavoittuvassa asemassa olevien, etenkin lapsien, oikeudet eivät täysin toteudu Maahanmuuttoviraston turvapaikkamenettelyissä. Katson kuitenkin, että Maahanmuuttovirasto sekä muut turvapaikanhakijoista vastaavat viranomaiset ja järjestöt ovat tiedostaneet ongelmakohdat haavoittuvassa asemassa olevien osalta ja ovat pyrkineet kehittämään toimintaansa esimerkiksi kouluttamalla henkilökuntaa tunnistamaan ja kohtaamaan haavoittuvassa asemassa olevia. Maahanmuuttovirastolla on vielä paljon kehittämisen varaa haavoittuvassa asemassa olevien erityismenettelyjen osalta, mutta uskon, että lainsäädännön päivittämisen, jatkuvan kouluttamisen ja olemassa olevan oikeuskäytännön avulla turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaaminen on tulevaisuudessa varmemmin taattua.

Lähteet

Kirjallisuus

Aer, J. (2016). *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.

Asikainen, P. (2018, 3. joulukuuta). Seksuaalivähemmistöön kuuluva turvapaikanhakija jää usein yksin – ”Miten voin todistaa maahanmuuttovirastolle olevani homo?”. Noudettu 2020-3-1 osoitteesta <https://yle.fi/aihe/artikkeli/2018/12/03/seksuaalivahemmistoon-kuuluva-turvapaikanhakija-jaa-usein-yksin-miten-voin>.

Eduskunnan oikeusasiamies. (2020). Tiedote: Ihmiskaupan uhrien oikeuksia ja asemaa vahvistetaan lainsäädäntömuutoksella. Noudettu 2020-3-1 osoitteesta https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/ihmiskaupan-uhrien-oikeuksia-ja-asemaa-vahvistetaan-lainsaadantomuutoksilla.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. (2017a). *Current Migration Situation in the EU: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Asylum Seekers*. Noudettu 2019-10-13 osoitteesta https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-march-2017-monthly-migration-report-focus-lgbti_en.pdf.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. (2017b). *Current Migration Situation in the EU: Torture, Trauma and its Possible Impact on Drug Use*. Noudettu 2020-2-24 osoitteesta https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-february-2017-monthly-migration-report-focus-torture-trauma_en.pdf.

European Asylum Support Office. (2014). *EASO Practical Guide: Personal Interview*. Noudettu 2020-1-20 osoitteesta <https://easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>.

European Asylum Support Office. (2018). *Judicial Analysis: Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*. Noudettu 2019-12-8 osoitteesta https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assesment_JA_EN_0.pdf.

European Council on Refugees and Exiles. (2014). *Information Note on Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing protection (recast)*. Noudettu 2020-1-2 osoitteesta https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/EN%20-%20ECRE%2C%20Information%20Note%20on%20Directive%202013_32_EU%20of%2026%20June%202013%20on%20common%20procedures%20for%20granting%20and%20withdrawing%20international%20protection%20%28recast%29.pdf.

European Council on Refugees and Exiles. (2017). *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures*. Noudettu 2020-2-17 osoitteesta http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf.

European Migration Network. (2009). *Yksintulleet -Näkökulmia ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten asemasta Suomessa*. Noudettu 2020-1-21 osoitteesta http://www.emn.fi/files/44/Artikkeli_yksintulleet_24062009_FINAL.pdf.

European Migration Network. (2019). *Annual Report on Migration and Asylum 2018*. Noudettu 2019-10-27 osoitteesta https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_arm2018_synthesis_report_final_en.pdf.

European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality. (2016). *Reception of female refugees and asylum seekers in the EU; Case study Belgium and Germany*. Noudettu 2020-2-21 osoitteesta

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571364/IPOL_STU%282016%29571364_EN.pdf.

Eurostat. (2019). *Asylum and First-time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Noudettu 2019-10-15 osoitteesta http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.

Freedman, J. (2019). *The Uses and Abuses of Vulnerability in EU Asylum and Refugee Protection: Protecting Women or Reducing Autonomy?* Noudettu 2020-12-14 osoitteesta <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02128324/document>.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. P. (2011). *Perusoikeudet*. Helsinki: WSOYpro.

Helminen, K., Kuusimäki, M., & Rantaeskola, S. (2012). *Poliisilaki*. Helsinki: Alma Talent. Rajattu pääsy. Noudettu 2020-3-9 osoitteesta [http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/EACBJXBTEB#kohta:POLIISILAKI\(\(20\)/piste:b2](http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/EACBJXBTEB#kohta:POLIISILAKI((20)/piste:b2).

Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

Husa, J. (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Tampere: Finnpublishers Oy.

Häyhä, J. (toim.) (1997). *Minun metodini*. Helsinki: WSOY.

Ihmisoikeusliitto. (2009). *Vapaaehtoisen paluun käsikirja: huomioiden erityisesti haavoittuvat ryhmät*. Helsinki: Edita.

International Rehabilitation Council for Torture Victims. (2013). *Recognizing Victims of Torture in National Asylum Procedures*. Noudettu 2020-2-24 osoitteesta https://irct.org/assets/uploads/pdf_20161120143448.pdf.

Jaakkola, S. (2012). Turvapaikanhakijoiden TSS-oikeudet Euroopan unionissa – Tarkastelussa EU:n vastaanottodirektiivin suojan taso verrattuna TSS-sopimukseen. *Acta Legis Turkuensia*, 2/2012, 5–37. https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/acta_legis_turkuensia/9539.pdf.

Juvonen, A. M. (2012). *Maahanmuuton juridiikkaa: Käytännön käsikirja*. Helsinki: Edita.

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM). (2019). *IOM Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse*. Noudettu 2020-12-14 osoitteesta https://publications.iom.int/system/files/pdf/avm_handbook.pdf.

Kervinen, E., & Ollus, N. (2019). *Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa*. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (Heuni). Noudettu 2020-2-28 osoitteesta https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/J4q2bt28H/HEUNI_Report_89_Lapsiin_ja_nuoriin_kohdistuva_ihmiskauppa_Suomessa_2019.pdf.

Kolehmainen, A. (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisen opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*, 1–23. https://moodle.uwasa.fi/pluginfile.php/38927/mod_resource/content/6/kolehmainen_2015_tutkimusongelma.pdf.

Koskenoja, M., Ollus, N., Roth, V., Viuhko, M., & Turkia, L. (2018). *Tuntematon tulevaisuus – selvitys ihmiskaupan uhrien auttamista koskevan lainsäädännön toimivuudesta*.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2018. Noudettu 2020-3-1 osoitteesta https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/projects/sGyorwQCv/TEAS_Tuntematon_tulevaisuus_selvitys_ihmiskaupan_uhrien_auttamista_koskevan_lainsaadannon_toimivuudesta.pdf.

Koskinen, S. & Kulla, H. (2013). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki. Talentum.

Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum Pro.

Kuosma, T. (2004). *Uusi ulkomaalaislaki*. Helsinki: Multikustannus.

Laakso, T. (2019, 10. tammikuuta). Järjestö kritisoi EU:ta ja Kreikkaa haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden kohtelusta – Lesboksella oli viime vuonna vain yksi hallituksen nimittämä lääkäri. Maailma.net. Noudettu 2019-10-18 osoitteesta <https://www.maailma.net/uutiset/jarjesto-kritisoi-euta-ja-kreikkaa-haavoittuvassa-asemassa-olevien-turvapaikanhakijoiden>.

Lapsen oikeuksien komitea. Yleiskommentti nro 6 (2005). *Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella*. Noudettu 2020-3-16 osoitteesta http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_GC_2005_6.pdf.

Lapsiasiavaltuutettu. (2016). *Lausunto LAPS/184/2014, 12.5.2016 eduskunnan lakivaliokunnalle*. Noudettu 2020-3-17 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-58762.pdf>.

Lyytinen, E. (toim.) (2019). *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*. Turku: Painosalama Oy.

Maahanmuuttovirasto. (2008). *Suosituksset turvapaikkapuhuttelun kehittämistä*. Noudettu 2020-1-9 osoitteesta <https://migri.fi/documents/5202425/6164159/Suosituksset+turvapaikkapuhuttelun+kehitt%C3%A4misest%C3%A4+%28fi%29>.

Maahanmuuttovirasto. (2010). *Edustajana turvapaikkamenettelyssä: Opas alaikäisen turvapaikanhakijan edustajalle*. Noudettu 2020-3-16 osoitteesta <https://www.pakolaisneuvonta.fi/wp-content/uploads/Edustajana-turvapaikkamenettelyss%C3%A4-Opas-alaik%C3%A4isen-turvapaikanhakijan-edustajalle.pdf>.

Maahanmuuttovirasto. (2014). *Ilman huoltajaa hakevan lapsen edustaminen -tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta*. Noudettu 2020-2-18 <https://migri.fi/documents/5202425/6375722/Ilman+huoltajaa+olevan+turvapaikanhakijalapsen+edustaminen/419a1d23-855e-4c00-b8c1-ca4336c1a5e1/Ilman+huoltajaa+olevan+turvapaikanhakijalapsen+edustaminen.pdf>.

Maahanmuuttovirasto. (2018). *Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen*. Noudettu 2020-1-13 osoitteesta https://migri.fi/documents/5202425/8701378/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon_valmis.pdf/0bb0572e-0309-4250-b1f1-45cc9d5f00da/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon_valmis.pdf.

Maahanmuuttovirasto. (2019a). Tilastot, päivitetty 16.9.2019. Noudettu 2019-10-15 osoitteesta <https://tilastot.migri.fi/#applications?start=540&end=551>.

Maahanmuuttovirasto. (2019b). *Ihmiskaupan uhrit turvapaikanhakijoina Kreikassa*. Noudettu 2020-10-15 osoitteesta

https://migri.fi/documents/5202425/5914056/Ihmiskaupan_uhrit_turvapaikanhakijoina_Kreikassa.pdf/86acc9fd-3ce8-f5b5-f9ed-76dee6c4ec2c/Ihmiskaupan_uhrit_turvapaikanhakijoina_Kreikassa.pdf.

Makkonen, K. (1998). *Luentoja yleisestä oikeustieteestä*. Helsinki: Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.

Molnar, P., & Gill, L. (2018). *Bots at the Gate: Human Rights Analysis of Automated Decision-making in Canada's Immigration and Refugee System*. Noudettu 2020-3-4 osoitteesta <https://citizenlab.ca/wp-content/uploads/2018/09/IHRP-Automated-Systems-Report-Web-V2.pdf>.

Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Noudettu 2020-1-30 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/7456.pdf>.

Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Alma Talent. Päivitetty 6.11.2017. Luettu 25.1.2019. Vaatii käyttöoikeuden. <https://fokus.almatalent.fi/teos/DACBFXGTFF>.

Mäntylä, N. (2019). Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä. *Oikeus 2019 (48); 1: 8–27*. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/19646.pdf>.

Niemivuo, M., Kuusikko, K., & Keravuori-Rusanen, M. (2010). *Hallintolaki*. Vaatii käyttöoikeuden. <http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/EAF-BCXCTEF#kohta:162>.

Nykänen, E. (2013). Maahanmuuton sääntely oikeudellisen tutkimuksen kohteena. *Lakimies*, 1, 2013, 114–117. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/9393.pdf>.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2018). *Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of*

Migrants in Vulnerable Situations. Noudettu 2020-2-17 osoitteesta <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>.

Oikeusministeriö. (2012). *Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut*. Mietintöjä ja lausuntoja 67/2012. Noudettu 2020-1-26 osoitteesta https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76408/kansainvalista_suojelua_hakevat.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Ojanen, T. (2016). *EU-oikeuden perusteita*. Helsinki: Edita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2019). *Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi: Kipupisteet ja toimenpide-esitykset 3*. Noudettu 2020-4-12 osoitteesta http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161285/OKM_1_2019_Maahanmuuttajien%20koulutuspolut.pdf.

Pakolaisneuvonta ry. (2009). *Tulkkaus turvapaikkamenettelyssä: Opas tulkeille*. Noudettu 2020-1-29 osoitteesta <https://migri.fi/documents/5202425/6164491/Tulkkaus+turvapaikkamenettelyss%C3%A4+-+opas+tulkeille+%28fi%29>.

Pakolaisneuvonta ry. (2016). *Pakolaisneuvonta ry:n lausunto 27.4.2016 – Asia: Lakivaliokunnan lausuntopyyntö HE 32/2016 vp*. Noudettu 2020-1-26 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-55967.pdf>.

Palander, J. (2018). *Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä*. Teoksessa: *Ulkomaalaisoikeus*, 1–39. Toim. Kallio, H., Kotkas, T., & Palander, J. Helsinki: Alma Talent.

Parsons, A. (2010). *Selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä*. Noudettu 2020-1-25 osoitteesta

https://www.syrjinta.fi/documents/10181/10850/31685_vv_lap-sen_etu_2010_paino_verkkoversio.pdf/0b0a7142-4109-4dfb-b4ad-14de6b5564f5.

Pellonpää, M., Gullans, M., Pölönen P., & Tapanila, A. (2018). *Euroopan ihmisoikeussopimus* (6. painos). Helsinki: Alma Talent.

Pentikäinen, L. (2012). Palautuskielto ja diplomaattisten vakuuksien käyttö terrorismin torjunnassa. *Oikeus* 2012 (41); 2, 265–270. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/8914.pdf>.

Peroni, L. & Timmer, A. (2013). Vulnerable Groups: The Promise of Emerging Concept in European Human Rights Convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), 1056 – 1085. <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/1056/698712>.

Pöntinen, M. (2015). Dublin III -asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. *Defensor Legis* 2015/3, 553 – 566. https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/15380.pdf.

Roth, V. (2011). Näkymättömät uhrit: seksuaalisen hyväksikäyttöön liittyvän ihmiskaupan tunnistaminen. *Lakimies*, 5/2011, 975–999. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/8125.pdf>.

Rothsten, K. (2014). Kansainvälistä suojelua hakevan uskottavuuden arviointi Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa. *Oikeustieto*, 5/2014, 20–23. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeustieto/14288.pdf>.

- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Helsinki: Alma Talent. Rajattu pääsy. Noudettu 2020-3-3 osoitteesta [http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/BADBIXB-TEB#kohta:PERUSTUSLAKI\(\(20\)/piste:b12334](http://verkkokirjahylly.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/BADBIXB-TEB#kohta:PERUSTUSLAKI((20)/piste:b12334).
- Similä, J. (2018). Kansainvälinen suojele. Teoksessa: *Ulkomaalaisoikeus*, 281–356. Toim. Kallio, H., Kotkas, T., & Palander, J. Helsinki: Alma Talent.
- Sisäministeriö. (2014). *Selvitys säilöönoton vaihtoehtoista*. Sisäministeriön julkaisu 35/2014, maahanmuutto. Noudettu 2020-3-23 osoitteesta https://www.edilex-fi.proxy.uwasa.fi/muut_julkaisut/14571.pdf.
- Sisäministeriö & Owl Group Oy. (2019). *Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019*. Noudettu 2020-1-18 osoitteesta <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>.
- Sormunen, M. (2017). Ulkomaalaislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. *Lakimies* 3–4/2017, 387–408. <https://www.edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/17878.pdf>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016a). *Kuntainfo: Turvapaikanhakijoiden oikeus lastensuojelun palveluihin*. Noudettu 2020-5-16 osoitteesta https://stm.fi/documents/1271139/2044491/Kuntainfo_2_2016.pdf/98d97a41-10e6-40d0-a5f9-9eb6bcb53d70/Kuntainfo_2_2016.pdf.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016b). *Kuntainfo: Turvapaikanhakijoiden oikeus terveyspalveluihin*. Noudettu 2020-5-18 osoitteesta

https://stm.fi/documents/1271139/2044491/Kuntainfo_turvapaikanhankijoiden+oikeus+terveyspalveluihin.pdf/3a428e1c-4b22-4985-9e08-c9cd7ba9f13f/Kuntainfo_turvapaikanhankijoiden+oikeus+terveyspalveluihin.pdf.

Tarvainen, L. & Hautala, S. (2018). Paperittomuuteen pakotetut. *Oikeus* 2018 (47); 4: 338–357. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/19349.pdf>.

THL. (2016). *Turvapaikanhakijoiden terveydenhuollon toteutuminen 2015–2016; Raportti kyselystä vastaanottokeskuksille*. Noudettu 2020-5-18 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131610/URN_ISBN_978-952-302-775-6.pdf?sequence=1.

Tolonen, H. (2003). *Oikeuslähdeoppi*. Helsinki: WSOY.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto. (2019). *Kansallinen toimeenpano-ohjelma 2014–2020*. Noudettu 2019-10-27 osoitteesta <https://eusa-rahastot.fi/documents/3488306/0/AMIF+toimeenpano-ohjelma+1.10.2019.pdf/4c1f2a35-5c98-5829-8ffa-f07c486067a5/AMIF+toimeenpano-ohjelma+1.10.2019.pdf>.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2018). *Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, alueet. 26/2018. Noudettu 2020-3-13 osoitteesta http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161040/TEM-rap_26_2018_Edustajat%20Lapsen%20edun%20takaajina.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

UNHCR. (2013). *Beyond Proof: Credibility Assessment in EU Asylum Systems*. Noudettu 2019-12-8 osoitteesta <https://www.unhcr.org/51a8a08a9.pdf>.

Valtioneuvosto. (2015). *Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma* 8.12.2015.

Noudettu 2019-10-27 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099>.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. (2016). *Nigeriaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö*. VVTDno:2016–

552. Noudettu 2020-2-28 osoitteesta https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigeriaissa selvitys_verkkoon_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. (2017). *Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto koskien erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien turvapaikanhakijoiden asian käsittelyä*. Lau-

sunto 1.6.2017. VVTDno-2017–350. Noudettu 2020-2-19 osoitteesta <https://www.syrjinta.fi/documents/10181/10826/Yhdenvertaisuusvaltuutetun+lausunto+koskien+erityisesti+haavoittuviin+ryhmiin+kuuluvien+turvapaikanhakijoiden+asian+k%C3%A4sittely%C3%A4/b4cdf65e-eff5-4180-ae17-f4494e29e826>.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu. (2018). *Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle K 6/2018 vp*. Noudettu 2020-3-1 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf.

YK:n huumeiden ja rikollisuuden vastainen toimisto (UNODC). (2018). *Global Report on*

Trafficking in Persons 2018. Noudettu 2020-2-27 osoitteesta http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLO-TiP_2018_BOOK_web_small.pdf.

YK:n lapsen oikeuksien komitea. (2013). *Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta*

saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta). Noudettu 2020-

1-23 osoitteesta http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf.

Virallislähteet

AOA 1420/2/10 (30.12.2011). Apulaisoikeusasiamiehen päätös 30.12.2011 eduskunnan AOA kiirehtii parannuksia ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten asemaa.

AOA 5948/2016 (25.5.2018). Apulaisoikeusasiamiehen päätös 25.5.2018 lapsen kääntymisestä ilman oleskelulupa- ja kääntämispäätöstä.

AOA 3489/2017 (28.6.2019). Apulaisoikeusasiamiehen päätös 28.6.2019 tutkintapyyntöä koskien ihmiskaupan uhrien auttamistoimen järjestämistä.

AOA 6946/2017 (25.5.2018). Apulaisoikeusasiamiehen päätös 25.5.2018 lapsen edun arvioinnista ulkomaalaisasioissa.

EK 45/2018 vp. Eduskunnan kannanotto yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta K 6/2018 vp eduskunnalle.

EOAK 1487/2017–6 (2.6.2017). Maahanmuuttoviraston menettely lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelyssä.

HaVL 13/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 99/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 171/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamiseksi.

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

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

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

HE 318/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 172/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

HE 218/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 266/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 133/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 224/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 59/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 266/2010 vp) laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 24/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp) laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 7/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 224/2018 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 224/2018 vp) laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Oikeuskäytäntö

EIT tapaus Chapman v. Iso-Britannia (18.1.2001).

EIT tapaus Rantsev v. Kypros ja Venäjä (7.1.2010).

EIT tapaus R.C. v. Ruotsi (9.6.2010).

EIT tapaus M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (21.1.2011).

EIT tapaus J.K. ja muut v. Ruotsi (23.8.2016).

EIT tapaus H.A. ja muut v. Kreikka (28.2.2019).

C-648/11, MA, BT ja DA v. Secretary of State for Home Department, EU:C:2013:367.

C-199-201/12, X, Y ja Z v. Minister voor Immigratie en Asiel, EU:C:2013:720.

C-148-150/13, A, B ja C v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, EU:C:2014:2406.

KHO 2012:1.

KHO 2015:19.

KHO 2015:100.

KHO 16.12.2016/5316.

KHO 2017:77.

KHO 2017:99.

KHO 2018:138.

KHO 2018:141.

KHO 2019:99.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. (2017). Uskonnollinen vakaumus, ohje, käsky tai syrjintä. Diaarinumero 96/2016, antopäivä 29.5.2017. Noudettu 2020-5-22 osoitteesta https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytaltk/liitteet_ytaltk/tapausselosteet2017/3FzAwjCYZ/YVTltk-tapausseloste-_29.5.2017-uskonnollinen_vakaumus_-_kasky_tai_ohje_syrjia.pdf.