

Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan

Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 21/2009

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Maahanmuutto



Näkökulmia
turvapaikkapolitiikkaan
Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua

Helsinki 2009



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2009

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-448-2 (nid.)
ISBN 978-952-491-449-9 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvityshanke Selvityshenkilö Sanna Sutter		Julkaisun laji Selvityshenkilön raportti	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 31.3.2009 SM 19:00/2009	
Julkaisun nimi Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua			
Julkaisun osat Esipuhe, johdanto, toimenpide-ehdotukset, pohjoismainen vertailu, liite			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 31.3.2009 turvapaikkaa koskevan selvityshankkeen. Hankkeen taustana oli hallituksen hallituskauden puolivälitarkastelussa 24.2.2009 esittämä pyyntö laatia kevään 2009 aikana turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vuoden 2009 aikana. Selvityksessä ehdotetaan toimenpiteitä liittyen turvapaikkapolitiikan linjauksiin, turvapaikkaprosessin tehostamiseen, perheenyhdistämisiin ja palauttamiseen. Ehdotuksilla pyritään säästämään kustannuksia prosessia tehostamalla sekä karsimaan sellaisia vetotehtäviä, jotka houkuttelevat Suomeen perusteettomien turvapaikkahakemusten jättäjiä. Kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien oikeusturva ei kuitenkaan saa kärsiä. Suomen turvapaikkapolitiikkaa ehdotetaan säännöllisesti arvioitavaksi toisten EU-valtioiden ja etenkin Pohjoismaiden politiikan ja päätöksenteon muutosten valossa. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus katsotaan tarpeelliseksi sitoa hakijan haluun edesauttaa henkilöllisyytensä selvittämisessä. Lääketieteellisten ikätutkimusten ja kielianalyysien lisäämistä pidetään tarpeellisena ja toimeentulotuen vetovaikutusta ehdotetaan arvioitavaksi kuluvan vuoden aikana. Turvapaikkaprosessin tehostamiseksi ehdotetaan hallinnon keskittämistä ja hallinto-oikeuksien resurssien lisäämistä. Dublin-päätöksentekoa suositellaan nopeutettavaksi. Tulkkaus-, oikeusapu- ja edustajaresurssien sekä etäpuhutteluvalmiuksien lisäämistä pidetään välttämättömänä turvapaikkapuhuttelujen tehokkaalle järjestämiselle. Turvapaikkatutkintaan ja -päätöksentekoon varattu hakijamääriin perustuva arviomääräraha turvaisi puolestaan joustavan päätöksenteon hakijamäärien muuttuessa. Perheenyhdistämispolitiikkaa koskevilla ehdotuksilla pyritään karsimaan mahdollisia perheenkokoajana toimimiseen ja kasvattilapsiin liittyviä väärinkäytöksiä. Myös toimeentuloedellytystä ehdotetaan tarkistettavaksi ja pidetään tarpeellisena asettaa vuoden asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneen toimimiselle perheenkokoajana. Vapaaehtoista paluuta ja palauttamista suositellaan edistettäväksi Irakin ja Afganistanin kanssa solmittavien yhteistyöpöytäkirjojen ja käytännön yhteistyösuhteiden luomisella Somalimaahan. Vapaaehtoista paluuta edistetään keskittämällä ohjausvastuu Maahanmuuttovirastolle ja käytännön paluiden koordinointi yhdelle vastaanottokeskukselle.			
Avainsanat (asiasanat) Maahanmuutto, maasta käännytyt, pakolaiset, perheiden yhdistäminen, turvapaikanhakijat			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-449-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 21/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-448-2
Kokonaissivumäärä 57	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv + toimituskulut	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projekt för utredning av asylpolitik Utredningsperson Sanna Sutter		Typ av publikation Utredningspersonens rapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 31.3.2009 SM 19:00/2009	
Publikation (även den finska titeln) Synpunkter på asylpolitik - utvecklingsförslag och nordisk jämförelse			
Publikationens delar Förord, inledning, åtgärdsförslag, nordisk jämförelse, bilaga			
Referat Inrikesministeriet tillsatte den 31 mars 2009 ett projekt för att göra en utredning om asylfrågor. Projektet baserade sig på den begäran som framställdes i regeringens halvtidsöversyn den 24 februari 2009 att under våren 2009 utarbeta en utredning över asylpolitiken som ger en utgångspunkt för godkännande av de åtgärder som behövs år 2009. I utredningen finns åtgärdsförslag som rör asylpolitiska riktlinjer, effektivisering av asylprocessen, familjeåterföreningar och återsändande. Förslagen syftar till att spara in på kostnader genom att effektivisera processen samt sälla bort sådana attraktionsfaktorer som lockar personer att lämna in ogrundade asylansökningar i Finland. Rättssäkerheten för de personer som verkligen behöver internationellt skydd får dock inte bli lidande. Det föreslås att Finlands asylpolitik ska utvärderas regelbundet i ljuset av de ändringar som sker i politiken och beslutsfattandet i övriga EU-medlemsstater och i synnerhet i de nordiska länderna. Det anses vara nödvändigt att binda asylsökandens rätt att arbeta till hans eller hennes vilja att medverka i utredningen av hans eller hennes identitet. Det anses nödvändigt att öka användningen av medicinska åldersbestämningar och språkanalyser och det föreslås att det under innevarande år utvärderas vilken attraktionskraft utkomststöd har. För att effektivisera asylprocessen föreslås det att förvaltningen koncentreras och att förvaltningsdomstolarna får ökade resurser. Det rekommenderas att beslutsfattandet i Dublinfall ska för snabbas. För att asylsamtal ska kunna utföras effektivt anses det nödvändigt att öka resurser för tolkning, rättshjälp och företrädare samt förbättra beredskapen för att utföra asylsamtal på distans. Det förlagsanslag som på basis av antalet sökande reserverats för asylutredning och beslutsfattande i asylärenden ska å sin sida trygga ett flexibelt beslutsfattande när antalet sökande ändras. De förslag som gäller familjeåterförening syftar till att gallra bort eventuella oegentligheter i samband med fosterbarn och personer som ställer upp som anknytningspersoner. Det föreslås också att försörjningsförutsättningen ses över och det anses viktigt att fastställa ett boendetidsvillkor på ett år om en person som beviljats internationellt skydd är anknytningsperson. Det rekommenderas att frivilligt återvändande och återsändande främjas genom att samförståndsavtal ingås med Irak och Afghanistan och praktiska samarbetsrelationer skapas med Somaliland. Syftet är att främja frivilligt återvändande genom att koncentrera ansvaret för styrningen på Migrationsverket och den praktiska samordningen av återvändande på en av förläggningarna.			
Nyckelord Invandring, avvisning, flyktingar, familjeåterförening, asylsökande			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-449-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 21/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-448-2
Sidoantal 57	Språk finska	Pris 25 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

MINISTRY OF THE INTERIOR**DESCRIPTION**

Date of publication

2 June 2009

Authors (name, chairman and secretary of the body) Project on reporting on asylum policy Rapporteur Sanna Sutter		Type of publication Report	
		Commissioned by Ministry of the Interior	
		Body appointed on 31.3.2008 SM 19:00/2009	
Name of publication Perspectives on Asylum Policy - Development Proposals and Nordic Comparisons			
Parts Foreword, introduction, proposals for measures, Nordic comparisons, appendix			
Abstract <p>The Ministry of the Interior appointed on 31 March 2009 a project for reporting on asylum matters. The project was based on the request made in the Government mid-term policy review on 24 February 2009 to prepare a report on the asylum policy during spring 2009, and on the basis of this report, to adopt the necessary measures during 2009.</p> <p>The report outlines measures relating to the strategies of asylum policy, intensifying of asylum procedures, family reunification and return. The proposals are aimed at reducing costs by intensifying the procedures, and at minimising pull factors that attract persons submitting unfounded asylum applications to Finland. It is, however, important not to weaken the legal protection of those who really need international protection.</p> <p>It is proposed that Finland's asylum policy be evaluated on a regular basis in the light of the changes made in the policies and decision making in the EU, and in particular in other Nordic countries. It is considered necessary to combine the asylum seeker's right to work to his or her wish to contribute to establishing his or her identity. It is deemed necessary to increase age determinations by medical experts and language analyses. It is also proposed that the pull effect of social assistance be evaluated this year.</p> <p>The project proposes that management be concentrated and added resources assigned to Administrative Courts in order to intensify asylum procedures. Decision making in Dublin cases should also be expedited. It is deemed necessary to assign added resources to interpreter and legal aid services and to increase the number of representatives available. In addition, an effective conduct of asylum interviews requires that the capacity for long-distance interviews be enhanced. The variable annual appropriation reserved for asylum investigation and decision making in asylum cases on the basis of the number of applicants would secure a flexible decision making with the number of applicants fluctuating.</p> <p>The proposals concerning family reunification policy are aimed at reducing possible cases of misuse relating to persons acting as sponsors and to foster children. It is also proposed that the requirement for secure means of support be revised. Furthermore, it is seen necessary to set a requirement for one year's residence for a beneficiary of international protection acting as a sponsor.</p> <p>In order to promote voluntary and forced return, memorandums of understanding should be concluded with Iraq and Afghanistan, and practical cooperation with Somaliland promoted. Voluntary return will be promoted by placing the responsibility for steering on the Finnish Immigration Service and the coordination of returns in practice on one reception centre.</p>			
Keywords Immigration, refusal of entry, refugees, family reunification, asylum seekers			
Other information Electronic publication ISBN 978-952-491-449-9 (PDF), address www.intermin.fi/julkaisut			
Name of series and number of publication Ministry of the Interior's publications		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-448-2
Number of pages 57	Language Finnish	Price 25 € + VAT + p.& p.	Confidentiality rating Public
Distributed by Ministry of the Interior		Published by Ministry of the Interior	

Esipuhe

Hallitus päätti hallituskauden puolivälitarkastelussaan 24.2.2009, että kevään 2009 aikana laaditaan Suomen turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vuoden 2009 aikana. Sisäasiainministeriö asetti 31.3.2009 turvapaikkaa koskevan selvityshankkeen, jonka tarkoituksena on arvioida Suomen turvapaikkapolitiikkaa hallituksen puolivälitarkasteluasiakirjan toimeksiannon mukaisesti ja laatia turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys toimenpide-ehdotuksineen.

Hankkeen selvityshenkilöksi nimitettiin sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston ylitarkastaja Sanna Sutter, joka vastasi selvityskokonaisuuden toteuttamisesta. Hankkeelle asetettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajina toimivat ylijohtaja Pentti Visanen ja maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne maahanmuutto-osastolta. Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin kehitysjohtaja Esa Markkanen, lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen ja ylitarkastaja Tero Mikkola maahanmuutto-osastolta, ylikomisario Mia Poutanen poliisiosastolta, tarkastaja Max Janzon rajavartio-osastolta sekä johtaja Esko Repo Maahanmuuttovirastosta. Ohjausryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo maahanmuutto-osastolta.

Hanke on ollut lyhyen toimikautensa vuoksi vaativa. Tavoitteisiin on päästy vain hankkeessa mukana olevien sisäasiainministeriön hallinnonalojen, maahanmuutto-osaston, poliisiosaston, rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston, sitoutuneen työn tuloksena. Tarkastelun näkökulma rajattiin hallituksen toimeksiantoon. Ohjausryhmä, jonka tehtävänä on ollut selvityshankkeen etenemisen seuranta ja tuki, on kokoontunut kolme kertaa. Ohjausryhmä on työssään keskittynyt erityisesti toimenpide-ehdotusten laatimiseen. Selvityksen muu osuus on koottu sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla Norjalle, Ruotsille ja Tanskalle lähetettyihin kyselyihin saaduista vastauksista ja muista lähteistä. Pohjoismaista aineistoa työstämään palkattiin suunnittelija Eveliina Lyytinen. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on tuottanut useita muistioita selvitystä varten.

Toimenpide-ehdotuksista on hankkeen aikana keskusteltu sisäasiainministeriön maahanmuuttoasioiden ja turvallisuusasioiden johtoryhmissä. Pakolaisneuvonnan, Suomen Punainen Ristin, Suomen Pakolaisavun ja Amnesty Internationalin kanssa järjestettiin huhtikuussa epävirallinen keskustelutilaisuus, jossa kerrottiin hankkeen aikataulusta ja tavoitteista. Muiden hankkeen ulkopuolisten toimijoiden kuuleminen ei lyhyen toimikauden vuoksi ole ollut mahdollista.

Selvityshanke luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thorsille.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2009

Sanna Sutter

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Toimenpide-ehdotukset	4
2.1 Linjataan turvapaikkapolitiikkaa.....	4
2.1.1 Seurataan toisten EU-valtioiden ja etenkin Pohjoismaiden turvapaikkapolitiikan ja päätöksenteon kehittymistä ja arvioidaan säännöllisesti Suomen politiikan ja päätöslinjausten muutostarvetta.....	4
2.1.2 Sidotaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen	4
2.1.3 Valmistellaan ulkomaalaislain muutokset iän selvittämisestä lääketieteellisesti ja yhtenäistetään tutkimustuloksista johtuvat käytänteet	5
2.1.4 Lisätään kielianalyysien käyttöä.....	6
2.1.5 Arvioidaan turvapaikanhakijoille annettavan toimeentulotuen mahdollista vetovaikutusta ja selvitetään tuen antamista hyödykkeinä .	6
2.2 Tehostetaan turvapaikkaprosessia.....	7
2.2.1 Keskitetään hallintoa	7
2.2.2 Nopeutetaan Dublin-menettelyä	8
2.2.3 Lisätään hallinto-oikeuksien resursseja kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelemisessä.....	8
2.2.4 Lisätään tulkkaus-, oikeusapu- ja edustajaresursseja	8
2.2.5 Vahvistetaan teknisiä valmiuksia	9
2.2.6 Esitetään turvapaikkatutkintaan ja -päätöksentekoon arviomäärärahaa	9
2.2.7 Korotetaan kunnille maksettavia korvauksia.....	9
2.2.8 Otetaan huomioon Accenturen ehdottamat turvapaikkaprosessin ruuhkanpurun tehostamiskeinot.....	10
2.3 Tarkistetaan perheenyhdistämispolitiikkaa.....	10
2.3.1 Asetetaan edellytykset perhesideluvan myöntämiselle kasvattilapselle	10
2.3.2 Rajoitetaan sellaisen ulkomaalaisen mahdollisuutta toimia perheenkokoajana, joka oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä on antanut väärää tietoa.....	11
2.3.3 Asetetaan perhesideluvalle toimeentuloedellytys, kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on perustettu vasta Suomeen tulon jälkeen.....	11
2.3.4 Asetetaan yhden vuoden asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneiden toimimiselle perheenkokoajina (pl. pakolaisaseman saaneet)12	12
2.3.5 Tehostetaan viranomaisten tiedonvaihtoa olosuhdemuutoksista.	13
2.3.6 Kehitetään perheenyhdistämismenettelyä	13
2.4 Edistetään vapaaehtoista paluuta ja palauttamista	14

2.4.1 Solmitaan paluuta koskeva yhteistyöpöytäkirja Irakin kanssa ja kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa	14
2.4.2 Luodaan käytännön yhteistyösuhteet Somalimaan viranomaisiin	15
2.4.3 Edistetään vapaaehtoista paluuta ja keskitetään ohjausvastuu Maahanmuuttovirastolle	15
3 Turvapaikan hakeminen ja kansainvälinen suojelu Pohjoismaissa	17
3.1 Turvapaikanhakijoille myönnettävät suojelu- ja muut oleskeluluvat	17
3.2 Afganistania, Irakia ja Somaliaa koskevat ratkaisukäytännöt ja palauttaminen	21
3.2.1 Afganistan	21
3.2.2 Irak	22
3.2.3 Somalia	23
3.3 Nopeutetut menettelyt	25
3.4 Alaikäiset hakijat	26
3.5 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus	27
3.6 Turvapaikanhakijoille maksettava toimeentulotuki	28
3.7 Lääketieteelliset ikätutkimukset	29
3.7.1 Ikätutkimukset tieteellisenä iän selvittämiskeinona	29
3.7.2 Voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö	30
3.7.3 Ikätutkimukset lapsen edun näkökulmasta	32
3.7.4 Pohjoismaista vertailua	32
3.7.5 Lopuksi	34
3.8 Kielianalyysit	34
3.8.1 Kielianalyyseja tekevät yritykset	35
3.8.2 Kielianalyysien käyttö eri maissa	35
3.8.3 Kielianalyyseihin liittyvää problematiikkaa	36
3.8.4 Lopuksi	37
4 Oleskelulupa perhesiteen perusteella	38
4.1 Perheenyhdistämiskäytännöt ja perheenjäsenen määritelmät	38
4.2 Perhesiteen todentaminen	41
4.2.1 Kasvatilapset	41
4.2.2 DNA-testaus	42
5 Vapaaehtoinen paluu ja palauttaminen	44
5.1 Yhteistyöpöytäkirjat	44
5.2 Vapaaehtoinen paluu Suomessa	45
5.3 Pohjoismaiset paluuhankkeet tällä hetkellä	46

Liitteet

Liite 1: Tilastot	49
-------------------------	----

1 Johdanto

Viimeiset kaksitoista kuukautta ovat osoittaneet, miten paljon muiden Euroopan valtioiden ja etenkin naapurimaittemme politiikka vaikuttaa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrään. Suomalaisen turvapaikkapolitiikan on pystyttävä vastaamaan paitsi turvapaikanhakijoiden lähtömaiden myös Euroopan maiden olosuhteiden muutoksiin. Lainsäädännöstämme ja käytännöistämme on pyrittävä karsimaan sellaiset vetotekijät, jotka houkuttelevat tänne perusteettomien turvapaikkahakemusten jättäjiä. Tämä on kuitenkin tehtävä niin, ettei kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien oikeusturva kärsi.

Viime vuoden lopun hakijamäärän kasvu ruuhkautti niin turvapaikkatutkinnan kuin päätöksenteon ja vastaanottokustannukset kasvoivat voimakkaasti. Järjestelmämme tehokkuutta ja joustavuutta on lisättävä, jotta kustannukset pysyvät kurissa. Kalliin hintansa lisäksi pitkät käsittelyajat ovat myös vetotekijä.

Turvapaikkatutkintaan ja -pätöksentekoon ei saada joustavuutta ilman riittävää taloudellista panostusta. Turvapaikkaprosessin kokonaiskustannukset kuitenkin laskevat, kun päätöksenteon nopeutumisen myötä turvapaikanhakijoiden majoitusajat vastaanottokeskuksissa lyhenevät. On laskettu, että jokainen tutkintaan ja päätöksentekoon sijoitettu euro, joka tehostaa turvapaikkamenettelyä, tuo seitsemäntoista euron säästön turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ja majoituksessa.

Raportin alussa esitellään selvityshankkeen ehdottamat toimenpiteet liittyen turvapaikkapolitiikan linjauksiin, turvapaikkaprosessin tehostamiseen, perheenyhdistämisiin ja palauttamiseen. Myöhemmät luvut sisältävät toimenpide-ehdotusten tausta-aineistoa, erityisesti selvitystä varten hankittua tietoa turvapaikkapolitiikasta Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Suurimmaksi osaksi taustamateriaali koostuu pohjoismaisille ministeriöille lähetettyihin kyselyihin saaduista vastauksista. Muita lähteitä ovat eri maiden Maahanmuuttovirastojen ja ministeriöiden internet-sivut, Pohjoismaiden ulkomaalaislait ja kansainväliset kyselyt. Lähteinä on käytetty myös sisäasiainministeriön ja muiden maahanmuuttoviranomaisten aiempia muistioita.

2 Toimenpide-ehdotukset

2.1 Linjataan turvapaikkapolitiikkaa

2.1.1 Seurataan toisten EU-valtioiden ja etenkin Pohjoismaiden turvapaikkapolitiikan ja päätöksenteon kehittymistä ja arvioidaan säännöllisesti Suomen politiikan ja päätöslinjausten muutostarvetta

Muiden EU-valtioiden ja etenkin Pohjoismaiden lainsäädäntö ja päätöksenteko vaikuttavat osaltaan siihen, miten paljon Suomeen tulee turvapaikanhakijoita. Suomen maahanmuuttoviranomaiset seuraavat muiden maiden politiikan ja lainsäädännön kehitystä vakiintuneiden yhteistyösuhteidensa kautta pohjoismaisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla. Kun esimerkiksi Pohjoismaiden lainsäädäntöä ja käytäntöä tarkastellaan, huomataan kuitenkin, ettei yhtä yhdenmukaista pohjoismaista politiikkaa ole. Koko EU:n turvapaikkalainsäädäntö sitoo vain Suomea ja Ruotsia, Tanskaa osittain, Norjaa ei lainkaan. Lisäksi kaikki maat reagoivat kansainvälisen ympäristön olosuhdemuutoksiin ja maansa hakijamääriin omien tarpeidensa mukaan. Näin myös Suomen on tehtävä, mistä esimerkkinä on Maahanmuuttoviraston toukokuussa tekemä Irakia koskeva maalinjaus. Niin Suomessa kuin muuallakin kansainvälisen suojelun tarpeen ratkaisee viime kädessä valitustuomioistuim.

2.1.2 Sidotaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus henkilöllisyyden selvittämiseen

Valtaosa Suomeen tulevista turvapaikanhakijoista ei esitä kirjallista todistusta henkilöllisyydestään. Ongelma on sama myös muualla Euroopassa. Asiakirjojen puute voi johtua kotimaan epäselvistä olosuhteista, mutta usein asiakirjat hävitetään ennen maahantuloa matkoja järjestävien salakuljettajien ohjeiden mukaan. Jos väärin henkilötietojen antamiseen liittyen epäillä rikosta, asian tutkii poliisi. Rikostutkinta, ihmiskaupan torjunta ja muu ulkomaalaisvalvonta vaatii kuitenkin resursseja, joita hakijamäärien kasvun myötä tarvitaan entistä enemmän myös turvapaikkatutkintaan. Henkilöllisyyden selvittämiseksi on hyvä pohtia uusia keinoja.

Työnteko-oikeuden perusedellytyksenä tulisi olla, että hakija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä. Jos henkilöllisyyden todistaminen asiakirjoin on kuitenkin mahdotonta, riittäisi, että hakija tekisi yhteistyötä ja edesauttaisi henkilöllisyytensä selvittämisessä. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto valmistelee asiaa koskevan ulkomaalaislain muutoksen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että turvapaikanhakija ei ajaudu harmaiden työmarkkinoiden pariin.

Työnteko-oikeuden sitominen selvitettyyn henkilöllisyyteen on yleistynyt Pohjoismaissa. Tanskassa turvapaikanhakijat eivät saa tehdä ansiotyötä hakemuksensa käsittelyn aikana. Norja ja Ruotsi ovat kiristäneet henkilöllisyyden selvittämisen vaatimustaan, mutta poikkeuksia tehdään etenkin silloin, kun asiakirjaselvitystä ei ole saatavissa.

2.1.3 Valmistellaan ulkomaalaislain muutokset iän selvittämisestä lääketieteellisesti ja yhtenäistetään tutkimustuloksista johtuvat käytänteet

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen myötä lääketieteellisten ikätutkimusten tarve iän selvittämiseksi on kasvanut. Ikätutkimusten avulla pyritään lääketieteellisesti osoittamaan selvästi täysi-ikäiset henkilöt. Ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä ikätutkimuksista, niihin liittyvistä toimivaltuuksista, tutkimusten suorittamisesta eikä niiden oikeusvaikutuksista ja oikeusturvanäkökohdista. Myös käytänteet niiden tekemisessä ovat vaihdelleet. Toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että asiasta olisi tarpeen säätää lailla. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto valmistelee asiaa koskevan ulkomaalaislain muutoksen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009.

Tällä hetkellä ei ole olemassa riittävän selvää ohjeistusta siitä, miten toimitaan, jos lääketieteellisessä ikätutkimuksessa selviää, että alaikäisenä esiintynyt turvapaikanhakija on täysi-ikäinen. On tarpeen yhdenmukaistaa viranomaisten toiminta liittyen esimerkiksi alaikäisen turvapaikanhakijan edustajan tehtävän päättymiseen ja hakijan siirtymiseen aikuisille tarkoitetun vastaanoton piiriin sekä aikuisille tarkoitettuun turvapaikkahakemusten käsittelymenettelyyn. Yhtenäistämistä kaipaavat myös se, miten hakijoille määrätään syntymäaika mm. matkustus- ja muita henkilöasiakirjoja varten. Tarvittava ohjeistus valmistellaan sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston johdolla.

Ikä on osa henkilöllisyyttä. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan henkilöllisyyden selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Maahanmuuttovirasto voi pitää tarpeellisenä ikätutkimuksen tekemistä turvapaikka-asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Poliisilla jo olevan arviomäärärahan lisäksi esitetään myös rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle mahdollisuutta käyttää arviomäärärahaa iän määrittämisessä, jotta tutkimusten teettäminen olisi joustavaa ja välttyttäisiin turvapaikkaprosessia hidastavilta virka-apupyynnöiltä.

Pohjoismaista Tanskassa ja Norjassa tehdään turvapaikanhakijoiden lääketieteellistä ikätutkimusta. Ainoastaan Norjalla on asiaa koskevaa lainsäädäntöä. Ruotsissa lääketieteellisten ikätutkimusten määrä on laskenut huomattavasti, koska niiden tieteellistä todistusvoimaa ei pidetä riittävänä ja niiden tekeminen pidentää turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja. Suomen tapaan Tanskassa lääketieteellistä

ikätkimusta tehdään tällä hetkellä luuston ja hampaiden röntgenkuvien avulla, Norjassa käytetään vain hampaistotutkimusta. Turvapaikkamenettelyä koskevan EU-direktiivin nojalla (menettelydirektiivi)¹ jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän määrittämiseksi turvapaikkatutkimuksen yhteydessä. Direktiivi edellyttää, että lääketieteellisen ikätutkimuksen tekemiseen on oltava turvapaikanhakijan suostumus.

2.1.4 Lisätään kielianalyysien käyttöä

Suomessa on tarpeen tehdä entistä enemmän kielianalyysejä turvapaikanhakijoiden kotimaan ja -paikan selvittämiseksi. Esimerkiksi Irakin eri osien erilaisen turvallisuustilanteen vuoksi kielianalyysillä voi olla suuri merkitys irakilaiden turvapaikkahakemuksia ratkaistaessa. Analyysien teettäminen kuuluu pääasiassa rajavartiolaitoksen ja poliisin tehtäviin osana hakijoiden henkilöllisyyden selvittämistä. Maahanmuuttovirasto voi pitää tarpeellisena analyysin tekemistä myös turvapaikka-asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa. Poliisilla on analyysien teettämistä varten arviomääräraha. Myös rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle esitetään mahdollisuutta käyttää arviomäärärahaa, jotta kielitestaus olisi joustavaa ja välttämättä turvapaikkaprosessia hidastavilta virka-apupyynnöiltä. Kielianalyysien käytön lisääminen ei edellytä lainmuutoksia.

Muissa Pohjoismaissa kielianalyysejä on käytetty Suomea enemmän, vaikka tehtyjen testien määrät vaihtelevatkin suuresti. Testit teetetään yleensä ulkopuolisilla, riippumattomilla asiantuntijoilla ja tuloksiin ollaan pääasiassa tyytyväisiä. Pohjoismaissa kielianalyysin tekemisestä ei ole säädetty lain tasolla, mutta Norjassa asiaan on viitattu ulkomaalaisasetuksen henkilöllisyyden selvittämistä koskevassa säännöksessä. Muut Pohjoismaat edellyttävät, että hakijalta ja alaikäisen tapauksessa myös hänen edustajaltaan on saatava suostumus analyysin tekemiseen.

2.1.5 Arvioidaan turvapaikanhakijoille annettavan toimeentulotuen mahdollista vetovaikutusta ja selvitetään tuen antamista hyödykkeinä

Valtio vastaa turvapaikanhakijoiden toimeentuloturvasta ja rahoittaa sen osana hakijoiden vastaanottoa. Toimeentulotuen vähimmäistaso turvataan perustuslaissa sekä toimeentulotukilaissa ja kotouttamislaissa. Osa turvapaikanhakijoiden toimeentulotuesta maksetaan rahana ja osa vastaanoton palveluina ja hyödykkeinä, minkä vuoksi rahallinen tuki on yleistä toimeentulotukea pienempi. Vastaanoton tarjoamien palvelujen ja hyödykkeiden on katsottu kattavan 10 % aikuisen toimeentulotuen perusosasta ja 15 % lapsen perusosasta.

¹ Neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista

On tarkistettava, vastaako edellä mainittujen palvelujen ja hyödykkeiden arvo nykytodellisuutta. Lisäksi on tarpeen selvittää, voidaananko nykyisin toimeentulotuella katettavat asiakkaan itsensä hankkimat ruoka- yms. palvelut sisällyttää osaksi vastaanoton tarjoamia palveluja ja hyödykkeitä. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto selvittää yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa mahdollista toimeentulotuen vetovaikutusta vuoden 2009 aikana. Työssä otetaan huomioon työministeriössä aiemmin tehdyt selvitykset. Erityistä huomiota kiinnitetään perustuslaissa vahvistettuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä perustuslain yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskeviin säännöksiin.

Turvapaikanhakijoille annettavat etuudet vaihtelevat eri Euroopan maissa, mikä vaikuttaa hakijoiden haluun liikkua maasta toiseen. Arvellaan, että valuuttakurssimuutosten vuoksi Suomesta on viime aikoina tullut entistä houkuttelevampi kohdevaltio myös suhteessa Ruotsiin.

2.2 Tehostetaan turvapaikkaprosessia

2.2.1 Keskitetään hallintoa

Maahanmuuttoasioiden asiantuntemus on tarpeen keskittää tietyille maantieteellisille alueille, joita olisivat ainakin pääkaupunkiseutu, Saimaan seutu, Oulun seutu ja Turun seutu. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen tehtävät maahanmuuton asiantuntijoina säilyisivät ennallaan. Alueellisen yhteistyön lisääminen rajavartiolaitoksen, poliisin, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja hallinto-oikeuksien kesken toisi käytännön työhön tehokkuutta ja joustavuutta.

Näille alueille tulee keskittää myös vastaanottokeskusten kauttakulkutoiminta ja varata riittävä majoituskapasiteetti, mikä tukee turvapaikkatutinnan alkuvaiheen tehokkuutta, nopeaa Dublin-menettelyä² ja maasta poistamista. Hakijamäärien lisääntymisen vuoksi on myös välttämätöntä perustaa lisää säilöönottotiloja. Uusien tilojen on luontevaa sijaita jollakin mainituista keskittämisalueista.

Turvapaikkaa voi Suomessa hakea rajanylityspaikkojen lisäksi kaikissa poliisin toimipisteissä. Nykyisin valtaosa hakemuksista tehdään sisämaassa. Sisämaassa tavatut turvapaikanhakijat tulisi jatkossa ohjata pienistä poliisin toimipisteistä jättämään hakemuksensa poliisilaitoksille, joilla on turvapaikkatutinnan erityisasiantuntemusta. Tämä sekä tehostaisi menettelyä että vahvistaisi hakijoiden oikeusturvaa takaamalla parhaan mahdollisen tutinnan. Useissa EU-maissa kansainvälisen suojelun hakemispakat on rajattu. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto valmistelee asiaa koskevan ulkomaalaislain muutoksen. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009.

² EU:n vastuunmäärittämisasetukseen 343/2003 perustuva menettely, jonka tarkoituksena on määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä vastuussa oleva valtio.

2.2.2 Nopeutetaan Dublin-menettelyä

Dublin-päätöksentekoa nopeutetaan kuulemalla hakijaa turvapaikkatutkinnassa vain Dublin-päätöksenteossa tarvittavilta osin, kun Eurodac-sormenjälkiosuman perusteella on todennäköistä, että vastuu turvapaikka-asian käsittelystä kuuluu toiselle jäsenvaltiolle. Selvitetään mahdollisuus näiden tietojen kirjaamiseen mahdollisimman monen hakijan kohdalla jo turvapaikkahakemusta jätettäessä. Lisäksi selvitetään Dublin-menettelyä nopeuttavien jäsenvaltioiden kahdenvälisen sopimusten solmimisen mahdolliset edut. Kansallisen Dublin-päätöksenteon ja siihen liittyvän maasta poistamisen tulee tapahtua samassa tahdissa kuin toisilta jäsenvaltiolta saadaan suostumukset vastuunottamiseen ja hakijoiden siirtoihin. Dublin-menettelyssä käsitellään tällä hetkellä noin kolmannes Suomessa jätetyistä turvapaikkahakemuksista ja nopeilla Dublin-palautuksilla voidaan säästää merkittävästi vastaanottokuluja. Useat Euroopan maat ovat solmineet erilaisia kahdenvälisiä sopimuksia lähinnä naapurivaltioidensa kanssa Dublin-menettelyä nopeuttaakseen.

Poliisin resursseja on lisättävä, koska kasvaneet turvapaikanhakijamäärät ovat ruuhkauttaneet turvapaikkatutkinnan. Nopea turvapaikkatutkinta on edellytys nopealle päätöksenteolle. Dublin-menettelyn lisäksi se on erityisen tärkeää myös muiden nopeutetussa menettelyssä ratkaistavien turvapaikkahakemusten kohdalla. Nopeutetut menettelyt edellyttävät myös järjestelmän joustavuutta. Etenkin EU-kansalaisten jättämiä hakemuksia ajatellen poliisilla on oltava tarvittavat resurssit tehdä Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluvia turvapaikkapuhutteluja Maahanmuuttoviraston pyynnöstä ruuhkatilanteessa. Myös lääketieteellisten ikätutkimusten ja kielianalyysien lisääminen vaatii entistä enemmän poliisin resursseja.

2.2.3 Lisätään hallinto-oikeuksien resursseja kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelemisessä

Viime kuukausien turvapaikanhakijamäärien kasvu näkyy valitustapausten lisääntymisenä vasta myöhemmin. Nykyresursseilla Helsingin hallinto-oikeuden käsittelyaikojen arvioidaan venyvän huomattavasti nykyisestä vajaasta vuodesta. Nopeampi valitusmenettely säästäisi vastaanottokuluja ja parantaisi hakijoiden oikeusturvaa kokonaiskäsittelyaikaa lyhentämällä. Helsingin hallinto-oikeus tarvitsee lisää resursseja kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyyn. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyä olisi jaettava esimerkiksi kahteen muuhun hallinto-oikeuteen ottaen huomioon kohdan 2.2.1. keskittämisaalueet.

2.2.4 Lisätään tulkkaus-, oikeusapu- ja edustajaresursseja

Hakijamäärien kasvun myötä tehokkaasta turvapaikkapuhuttelujen järjestämisestä on tullut yksi tärkeä käsittelyn nopeuteen vaikuttava tekijä, koska puhuttelutilanteisiin on saatava yhtä aikaa paikalle useita henkilöitä. On erittäin tärkeää, että kaikki toimijat

pääsevät paikalle sovittuina aikoina. Tulkkien saatavuutta tulee parantaa sopimuksin ja teknisin ratkaisuin. On varmistettava riittävä oikeusavun saanti. Myös alaikäisten edustajia on lisättävä ja heille on järjestettävä lisää koulutusta.

2.2.5 Vahvistetaan teknisiä valmiuksia

Maahanmuuttovirastoon, rajavartiolaitokselle, poliisille, vastaanottokeskuksiin ja tulkkikeskuksiin on saatava lisää etäpuhutteluvalmiuksia ja -tiloja. On panostettava siihen, että tietoliikenneyhteydet toimivat mahdollisimman ongelmattomasti. Teknisiä valmiuksia parantamalla voidaan nopeuttaa käsittelyä ja vähentää hakijoiden, viranomaisten, avustajien ja tulkkien matkustustarvetta ja saavuttaa kustannussäästöjä.

2.2.6 Esitetään turvapaikkatutkintaan ja -päätöksentekoon arviomäärärahaa

Turvapaikkatutkinnan ja -päätöksenteon määrärahojen on perustuttava hakijamääriin. Vastaavalla tavalla kuin turvapaikanhakijoiden vastaanotossa, arviomääräraha turvaisi joustavan prosessin, kun hakijamäärät muuttuvat. Näin vältettäisiin päätöksenteon ruuhkautuminen määrrien yhtäkkiä kasvaessa. Tehokkaan tutkinnan ja päätöksenteon turvaaminen on halvempaa kuin hakijoiden oleskelun pitkittyminen vastaanottokeskuksissa. Nykyisten arviomäärärahojen käyttöperusteiden laajentaminen vähentäisi siksi kokonaiskustannuksia. Arviomäärärahan tulisi olla rajavartiolaitoksen, poliisin ja Maahanmuuttoviraston käytettävissä.

2.2.7 Korotetaan kunnille maksettavia korvauksia

Vastaanottokeskusta ei ole tarkoitettu oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden majoituspaikaksi. Majoittumisesta vastaanottokeskukseen aiheutuu enemmän kustannuksia kuin kuntaan sijoittumisesta. Pakolaisten ja muiden oleskeluluvan saaneiden oleskelu vastaanottokeskuksissa kasvattaa lisäksi vastaanoton majoituspaikkojen tarvetta.

Kunnille pakolaisten ja muiden luvan saaneiden vastaanotto ja sijoittaminen kuntiin asumaan on vapaaehtoista. Kunnille maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta sijoitetuista henkilöistä kolmen maassaolovuoden ajalta. Laskennalliset korvaukset on tarkoitettu tukemaan kuntien kotoutumista edistävää toimintaa. Kunnille maksettavien korvausten avulla on voitu houkutella kuntia tekemään vastaanottopäätöksiä. Laskennallisten korvausten suuruus on tarkistettu viimeksi vuonna 1993, ja korvausten taso on tällä hetkellä selvästi alimitoitettu. Korvausten nykyinen taso heikentää mahdollisuuksia löytää vastaanottoon halukkaita kuntia, minkä vuoksi korvauksia tulisi korottaa.

2.2.8 Otetaan huomioon Accenturen ehdottamat turvapaikkaprosessin ruuhkanpurun tehostamiskeinot

Maahanmuuttovirasto on teettänyt liikkeenjohdon konsultoinnin palveluyritys Accenturella turvapaikkaprosessin ruuhkanpurun keinoja koskevan selvityksen³. Loppukevään 2009 aikana Accenture on selvittänyt turvapaikkaprosessin pullonkauloja hakemuksen jättämisestä aina valitusviranomaisen päätökseen ja mahdolliseen maasta poistamiseen saakka. Accenturen ehdottamat tehostamiskeinot otetaan soveltuvin osin huomioon pantaessa täytäntöön tässä luvussa esitetyjä turvapaikkaprosessin tehostamista koskevia toimenpide-ehdotuksia.

2.3 Tarkistetaan perheenyhdistämispolitiikkaa

2.3.1 Asetetaan edellytykset perhesideluvan myöntämiselle kasvattilapselle

Neljän viime vuoden aikana perheenjäseniksi ilmoitettujen kasvattilasten määrä on noussut etenkin somalialaisperheiden, mutta viime vuoden aikana myös afganistanilaisperheiden kohdalla. Voimassa oleva ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä kasvattilapsista. Maahanmuuttovirasto on tulkinnut ulkomaalaislain perheenjäsenen määritelmän sisältävää 37 §:ää siten, että kasvattilapsi katsotaan perheenjäseneksi, jos huoltajuudesta on esitetty riittävä selvitys. Maahanmuuttovirasto on myös edellyttänyt, että kasvattilapsi on asunut perheessä ennen kasvatusvanhemman Suomeen tuloa ja että lapsen vanhemmat ovat kuolleet.

Ulkomaalaislakiin tulisi lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa olevan kasvatusvanhemman on kyettävä esittämään selvitys siitä, että kasvattilapsi on asunut ja viettänyt hänen kanssaan kiinteää perhe-elämää jo ennen hänen Suomeen tuloaan. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi todellista ja vakiintunutta huoltosuhdetta. Jos huoltosuhteesta ei olisi asiakirjanäyttöä, voitaisiin edellyttää yksityiskohtaisia ja ristiriidattomia kertomuksia yhteisen perhe-elämän viettämisestä. Tämän Maahanmuuttoviraston käytännön selventävän lainmuutoksen valmistelee sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009.

Ruotsissa kasvattilapsiongelma tunnetaan, mutta siellä ei toistaiseksi ole tehty erityisiä linjauksia siitä, millaisia päätöksiä kasvattilapsille tehdään. Tanskassa ja Norjassa suurta kasvattilapsi-ilmiötä ei tunneta. Ruotsin ja Norjan ulkomaalaislaissa ei ole säännöksiä kasvattilapsista. Tanskan ulkomaalaislain mukaan kasvattilapselle voidaan myöntää oleskelulupa, jos maassa oleskelevalla kasvatusvanhemmalla on riittävä toimeentulo.

³ Turvapaikkaprosessin ruuhkanpurun keinot. TP-prosessin lean-analyysi: Lopputulokset 20.5.2005.

2.3.2 Rajoitetaan sellaisen ulkomaalaisen mahdollisuutta toimia perheenkokoajana, joka oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä on antanut vääriä tietoja

Maahanmuuttovirasto on tehnyt kielteisiä perhesidepäätöksiä tapauksissa, joissa perheenjäsenelleen lupaa hakeva, Suomessa asuva ulkomaalainen (perheenkokoaja) on aiemmin omaa oleskelulupaansa hakiessaan antanut sellaisia vääriä tietoja siviilisäädystään ja perhesuhteistaan, joilla on ollut olennainen merkitys hänen lupaansa myönnettäessä. Ulkomaalainen on esimerkiksi Suomeen tullessaan kertonut olevansa alaikäinen ja naimaton, mutta myöhemmin luvan saatuaan ilmoittanut, että hänellä on kotimaassa oma perhe, jolle hän nyt hakee oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaislaissa säädetään mahdollisuudesta hylätä oleskelulupahakemus maahantulosäännösten kiertämisenä, mutta säännöksessä ei mainita erikseen perheenkokoajaa. Ulkomaalaislakiin tulee lisätä nimenomainen säännös, jonka mukaan perhesiteen perusteella tehty oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä maahantulosäännösten kiertämisenä, jos perheenkokoaja on antanut aiemmin oman oleskelulupahakemuksensa yhteydessä vääriä tietoja perhesuhteistaan ja niillä on ollut olennainen merkitys hänen oleskelulupaansa myönnettäessä. Asiaa koskeva selventävä hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009.

Kaikissa Pohjoismaissa väärin tietojen antaminen voi johtaa oleskelulupahakemuksen hylkäämiseen. Tanskaa lukuun ottamatta laeista ei kuitenkaan ilmene, koskevatko säännökset vain oleskeluluvan hakijaa itseään vai otetaanko huomioon myös perheenkokoajan aiemmin antamat väärät tiedot. Tanskassa perhesuhteita koskevien väärin tietojen antamisesta voidaan rangaista ja seuraamukset voivat kohdistua myös perheenkokoajaan.

2.3.3 Asetetaan perhesideluvalle toimeentuloedellytys, kun kansainvälistä suojelua saaneen perhe on perustettu vasta Suomeen tulon jälkeen

Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti riittävää toimeentuloa. Tästä pääsäännöstä poiketaan kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneiden ja heidän perheenjäsentensä kohdalla, joiden osalta valtio myös vastaa perheenjäsenen Suomeen tulon matkakuluista. Ulkomaalaislaissa ei tehdä eroa sen suhteen, onko perhe perustettu jo ennen maahantuloa vai vasta maahantulon ja oleskeluluvan saamisen jälkeen. Ulkomaalaislaissa tulisi säätää toimeentuloedellytyksestä myös niissä tapauksissa, joissa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen perheenkokoajan perhe on perustettu vasta maahantulon jälkeen. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus

antaa syyskaudella 2009. Kotouttamislain uudistamisen yhteydessä selvitetään perheenyhdistämistä koskevien matka-, ynnä muiden kustannusten korvaaminen.

EU:n perheenyhdistämisdirektiivin⁴ mukaan pakolaisen oikeutta perheenyhdistämiseen voidaan rajoittaa koskemaan vain perhesuhteita, jotka ovat syntyneet ennen perheenkokoajan maahantuloa. Useissa Euroopan maissa poikkeaminen normaaleista oleskeluluvan myöntämiseksi asetetuista toimeentulo- ja muista vaatimuksista edellyttää, että perhe on perustettu jo ennen maahantuloa. Pohjoismaiset käytännöt toimeentuloedellytyksistä vaihtelevat. Ruotsissa ei ainoana Pohjoismaana ole lainkaan toimeentuloedellytystä. Norjassa toimeentuloedellytys ei koske kansainvälistä suojelua saanutta henkilöä, jos perhe on perustettu jo ennen maahantuloa. Tanskassa perheenkokoajalla tulee olla riittävä toimeentulo ja tarpeeksi tilava asunto. Toimeentuloedellytys koskee siellä yleensä myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä, mutta poikkeuksia voidaan tehdä esimerkiksi lapsen edun vuoksi.

2.3.4 Asetetaan yhden vuoden asumisaikaedellytys kansainvälistä suojelua saaneiden toimimiselle perheenkokoajina (pl. pakolaisaseman saaneet)

Ulkomaalaislakia tulee muuttaa siten, että oleskeluluvan hakeminen perhesiteen perusteella toissijaisen, humanitaarisen ja tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsenelle edellyttäisi, että perheenkokoaja olisi asunut Suomessa vähintään yhden vuoden oleskeluluvalla. Pakolaiselta ei tätä asumisaikaa edellyttäisi, jos perhe on perustettu jo ennen Suomeen tuloa. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskaudella 2009.

Useat Euroopan maat soveltavat suotuisampia perheenyhdistämissäännöksiä ainoastaan pakolaisaseman saaneiden perheenjäseniin, kun pakolaisen perhe on perustettu ennen maahantuloa. Esimerkiksi Norjan hallitus on vastikään ehdottanut, että humanitaaristen syiden perusteella oleskeluluvan saaneille taattaisiin perheenyhdistämismahdollisuus vasta neljän vuoden koulutus- tai työkokemuksen jälkeen. Sama koskisi myös pakolaisia, kuitenkin vain kun on kysymys uudesta perhesiteestä. Tanskassa edellytetään, että perheenkokoajalla on ollut pysyvä oleskelulupa kolmen vuoden ajan, mikä ei kuitenkaan koske pakolaisia eikä suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneita. Ruotsissa edellytetään kaikissa eri perheenyhdistämistapauksissa, että perheenkokoajalle on myönnetty vähintään vuoden pituinen oleskelulupa.

⁴ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen.

2.3.5 Tehostetaan viranomaisten tiedonvaihtoa olosuhdemuutoksista

Väärinkäyttöihin puuttuminen edellyttää viranomaisten keskinäisen tiedonvaihdon kehittämistä. Maahanmuuttoviranomaisia tulisi informoida, jos muut viranomaiset jälkikäteen havaitsevat, että oleskeluluvan haltija on oleskelulupaa hakiessaan antanut vääriä tietoja esimerkiksi perhesuhteistaan. Maahanmuuttoviraston, rajavartiolaitoksen ja poliisin lisäksi keskeisiä viranomaisia ovat maistraatit, Kansaneläkelaitos sekä vero- ja sosiaaliviranomaiset. Perheside tutkittaisiin tarvittaessa uudelleen ja arvioitaisiin, onko luvan myöntämisen peruste edelleen olemassa vai voidaanko oleskelulupa peruuttaa hakijan antamien väärin tietojen vuoksi. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto selvittää vuoden 2009 aikana yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tarpeen ja mahdollisuudet lainsäädännön muuttamiseen.

2.3.6 Kehitetään perheenyhdistämismenettelyä

Turvapaikanhakijoiden ja turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden määrän kasvun myötä heidän jättämiensä perhesidehakemusten määrä on noussut. Yksi oleskeluluvan saanut ulkomaalainen voi hakea lupaa usealle perheenjäsenelleen. Perhesiteen perusteella tehdyt hakemukset ratkaistaan Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikössä. Ratkaiseminen on usein työlästä muun muassa puuttuvan asiakirjanäytön vuoksi. Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksenteon resursseja on lisätty. Myös perhesidelupien ratkaisemiseen tulee kohdistaa uusia resursseja, jotta jo ruuhkaantunut lupaprosessi saadaan sujumaan kohtuullisessa ajassa.

Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi asianosaiselle - perheenyhdistämistapauksissa sekä perheenkokoajalle että lupaa vailla olevalle perheenjäsenelle - on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Ulkomailla järjestettävät perheenyhdistämiskuulemiset vaativat kuitenkin erityisen paljon viranomaisresursseja, koska esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottoman, Suomen edustustosta kaukana asuvan henkilön kuuleminen on vaikeaa. Kuulemiskäytäntöjä kehitetään ja selvitetään muun muassa, onko muun omaisen kuuleminen välttämätöntä, jos perheenkokoajalla ei ole oikeutta saada muulle omaiselleen oleskelulupaa Suomeen. Tarvittaessa harkitaan ulkomaalaislain muuttamista.

Ulkomaalaislain mukaan oleskeluluvan myöntäminen alaikäiselle lapselle perhesiteen perusteella edellyttää, että lapsi on alaikäinen hakemuksen vireille tulopäivänä. Lupa voidaan siis myöntää, vaikka lapsi tulisi täysi-ikäiseksi käsittelyn aikana. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto on myöntänyt perhesideluvan, jos perheenkokoaja on ollut hakemusta jättäessään alaikäinen. Selvitetään, tulisiko perheenkokoaja katsoa alaikäiseksi vain, jos hän vielä päätöshetkellä on alaikäinen. Soveltamiskäytännön muuttamisen ei tulisi kuitenkaan johtaa siihen, että Suomeen lähetettäisiin entistä nuorempia alaikäisiä lapsia turvapaikanhakuun.

Suomessa ei ole tilastollisesti eritelty sitä, miten paljon oleskelulupia perhesiteen perusteella myönnetään kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenille. Suuntaa-antavia tietoja voidaan saada vain välillisesti tarkastelemalla sitä, minkä maiden kansalaiset jättävät yhtäältä eniten turvapaikkahakemuksia ja toisaalta eniten perhesidehakemuksia. Tilastointia on kehitettävä tältä osin. Muista Pohjoismaista mainittuja tilastotietoja on saatavissa.

2.4 Edistetään vapaaehtoista paluuta ja palauttamista

2.4.1 Solmitaan paluuta koskeva yhteistyöpöytäkirja Irakin kanssa ja kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa

Paluun ja palauttamisen edistämiseksi solmittavat yhteistyöpöytäkirja Irakin ja kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja YK:n pakolaisasiainpäävaltuutettu UNHCR:n kanssa ovat perusta inhimilliselle ja hallitulle paluulle, jossa otetaan huomioon vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus, kohdevaltioiden olosuhteet sekä turvallisen, arvokkaan ja kestävä paluun tärkeys. Yhteistyöpöytäkirjat koskisivat niin turvapaikanhakijoiden, kielteisen päätöksen saaneiden kuin myös oleskeluluvalla oleskelevien irakilaiden ja afganistanilaisten paluuta. Oleskeluluvalla oleskelevien ja turvapaikkamenettelyssä olevien paluu perustuisi vapaaehtoisuuteen. Kielteisen päätöksen saaneiden paluu olisi ensisijaisesti vapaaehtoista, mutta myös palauttaminen olisi mahdollista.

Asiaa koskevat valmistelut on aloitettu sisäasiainministeriön maahanmuuttoasioiden johtoryhmän päätöksellä. Yhteistyöpöytäkirjaluonnokset on tehty ja Irakin viranomaisten kanssa on käyty ensimmäiset keskustelut. Valmisteluja tehdään yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa. Suomen ja Irakin kahdenväliset viralliset neuvottelut aloitetaan kesällä 2009 ja Suomen, Afganistanin ja UNHCR:n kolmikantaneuvottelut syksyllä 2009. Kolmikantayhteistyöpöytäkirjan valmisteluissa ja erityisesti sen täytäntöönpanossa hyödynnetään Maahanmuuttoviraston hanketta, jonka tavoitteena on kehittää Afganistanin turvallisuustilannetta arvioiva maatietojärjestelmä turvallisen paluun edellytysten varmistamiseksi.

Norjalla, Ruotsilla ja Tanskalla on yhteistyöpöytäkirjat Irakin kanssa. Norjalla ja Tanskalla on kolmikantayhteistyöpöytäkirjat Afganistanin ja UNHCR:n kanssa. Ruotsin kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa umpeutui 30.4.2009, ja uuden solmiminen on tällä hetkellä epävarmaa. Pöytäkirjat mahdollistavat turvapaikanhakijoiden, kielteisen päätöksen saaneiden ja oleskeluluvalla oleskelevien henkilöiden paluun koko Irakin ja Afganistanin alueille. Paluu on ensisijaisesti vapaaehtoista, kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen tulee kysymykseen toissijaisena vaihtoehtona. Vuonna 2008 Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta palasi vapaaehtoisesti Irakiin yli 2900 irakilaista ja heitä palautettiin sinne 74. Samana vuonna

näistä maista palasi Afganistaniin vapaaehtoisesti vajaa 300 afganistanilaista ja heitä palautettiin yhteensä 170.

2.4.2 Luodaan käytännön yhteistyösuhteet Somalimaan viranomaisiin

Somalia on käytännössä jakautunut kahtia Somaliaan ja Somalimaan, jonka turvallisuustilanne on Somaliaa parempi. Suomi ei kuitenkaan ole tunnustanut Somalimaata. Toimivilla käytännön viranomaisyhteistyösuhteilla pyritään edistämään kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneiden somalialaisten inhimillistä ja hallittua paluuta ja palauttamista Somalimaan. Yhteistyötä valmistellaan sisäasiainministeriön poliisiosaston johdolla. Yhteistyötä tehdään yksittäistapauksittain paikallistasolla käyttäen hyväksi muiden Pohjoismaiden kokemuksia yhteistyöstä Somalimaan viranomaisten kanssa.

Toisten Pohjoismaiden tekemät palauttamiset Somalimaan perustuvat hyviin käytännön yhteistyösuhteisiin ja yksittäistapauksittain käytäviin neuvotteluihin. Norjalla ja Ruotsilla ei ole yhteistyöpöytäkirjoja tai muita paluuta koskevia sopimuksia Somalimaan kanssa, eivätkä ne tällä hetkellä myöskään sellaisia valmistelee. Tanska ja Somalimaa ovat solmineet sopimuksen, joka koskee kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden somalialaisten palauttamista Somalimaan. Vuonna 2008 Norjasta, Ruotsista ja Tanskasta palasi vapaaehtoisesti Somaliaan tai Somalimaan yhteensä noin 250 somalialaista ja heitä palautettiin sinne kymmenkunta.

2.4.3 Edistetään vapaaehtoista paluuta ja keskitetään ohjausvastuu Maahanmuuttovirastolle.

EU:n palauttamista koskeva direktiivi⁵ korostaa vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluun muotona. Direktiivi on pantava kansallisesti täytäntöön vuoden 2010 loppuun mennessä. Vapaaehtoisen paluun edistäminen on niin ikään prioriteettina EU:n paluurahaston monivuotisessa ohjelmassa ja sen vuosiohjelmissa. Rahaston toiminta täydentää paluudirektiivin voimaansaattamista ja tarjoaa kehittämistyöhön resursseja.

Vapaaehtoisen paluun korostuminen EU-tasolla lisää tarvetta vapaaehtoisen paluun edistämiseen myös Suomessa. Vuosina 2000 - 2002 Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM toteutti Suomessa useita paluuhjelmia valtion ja Euroopan Pakolaisrahaston rahoittamana, mutta tällä hetkellä vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta käytetään vähän ja hajanaisesti eri puolilla Suomea. Käytännön järjestelyjä hoitaa IOM. Vapaaehtoisen paluun edistämiseksi sen ohjaus- ja yhteensovittamistehtävät on tarpeen osoittaa tietyille vastuuviranomaisille. Ohjaustehtävä olisi luontevaa antaa Maahanmuuttovirastoon perustettavalle uudelle turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vastaavalle yksikölle.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

Käytännön paluuta koordinoimaan nimettäisiin yksi vastaanottokeskus. Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskus rakentaisivat puitteet yhteydenpidolle järjestöjen ja kuntien kanssa. Paluuta voidaan tukea kehitysyhteistyömäärärahojen avulla muun muassa jälleenrakentamalla ja kehittämällä lähtöalueita. Maahanmuuttopolitiikan sovittamisesta yhteen kehitys- ja ihmisoikeuspolitiikan kanssa hyötyvät kaikki osapuolet.

Norja, Ruotsi ja Tanska ovat solmineet IOM:n kanssa vapaaehtoisen paluun käytännön toteuttamista koskevat sopimukset. Paluun edistämisen keskeisiä osa-alueita muissa Pohjoismaissa ovat tiedotus, neuvonta, paluuseen liittyvät käytännön järjestelyt ja jälleenkotoutumistuki. Vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa palaava henkilö voi saada myös perus- tai ammatillista koulutusta, tukea oman yrityksen perustamista varten tai apua työpaikan hankinnassa. Muut Pohjoismaat tukevat paluuta osoittamalla merkittäviä kehitysyhteistyövaroja paluun kohdemaihin.

3 Turvapaikan hakeminen ja kansainvälinen suojelu Pohjoismaissa

Tässä luvussa esitellään hankkeen kannalta keskeisiä kohtia kansainvälistä suojelua ja turvapaikkamenettelyä koskevasta pohjoismaisesta lainsäädännöstä ja käytännöistä. Luvussa kuvataan erilaisia suojelukategorioita, mahdollisuutta myöntää turvapaikkamenettelyssä oleskelulupia muilla kuin suojeluperusteilla ja mahdollisuutta tehdä ansiotyötä. Tarkastellaan myös alaikäisille annettavia lupia ja hakemusten ratkaisemista nopeutetussa menettelyssä. Kansainväliseen suojeluun liittyviä pohjoismaisia ratkaisukäytäntöjä tarkastellaan suurimpia hakijamaita, Irakia, Somaliaa ja Afganistania, koskevassa alaluvussa.

3.1 Turvapaikanhakijoille myönnettävät suojelu- ja muut oleskeluluvat

Suomen ulkomaalaislaissa on 1.6.2009 lähtien kolme pääasiallista kansainvälisen suojelun kategoriaa: pakolaisasema (turvapaikka), toissijainen suojeluasema (106 §) ja humanitaarinen suojelu (88 a §). Näistä pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema kuuluvat EU:n pakolaisen määritelmää ja toissijaista suojelua koskevan direktiivin (määritelmädirektiivi)⁶ määritelmiin. Oleskelulupa kaikissa edellä mainituissa tapauksissa myönnetään jatkuvana.

Turvapaikan ja sen myötä pakolaisaseman saa maassa oleskeleva ulkomaalainen, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Toissijaisen suojeluaseman saa, jos turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta hakija joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, jos hänet palautettaisiin koti- tai pysyvään asuinmaahansa. Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta tai teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, tai vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka johtuu mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä.

Koska toissijaisen suojelun määritelmä on suppeampi kuin ulkomaalaislain aiempi suojelun tarpeen määritelmä, osa suojelun tarpeen perusteella myönnettävän

⁶ Neuvoston direktiivi 2004/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevasta vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä

oleskeluluvan perusteista on erotettu omaksi humanitaarisen suojelun kategoriaksi. Humanitaarista suojelua saa ulkomaalainen, joka ei voi palata koti- tai pysyvään asuinmaahansa ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Kansainvälisen suojelun tarpeen lisäksi turvapaikkamenettelyssä selvitetään muut mahdolliset oleskelulupaperusteet. Turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää jatkuva oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52 §), jos sen epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Ihmiskaupan uhreille (52 a §) myönnettävä oleskelulupa on lähtökohtaisesti tilapäinen. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle voidaan kuitenkin myöntää jatkuva oleskelulupa.

Maasta poistamisen estymisen vuoksi voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää tilapäinen oleskelulupa (51 §). Luvan myöntämisperusteet liittyvät terveydellisiin syihin tai siihen, että maasta poistaminen ei ole tosiasiaa mahdollista. Näillä perusteilla annettu lupa ei oikeuta perheen yhdistämiseen. Jos oleskelulupa on myönnetty maasta poistamisen estymisen vuoksi, lupa oikeuttaa työntekoon. Maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnettävä tilapäinen lupa voidaan muuttaa jatkuvaksi kahden vuoden yhtäjaksoisen massaoleskelun jälkeen, jos olosuhteet ovat yhä samat.

Turvapaikanhakijalle voidaan myöntää työntekijän oleskelulupa tai oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaislain poissulkemislausekkeitä sovellettaessa (89 §) lupa myönnetään tilapäisenä.

Norjan uusi 1.1.2010 voimaantuleva ulkomaalaislaki hyväksyttiin huhtikuussa 2008. Tässä selvityksessä viitataan pääosin tähän uuteen lakiin. Uusi ulkomaalaislaki tuo mukanaan kaksi päämuutosta. Yhä useampi turvapaikanhakija, joka nykyisin saa oleskeluluvan humanitaarisilla perusteilla tai suojelun tarpeen perusteella, saa jatkossa pakolaisaseman. Lain muutoksen toisena tavoitteena on lasten oikeuksien vahvistaminen. Tässä selvityksessä viitataan myös Norjan hallituksen syyskuussa 2008 tekemään 13 -kohdan toimenpideohjelmaan, jonka tarkoituksena on vähentää perusteetonta turvapaikanhakua. Osaa ehdotetuista toimenpiteistä sovelletaan jo, osa on vielä valmisteilla.

Pakolaisaseman tulevat uuden ulkomaalaislain myötä saamaan myös ne, jotka ovat aiemmin saaneet oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella (4 luku, 28 §). Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisen määritelmän täyttävien henkilöiden lisäksi turvapaikan siis saavat ne, joita uhkaa kotimaassaan kuolemantuomio, kidutus tai muu

epäinhimillinen tai halventava kohtelu. Norja katsoo, ettei kansainvälistä suojelua tarvitsevien välillä tule olla eroja heille myönnettävien etujen ja oikeuksien suhteen. Laajennetun pakolaisen määritelmän tarkoituksena ei ole antaa entistä useammille ihmisille suojelua, vaan tavoitteena on yhdistää kansainvälisen suojelun kategorioita.

Ensimmäinen oleskelulupa myönnetään pakolaisaseman saaneelle uuden ulkomaalaislain mukaisesti (60 §) määräaikaisena enintään kolmeksi vuodeksi, ja se uusitaan, ellei pakolaisasemaa lakkauteta tai peruuteta. Myös jatkolupa on yleensä määräaikainen ja voimassa vuodesta kahteen vuoteen. Pysyvän oleskeluluvan voi saada tiettyjen ehtojen, joihin sisältyy muun muassa kielikoulutukseen osallistuminen, täytyttyä kolmen vuoden maassa asumisen jälkeen.

Turvapaikkamenettelyssä selvitetään myös muut luvan myöntämisen perusteet kuin suojelun tarve. Uudessa laissa säädetään oleskeluluvan antamisesta vahvojen humanitaaristen syiden tai erityisten Norjaan syntyneiden siteiden perusteella, kun mitään muita maahan jäämiseen oikeuttavia perusteita ei ole (5 luku, 38 §). Kokonaisharkinnassa tarkastellaan tällöin erityisesti sitä, onko hakija yksintullut alaikäinen turvapaikanhakija, jolla ei ole huoltajaa kotimaassaan, onko hakijalla erityisiä terveyteen liittyviä perusteita tai liittyykö mahdolliseen paluuseen sosiaalisia tai humanitaarisia seikkoja, jotka oikeuttavat oleskeluluvan myöntämisen. Myös ihmiskaupan uhrit voivat saada kyseisen oleskeluluvan. Humanitaaristen syiden tai Norjaan syntyneen siteen perusteella myönnettävä oleskelulupa voidaan myöntää tilapäisenä, esimerkiksi jos hakijan henkilöllisyydestä on epäselvyyksiä tai oleskeluluvan tarve on väliaikainen. Oleskelulupa voidaan myös myöntää alle vuodeksi. Aiemmistä maa- tai aluekohtaisista ryhmäarvioinneista humanitaaristen lupien kohdalla luovuttiin 13-kohdan ohjelman mukaisesti toukokuun alussa 2009, minä jälkeen myös näissä tapauksissa oleskelulupien myöntäminen tehdään yksilöllisen harkinnan perusteella.

Norjassa sellaiset kielteisen päätöksen saaneet henkilöt, joita ei voida poistaa maasta, saavat luvan jäädä asumaan vastaanottokeskuksiin. Harkittaessa oleskelulupaa maasta poistamisen estymisen vuoksi tarkastellaan sitä, onko henkilö halukas tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa paluun järjestämisessä. Työluvan saa vain yhteistyöhön suostuva.

Ruotsissa selvitetään turvapaikkamenettelyssä Suomen tavoin ensin, voiko hakija saada pakolaisaseman. Jos pakolaisaseman edellytykset eivät täyty, selvitetään toissijaisen suojelun mahdollisuus. Turvapaikan saa Ruotsin ulkomaalaislain mukaan (4 luku, 1 §) samoin perustein kuin Suomessa. Suojelun tarpeessa olevana pidetään ulkomaalaista (4 luku, 2 §), joka täyttää määritelmädirektiivin toissijaisen suojelun antamisen edellytykset tai jolla on perusteltu pelko joutua vakavan väkivallan kohteeksi muiden vakavien vastakkainasettelujen kuin aseellisen selkkauksen vuoksi tai joka ei voi palata kotimaahansa ympäristökatastrofin takia. Turvapaikan saaneille myönnetään yleensä pysyvä oleskelulupa. Suurin osa oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella saaneista

turvapaikanhakijoista saa myös pysyvän luvan. Tilapäinen lupa voidaan Ruotsissa antaa kansainvälistä suojelua saavalle vain poikkeustapauksessa, mikäli suojelun tarve on luonteeltaan ohimenevä.

Ruotsissa turvapaikkamenettelyn yhteydessä tutkitaan suojeluperusteiden lisäksi myös muut mahdolliset oleskelulupaperusteet. Tällöin kyseeseen tulee kansainvälisen suojelun tapauksia useammin tilapäinen lupa. Oleskelulupa voidaan myöntää (5 luku, 6 §), jos hakijan tilannetta kokonaisuutena arvioitaessa katsotaan, että hänen tulee voida jäädä maahan erityisten esimerkiksi hakijan terveydentilaan, Ruotsiin kotoutumiseen ja kotimaan tilanteeseen liittyvien seikkojen vuoksi. Lisäksi turvapaikanhakija voi saada oleskeluluvan, jos maasta poistaminen estyy. Tällainen lupa myönnetään pysyvänä tai määräaikaisena maasta poistamisen esteiden arvioidusta kestosta riippuen (12 luku, 18–19 §).

Tanskassa kansainvälistä suojelua saavat pakolaisaseman, oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella tai oleskeluluvan humanitaaristen syiden perusteella saaneet henkilöt. Geneven pakolaissopimuksen mukaisesta pakolaisasemasta säädetään Tanskan ulkomaalaislain 1 luvun 7 §:ssä. Suojelun tarpeen perusteella myönnettävän oleskeluluvan voi saada, jos pakolaissopimuksen mukaisia vainoperusteita ei ole, mutta hakijaa uhkaa kotimaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai epäinhimillinen tai halventava kohtelu (1 luku, 7 §). Ministeriö (Integrationsministeriet) voi myöntää oleskeluluvan humanitaarisista syistä (1 luku, 9 b §). Tällainen tilapäinen lupa myönnetään useimmiten terveydellisistä syistä. Humanitaarinen oleskelulupa voidaan myöntää myös muista erityisistä syistä, kuten alaikäiselle hakijalle tai maasta poistamisen estymisen vuoksi.

Jos kielteisen päätöksen saanutta turvapaikanhakijaa ei hänestä riippumattomista syistä voida poistaa maasta 18 kuukauden kuluessa ja jos hän on kuitenkin edesauttanut paluun järjestämisessä, voidaan hänelle myöntää oleskelulupa (1 luku, 9 c §). Lupa myönnetään enintään vuodeksi ja sitä voidaan tarvittaessa jatkaa. Viiden vuoden määräaikaisen oleskeluluvan jälkeen ulkomaalainen voi saada rajoittamattoman oleskeluluvan. Ajankohtainen ongelma Tanskassa ovat parisenkymmentä tapausta, joissa turvapaikanhakijoihin on sovellettu poissulkemisperustetta, mutta heitä ei kuitenkaan ole voitu poistaa maasta palautuskiellon vuoksi. Heille ei ole annettu minkäänlaista oleskelulupaa.

Tanskassa pakolainen saa oleskeluluvan aluksi seitsemäksi vuodeksi, minkä jälkeen luvulle voi hakea jatkoa, jos luvan myöntämisen perusteet ovat yhä voimassa. Pakolainen voi hakea joko määräaikaista jatkolupaa tai pysyvää oleskelulupaa. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää vähintään seitsemän vuoden asumista Tanskassa ja kotoutumistestin läpäisemistä. Testin läpäiseminen edellyttää kokopäivätyötä vähintään kahden ja puolen vuoden ajalta ja kielitestin läpäisyä. Erityistapauksissa pysyvän luvan voi saada jo viiden tai kolmen vuoden jälkeen, mutta tällöin sovelletaan tiukempia työ- ja kotoutumisvaatimuksia.

3.2 Afganistania, Irakia ja Somaliata koskevat ratkaisukäytännöt ja palauttaminen

Afganistanilaisten, irakilaisten ja somalialaisten turvapaikanhakijoiden suuren määrän vuoksi on tarpeen esitellä eri Pohjoismaiden päätöskäytäntöjä näihin maihin liittyen. Maiden turvallisuustilanteen ja Pohjoismaissa olevien suurehkojen afgaani-, irakilais- ja somaliyhteisöjen vuoksi on oletettavissa, että näiden hakijoiden osuus kaikista hakijoista pysyy suurena. Viime aikoina on lisäksi arveltu, että muiden Pohjoismaiden tiukentuneet ratkaisukäytännöt ovat vaikuttaneet Afganistanista, Irakista ja Somaliasta tulevien hakijoiden määrän kasvuun Suomessa.

Afganistania koskeva ratkaisukäytäntö on eri Pohjoismaissa melko samanlaista. Irakilaisten turvapaikkahakemuksista Norja ja Ruotsi ovat viime vuonna hylänneet aineellisessa käsittelyssä yli puolet, kun taas Suomi ei tuona aikana tehnyt heille lainkaan kielteisiä päätöksiä. Myös somalialaisten turvapaikanhakijoiden osalta Norjan ja Ruotsin ratkaisukäytäntö on Suomea tiukempi. Suomessa tehdään kuitenkin muita Pohjoismaita huomattavasti enemmän vastuunmäärittämisasetukseen perustuvia Dublin-päätöksiä Afganistanista, Irakista ja Somaliasta tuleville.

Tanska ei ole vastauksessaan selvityshankkeen kysymyksiin kertonut erityisistä maalinjauksista, vaan on ilmoittanut tutkivansa kaikki hakemukset yksilöllisesti.

3.2.1 Afganistan

Afganistania koskevat pohjoismaiset ratkaisukäytännöt ovat pääpiirteissään samansuuntaisia. Kansainvälistä suojelua annetaan pääasiassa yksilöllisten syiden perusteella, mutta myös aseellisen selkkauksen perusteella tietyiltä, etenkin UNHCR:n kannanotoissa⁷ vaarallisina pidetyiltä alueilta tulleille afganistanilaisille turvapaikanhakijoille. Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ja heistä erityisesti ilman miespuolista tukiverkostoa olevat naiset saavat suojelua muita helpommin. Maan sisäisen paon mahdollisuutta sovelletaan tapauskohtaisesti.

Suomen Maahanmuuttovirasto aikoo tehdä syksyllä 2009 Afganistaniin tiedonkeruumatkan, jonka aikana selvitetään maan turvallisuustilannetta ja solmitaan yhteistyösuhteita maatietoverkoston rakentamiseksi. Matkan tulosten perusteella tullaan myös päivittämään viraston ratkaisukäytäntöä. Suomella ei ole toistaiseksi sopimusta tai yhteistyöpöytäkirjaa Afganistanin ja UNHCR:n kanssa liittyen vapaaehtoiseen paluuseen ja palauttamiseen. Suomesta on palannut vapaaehtoisesti Afganistaniin yhdeksän henkilöä vuosina 2006 - 2008. Palautettuja oli tuona aikana yhteensä kuusi.

⁷ UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Afghan Asylum-Seekers. UNHCR. Geneva. December 2007.

Afghanistan Security Update Relating to Complementary Forms of Protection. UNHCR. October 2008.

Norjalla on vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskeva kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa. Norjasta palasi vapaaehtoisesti Afganistaniin 90 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Heitä palautettiin sinne samana aikana yhteensä 253.

Ruotsilla oli vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskeva kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa vuodesta 2006 vuoden 2009 huhtikuun loppuun. Ruotsista palasi vapaaehtoisesti Afganistaniin 203 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Tuona aikana Ruotsista palautettiin Afganistaniin 34 henkilöä.

Tanskalla on ollut vuodesta 2004 vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskeva kolmikantayhteistyöpöytäkirja Afganistanin ja UNHCR:n kanssa. Tanskasta palasi vapaaehtoisesti Afganistaniin 243 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Heitä palautettiin Afganistaniin samana aikana yhteensä 38.

3.2.2 Irak

Suomessa Maahanmuuttovirasto muutti toukokuussa 2009 ratkaisukäytäntöään irakilaisien turvapaikanhakijoiden osalta. Maahanmuuttoviraston mukaan Irakin turvallisuustilanne on parantunut merkittävästi aikaisempaan nähden. Irakin al-Qaidan ja muiden ääriryhmien yksittäisten terroritekojen ei enää katsota voivan uhata maan hallintoa. Lisäksi Irakin omien turvallisuusjoukkojen voimavarat vahvistuvat jatkuvasti. Myös UNHCR:n huhtikuussa 2009 julkaiseman ohjeistuksen⁸ mukaan väkivaltaisuuudet Irakissa ovat selvästi vähentyneet.

Etelä-Irakista ja Bagdadista kotoisin olevien turvapaikanhakijoiden ei Suomessa enää katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa pelkästään alueen turvallisuustilanteen perusteella. Heidän turvapaikkahakemuksensa hylätään ja heidät käännytetään Irakiin, ellei heillä ole yksilöllistä perustetta oleskeluluvan saamiselle. Bagdadin osalta Maahanmuuttoviraston linjaus poikkeaa UNHCR:n ohjeistuksesta. Maahanmuuttoviraston mukaan Bagdadin turvallisuustilanne ei sellaisenaan ole paluun este. Pohjois-Irakin autonomisen kurdialueen turvallisuustilanne on pysynyt vakaana, minkä vuoksi Maahanmuuttovirasto ei myönnä kyseiseltä alueelta tulleille turvapaikanhakijoille oleskelulupaa ilman yksilöllisiä perusteita. Myös tältä alueelta tulleille turvapaikanhakijoille voidaan tehdä käännytyspäätös Irakiin.

Maahanmuuttoviraston mukaan tilanne Keski-Irakissa sijaitsevilla neljässä läänissä (Nineve, Salah al-Din, Kirkuk ja Dijala) on edelleen epävakaa. Näistä lääneistä kotoisin olevien turvapaikanhakijoiden paluu ei ole turvallista, ja heille myönnetään UNHCR:n ohjeistuksen mukaisesti oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, ellei heillä ole yksilöllisiä perusteita turvapaikan antamiselle. Maahanmuuttovirasto pitää

⁸ UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylum-Seekers. UNHCR. Geneva. April 2009.

välttämättömänä, että niille hakijoille, jotka ilmoittavat olevansa kotoisin jostakin mainituista neljästä läänistä, tehdään kielianalyysi todellisen kotiseudun varmistamiseksi.

Suomella ei ole paluuta ja palauttamista koskevaa yhteistyöpöytäkirjaa Irakin kanssa. Suomesta palasi vapaaehtoisesti Irakiin seitsemän henkilöä vuosina 2006 - 2008. Tuona aikana Suomesta ei ole tehty maasta poistamisia Irakiin.

Norja on tiukentanut ratkaisukäytäntöön vuoden 2008 aikana. Tällä hetkellä kaikkialta Irakista tulevien turvapaikanhakijoiden hakemukset ratkaistaan yksilöllisesti. Kansainvälistä suojelua ei anneta automaattisesti miltään tietyltä alueelta tuleville. Pohjois-Irakin autonomisen kurdialueen osalta käytäntö on UNHCR:n ohjeistuksen mukainen ja myös Etelä- ja Keski-Irakin osalta se vastaa pääosin UNHCR:n suositusta. Suojelun tarpeen arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Norja solmi vuonna 2009 paluuta ja palauttamista koskevan yhteistyöpöytäkirjan Irakin kanssa. Norjasta palasi vapaaehtoisesti Irakiin 174 henkilöä vuonna 2006 - 2008. Samana aikana palautettiin yhteensä 31 irakilaista Irakiin.

Ruotsissa Migrationsverket tiukensi ratkaisukäytäntöään vuonna 2008 Irakiin tehdyn tiedonkeruumatkan perusteella. Irakissa ei katsota olevan aseellista selkkausta. Etelä- ja Keski-Irakin tietyistä osista tuleville hakijoille voidaan antaa suojelulupa, koska he voivat joutua väkivallan kohteeksi muiden vakavien vastakkainasettelujen kuin aseellisen selkkauksen vuoksi. Muilta osin luvan myöntäminen edellyttää yksilöllisiä perusteita. Ilman miespuolista tukiverkkoa oleville yksinäisille naisille voidaan myöntää oleskelulupa. Irakin kohdalla sovelletaan tapauskohtaisesti maan sisäisen paon mahdollisuutta.

Ruotsi solmi vuonna 2008 paluuta ja palauttamista koskevan yhteistyöpöytäkirjan Irakin kanssa. Ruotsista palasi vapaaehtoisesti Irakiin 3624 henkilöä vuosina 2006 -2008. Ruotsista palautettiin tuona aikana Irakiin yhteensä 125 irakilaista.

Tanska solmi vuonna 2009 paluuta ja palauttamista koskevan yhteistyöpöytäkirjan Irakin kanssa. Tanskasta palasi vapaaehtoisesti Irakiin 947 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Sinne palautettiin samana aikana yhteensä 21 irakilaista.

3.2.3 Somalia

Suomen Maahanmuuttoviraston mukaan Etelä- ja Keski-Somaliassa vallitsee aseellinen konflikti, eikä palauttaminen sinne ole mahdollista, ja siksi kaikille näiltä alueilta tuleville hakijoille annetaan kansainvälistä suojelua. Somalian pohjoisosassa sijaitsevista Puntmaasta ja Somalimaasta tuleville hakijoille ei anneta suojelua pelkän turvallisuustilanteen perusteella, sillä mainitut alueet ovat suhteellisen turvallisia.

Haavoittuvassa asemassa oleville, kuten ilman huoltajaa oleville alaikäisille, ilman tukiverkostoa oleville naisille ja vähemmistöklaaneihin kuuluville henkilöille myönnetään todennäköisemmin suojelua kuin muille. Maan sisäisen paon mahdollisuutta sovelletaan siten, että Etelä- ja Keski-Somaliasta tulevia hakijoita voidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella palauttaa Puntmaahan ja Somalimaahan. Suomesta palasi vapaaehtoisesti Somaliaan (mukaan lukien Puntmaa ja Somalimaa) yksi henkilö vuonna 2006. Samana vuonna palautettiin alueelle yksi henkilö. Vapaaehtoisia paluita ei ole toteutunut vuosina 2007 ja 2008. Alkuvuodesta 2009 palautettiin Somalimaahan yksi henkilö.

Norja muutti vuonna 2008 somalialaisia turvapaikanhakijoita koskevaa ratkaisukäytäntöään. Nykyisin jokainen turvapaikkahakemus ratkaistaan yksilöllisesti ja suojelun myöntäminen edellyttää yleensä yksilöllisiä syitä, kun aiemmin Keski- ja Etelä-Somaliasta tuleville myönnettiin oleskelulupa humanitaarisista syistä. Turvapaikka on myönnetty useimmiten naisille, jotka kuuluvat vähemmistöklaaneihin ja jotka ovat olleet vaarassa joutua seksuaalisen väkivallan kohteeksi. Valitusviranomaisen päätöksiä, joissa otettaisiin kantaa uuteen ratkaisukäytäntöön, ei ole vielä saatavissa. Norjasta palasi vapaaehtoisesti Somaliaan 10 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Samana aikana Somaliaan palautettiin 30 henkilöä.

Ruotsin Migrationsverket päivitti somalialaisia turvapaikanhakijoita koskevaa ratkaisukäytäntöään vuoden 2009 alussa. Uuden ratkaisukäytännön taustalla on klaanien tarjoaman suojan merkittävä heikentyminen Somaliassa. Maan yleinen tilanne ei kuitenkaan riitä perusteeksi saada suojelua, vaan hakijan tulee osoittaa henkilökohtainen suojelun tarve. Tiettyjä ryhmiä kuten alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita, lapsiperheitä, naisia ilman miespuolista tukiverkostoa, vähemmistöryhmiä ja Mogadishusta tulevia hakijoita pidetään muita somalialaisia hakijoita heikommassa asemassa olevina. Ruotsissa maahanmuuttoviranomaiset ja tuomioistuimet pitävät Etelä- ja Keski-Somalian tilannetta muuna vakavana vastakkainasetteluna. Somalian osalta sovelletaan tapauskohtaisesti maan sisäisen paon mahdollisuutta. Ruotsista palasi vapaaehtoisesti Somaliaan (mukaan lukien Puntmaa ja Somalimaa) 323 henkilöä vuonna 2006 - 2008. Tuona aikana palautettiin kahdeksan henkilöä Somaliaan.

Tanskan maahanmuutto- ja valitusviranomaisten mukaan mikään tietty somalialaisten hakijoiden ryhmä ei ole erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään ja ratkaistaan yksilöllisin perustein. Somalian osalta ei sovelleta maan sisäisen paon mahdollisuutta.

Tanskalla on vuodesta 1997 lähtien ollut useita palauttamista koskevia sopimuksia Somalimaan kanssa. Ne ovat koskeneet kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Tanskasta palasi vapaaehtoisesti Somaliaan (mukaan lukien Puntmaa ja Somalimaa) 201 henkilöä vuosina 2006 - 2008. Samana aikana palautettiin neljä henkilöä.

3.3 Nopeutetut menettelyt

Suomessa nopeutetussa menettelyssä voidaan ratkaista hakemus, jossa on kyse turvallisuudesta alkuperämaasta, ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta tai uusintahakemuksesta ilman uusia perusteita. Tämän lisäksi hakemus voidaan jättää kokonaan tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta, jossa hän on saanut tai olisi voinut saada suojelua, tai jos jokin toinen valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä EU:n vastuunmäärittämisasetuksen perusteella. Vuonna 2008 nopeutetun menettelyn keskimääräinen käsittelyaika oli 1,9 kuukautta kun normaalissa menettelyssä päätös saatiin aikaan keskimäärin 5,9 kuukaudessa. Vuonna 2008 ilmeisen perusteettoman hakemuksen käsittely kesti noin 90 vuorokautta, vastuunmäärittämisasetukseen perustuvan Dublin-tapauksen noin 50 vuorokautta ja turvallista alkuperämaata koskevan tapauksen noin 25 vuorokautta.

Norjassa sovelletaan 48-tunnin menettelyä ilmeisen perusteettomien hakemusten kohdalla, jolloin hakijat majoittuvat kauttakulkuvastaanottokeskuksissa. Nopeutettuihin menettelyihin luetaan myös Dublin menettely. Toukokuun alusta asti Norja on 13-kohdan ohjelmassa ehdotetun mukaisesti soveltanut vastuunmäärittämisasetusta myös yksintulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Dublin-menettelyä on tiukennettu entisestä myös tilanteissa, joissa hakija esittää terveydellisiä syitä hakemuksensa käsittelylle Norjassa tai hakijalla on Norjassa sisaruksia.

Lisäksi Norja pyrkii ratkaisemaan kolmessa viikossa sellaisten maiden kansalaisten hakemukset, joiden olosuhteet päätöksenteosta vastaava virasto (Utlendingsdirektoratet, UDI) tuntee hyvin ja jotka käytännössä on yleensä hylätty.

Ruotsin ulkomaalaislain mukaan (8 luku, 6 §) Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) voi hylätä hakemuksen ja tämä päätös voidaan panna välittömästi täytäntöön, jos on ilmeistä, että hakijalla ei ole mitään perusteita turvapaikan eikä oleskeluluvan myöntämiselle. Tässä nopeutetussa menettelyssä viraston on tehtävä päätöksensä kolmen kuukauden kuluessa.

Tanskassa turvapaikkapäätöksenteosta vastaava virasto (Udlaendigeservice), poliisi ja Pakolaisapu (Dansk Flygtningehjaelp) ovat tehneet luettelon maista, joista tulevien hakijoiden hakemukset käsitellään nopeutetussa menettelyssä ilmeisen perusteettomina. Luettelossa ovat EU-maat, muita teollisuusmaita sekä eräitä Afrikan valtioita. Joidenkin maiden kohdalla mainitaan erikseen ryhmiä, joiden kohdalla nopeutettua menettelyä ei sovelleta. Tämän listan lisäksi kaikkien maiden kansalaisten hakemukset voidaan tarvittaessa ohjata ilmeisen perusteettomina nopeutettuun menettelyyn yksilöllisen harkinnan jälkeen.

3.4 Alaikäiset hakijat

Alaikäisten hakijoiden määrä on Pohjoismaissa viime vuosina noussut. Myös suurimmat hakijamaat ovat kaikissa Pohjoismaissa samat: Irak, Afganistan ja Somalia. **Suomeen** saapuneiden yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä seitsenkertaistui edellisvuosista vuoden 2008 aikana. Heitä tuli vuonna 2008 yhteensä 706. Yli puolet alaikäisistä hakijoista oli somalialaisia. Vuoden 2009 aikana alaikäisten hakijoiden määrät ovat kuitenkin kääntyneet laskuun. Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat ovat saaneet oleskeluluvan Suomesta pääosin suojelun tarpeen tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella.

Norjassa vuonna 2008 yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä nelinkertaistui vuoteen 2006 verrattuna. Yhteensä heitä tuli vuonna 2008 vajaa 1400. Hallituksen 13-kohdan ohjelman mukaisesti tämän vuoden toukokuun alusta alkaen yli 16-vuotiaille alaikäisille turvapaikanhakijoille, joiden vanhempia tai huoltajia ei löydetä ja joilla ei ole mitään muita perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi, myönnetään vain tilapäinen oleskelulupa. Päätös tehdään aina yksilöllisen harkinnan perusteella. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon muun muassa lapsen etu, hakijan ikä, terveydelliset seikat ja se kuinka kauan hakija on oleskellut kotimaansa ulkopuolella ennen Norjaan saapumista. Tilapäistä lupaa ei voi uusia, eikä siihen liity perheen yhdistämisoikeutta.

Toisaalta Norjan uuden vuoden 2010 alussa voimaan tulevan ulkomaalaislain tavoitteena on lapsen edun aiempaa parempi turvaaminen. Lapsilta voidaan lain mukaan edellyttää vähemmän perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi kuin aikuisilta samaan tapaan kuin Ruotsissa. Kyseistä käytäntöä on perusteltu erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksella.

Ruotsiin vuonna 2008 tulleiden yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä lähes kaksinkertaistui vuodesta 2006. Yhteensä alaikäisiä hakijoita tuli vuonna 2008 runsas 1500. Ruotsissa sovelletaan aina lapsen edun periaatetta yksilöllisen harkinnan perusteella. Myös UNHCR:n alaikäisiä koskevat ohjeet ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus otetaan huomioon.

Tanskassa yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on pysynyt alhaisena, vuonna 2008 heitä tuli noin 300. Tanskan viranomaisten mukaan suuri osa alaikäisistä turvapaikanhakijoista katoaa. Periaatteessa Tanska asettaa alaikäisille turvapaikanhakijoille samat oleskelulupavaatimukset kuin aikuisillekin. Yksintulleelle alaikäiselle voidaan lisäksi myöntää oleskelulupa, jos katsotaan, että hän ei ole riittävän kypsä kyetäkseen käymään läpi turvapaikkaprosessin.

3.5 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus

Suomessa turvapaikanhakija voi tehdä työtä kolmen kuukauden kuluttua turvapaikkahakemuksen jättämisestä siihen asti kunnes hänen hakemuksensa on lainvoimaisesti ratkaistu. Turvapaikanhakijoilla on velvollisuus toimeentulotukea vastaan osallistua vastaanottokeskuksen osoittamaan palkattomaan pienimuotoiseen opinto- ja työtoimintaan vastaanottokeskuksessa. Kansainvälistä suojelua saaneella, samoin kuin oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai maasta poistamisen estymisen vuoksi saaneella on oikeus tehdä työtä. Lisäksi kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija voi saada työntekijän oleskeluluvan.

Norjassa turvapaikanhakijat saavat nykyisin väliaikaisen työluvan hakuprosessin aikana vain, jos he pystyvät todistamaan henkilöllisyytensä. Käytäntöä on tiukennettu vuoden 2009 alkupuolella. Niiden hakijoiden kohdalla, jotka eivät voi saada passia tai riittävin turvatekijöin varustettua henkilöllisyystodistusta kotimaastaan, voidaan pitää riittävänä sitä, että hakijan henkilöllisyys on saatu suurella todennäköisyydellä selville. Somalialaisia passi- tai henkilöllisyystodistusvaatimus ei koske.

Norjan uuden ulkomaalaislain mukaan väliaikaisen työnteko-oikeuden saaminen edellyttää, että turvapaikkahakemuksen hyväksymisestä ei ole epäilyä. Oikeus voidaan evätä jos arvellaan, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä on vastuussa toinen valtio. Työnteko-oikeus on voimassa myös valitusprosessin ajan.

Ruotsissa turvapaikanhakija saa tehdä ansiotyötä vain, jos hakemuksen käsittelyajaksi arvioidaan enemmän kuin neljä kuukautta. Lisäksi edellytetään, että hakija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä tai, jos henkilöllisyystodistusta on mahdotonta tai vaikeaa saada, ainakin tekee yhteistyötä ja edesauttaa henkilöllisyytensä selvittämisessä. Työnteko-oikeus on voimassa koko turvapaikkaprosessin ajan. Työnteko-oikeutta ei ole rajoitettu tiettyyn ammattialaan tai työnantajaan, mutta työnantajan tulee tehdä ilmoitus työsuhteesta Maahanmuuttovirastolle. Työnantajan tulee myös ilmoittaa työsuhteen päättymisestä.

Turvapaikanhakija ei Ruotsissa voi saada oleskelulupaa työnteon perusteella kesken turvapaikkaprosessin. Vuoden 2008 lopulta lähtien lainvoimaisen kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija on voinut tietyn edellytyksin hakea työ lupaa maasta poistumatta. Tällöin edellytetään, että henkilö on ollut turvapaikkaprosessin aikana vähintään kuusi kuukautta työssä, työtä on tarjolla vähintään 12 kuukaudeksi ja että työsuhte täyttää lain muut yleiset edellytykset. Työlupaa pitää hakea kahden viikon kuluessa siitä, kun turvapaikkapäätös saa lainvoiman, eikä päätöksestä voi valittaa. Jos työpaikka on määräaikainen, hakija saa määräaikaisen oleskelu- ja työluvan korkeintaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kahden vuoden jälkeen lupaa ei enää rajoiteta työnantajan suhteen, mutta se on yhä rajoitettu tiettyyn työhön. Neljän vuoden jälkeen henkilöllä on oikeus pysyvään oleskelulupaan. Aiempaa käännytys- tai karkotuspäätöstä ei kuitenkaan kumota ennen kuin hakija on saanut pysyvän oleskeluluvan. Jos hakija

menettää työnsä, voidaan oleskelu- ja työlupa perua, mikäli hakija ei löydä uutta työtä kolmen kuukauden kuluessa. Työluvan saanut saa yleensä myös tuoda perheensä Ruotsiin.

Tanskassa turvapaikanhakija ei voi tehdä ansiotyötä kesken turvapaikkaprosessin. Hakijat, jotka odottavat päätöstä siitä, käsitelläänkö heidän hakemuksensa Tanskassa, tai jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen, voivat osallistua palkattomaan toimintaan vastaanottokeskuksissa. Hakijat, joiden hakemukset käsitellään Tanskassa, saavat osallistua palkattomaan työkokeiluun ja vapaaehtoistyöhön vastaanottokeskuksen ulkopuolella.

Tanskassa on kuitenkin viime vuoden aikana pohdittu kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta jäädä Tanskaan töihin, jos heillä jo on työpaikka. Turvapaikanhakija, jolla on työsopimus korkeaa koulutusta vaativalla alalla, jolla Tanskassa on työvoimapulaa, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella. Myös henkilö, jonka pakolaisasemaa ei ole uusittu, voi hakea oleskelulupaa työnteon perusteella, jos hänellä on pitkäaikainen työpaikka tai hän harjoittaa omaa elinkeinoa.

3.6 Turvapaikanhakijoille maksettava toimeentulotuki

Suomessa yksin asuva tai yksinhuoltaja turvapaikanhakija saa toimeentulotukea 12,52 euroa päivässä ja yhteisessä taloudessa asuva aikuinen turvapaikanhakija saa 10,65 euroa päivässä. Alaikäisten lasten kohdalla toimeentulotuet vaihtelevat iän ja lapsien määrän mukaan 6,27–8,28 euron välillä. Tuki alennetaan toimeentulotukilain mukaisesti enintään 49 %, jos hakija saa majoituksessaan ruoan.

Norjassa turvapaikanhakijoiden toimeentulotuki vaihtelee sen mukaan minkälaisessa vastaanottokeskuksessa (kauttakulku- vai tavallinen vastaanottokeskus) hakija asuu ja sisältykö heidän majoitukseensa ruoka.

Ruotsissa turvapaikanhakijalle annettava toimeentulotuki on noin 6,6 euroa (71 SEK) päivässä aikuista kohden. Tuki alennetaan kuitenkin noin 2,3 euroon (24 SEK), jos hakija saa ilmaisen ruoan majoituspaikassaan ja 5,7 euroon (1,8 euroon ruokatuen kanssa), jos hakija elää yhdessä toisen aikuisen kanssa. Lapset saavat toimeentulotukea 3,5–4,7 euroa (37–50 SEK) päivässä iästä riippuen. Taloudellista tukea voi myös saada erikseen välttämättömiin kuluihin, kuten silmälasien hankintaan tai vastasyntyneen lapsen hoitoon. Jos hakija ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, voidaan hänen toimeentulotukeaan leikata.

Tanskassa turvapaikanhakijan saama päivittäinen tuki on 6 euroa (46 DKK) yksin asuvan aikuisen osalta ja 4,8 euroa yhteisessä taloudessa toisen aikuisen kanssa asuvan osalta. Turvapaikanhakijat voivat myös saada lisätukea, jonka suuruus riippuu siitä, käsitelläänkö turvapaikkahakemus Tanskassa vai ei: 1 euro, jos hakemuksen käsittelymaa yhä epäselvä ja 3,5 euroa, jos hakemus käsitellään Tanskassa. Jos hakija

saa kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maasta poistamispäätöksen, laskee hänen lisätukensa yhteen euroon päivässä. Jos turvapaikkahakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä ilmeisen perusteettomana, hakija ei saa lainkaan rahallista tukea. Lapsien kohdalla toimeentulotuet vaihtelevat sen mukaan, kuinka monta lasta perheessä on ja tarjoaako vastaanottokeskus ruoan. Lisäksi tuen suuruuteen vaikuttaa se, käsitelläänkö hakemus aineellisesti Tanskassa vai onko vastuuvaltion selvittäminen yhä kesken. Jos hakemus käsitellään Tanskassa, eikä vastaanottokeskus tarjoa ruokaa, on tuki ensimmäisen ja toisen lapsen osalta 9,6 euroa (72,7 DKK). Jos vastaanottokeskus tarjoaa ruoan, tuki on 3,5 euroa (26,8 DKK) lasta kohden. Lisäksi turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet kokonaan kielteisen päätöksen, mutta kieltäytyvät yhteistyöstä viranomaisten kanssa paluun järjestämisessä, eivät saa muita tukia kuin ruoka-avun. Ruoka-avun suuruus yksinasuvan aikuisen kohdalla tavallisessa vastaanottokeskuksessa, jossa ei ole ilmaista ruokaa, on noin 85 euroa (643 DKK) kahden viikon ajalta.

3.7 Lääketieteelliset ikätutkimukset

Turvapaikanhakijoille tehtävästä lääketieteellisestä iän selvittämisestä ja siihen liittyvästä lainsäädännön tarpeesta on käyty keskustelua jo usean vuoden ajan. Asia oli esillä ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2004, jolloin sitä ei kuitenkaan ehditty riittävästi selvittää, jotta ikätutkimuksia koskeva säännös olisi voitu sisällyttää hallituksen esitykseen. Sisäasiainministeriö ja Maahanmuuttovirasto selvittivät yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden lääketieteellistä iän määrittämistä myös vuonna 2006. Lisäksi sisäasiainministeriö selvitti muiden EU:n jäsenvaltioiden lääketieteelliseen iän määrittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja käytäntöä menettelydirektiivin voimaansaattamisen yhteydessä vuoden 2007 lopulla.

Iän selvittäminen liittyy kiinteimmin ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin, koska heille taataan turvapaikkamenettelyssä erityisiä oikeuksia ja etuja. Noin 80 prosenttia yksin tulleista alaikäisistä on vähintään 15 -vuotiaita. Toisinaan on selviä viitteitä siitä, että jotkut alaikäisiksi ilmoittautuneista hakijoista ovat täysi-ikäisiä.

3.7.1 Ikätutkimukset tieteellisenä iän selvittämiskeinona

Aikuisten turvapaikanhakijoiden tavoin valtaosalla yksin tulleista alaikäisistä hakijoista ei ole esittää henkilö- tai matkustusasiakirjoja, joista henkilötiedot, kuten ikä, voitaisiin varmistaa. Siten asiaa on arvioitava sen mukaan, mitä hakija itse ilmoittaa ja mitä viranomainen voi muuten asiassa saada selville. Jos henkilö- tai matkustusasiakirjoja ei ole käytettävissä, pyritään yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan ikää ensisijaisesti arvioimaan henkilön ulkoisen olemuksen, henkisen kypsyyden ja yleisen kehittyneisyyden mukaan. Lääketieteelliset tutkimukset tarjoavat ulkoiseen olemukseen perustuvaan arviointiin verrattuna tieteellisen, objektiivisen ja systemaattisen tavan selvittää ulkomaalaisen ikä.

Lääketieteellisellä iänmäärittäyksellä pyritään saamaan selville henkilön kronologinen ikä erilaisia lääketieteellisiä testejä käyttäen. Testaustapoja on useita, yleisimpiä niistä ovat luusto- ja hampaistutkimukset, joita myös Suomessa on käytetty. Tuloksen varmistamiseksi Suomessa käytetään ikää selvittäessä yleensä kahta eri tutkimusmenetelmää. Eräiden asiantuntijoiden mukaan testaustavasta riippuen lääketieteellisen iänmäärittäyksen virhemarginaali voi olla + / - 2 vuotta, jopa 3-5 vuotta. Ulkomaalaisasioiden seminaarissa 30.3.2009 puhunut oikeushammaslääkäri Mari Metsäniitty Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselta kuitenkin korosti, että luuston ikää ranteista otetuilla röntgenkuvilla tutkittaessa ns. Greulich-Pylen menetelmällä voidaan todeta miehen olevan vähintään 19-vuotias ja naisen vähintään 17-18-vuotias. Tätä menetelmää puolestaan on kritisoitu esimerkiksi Norjassa, jossa sen käytöstä on luovuttu. Viisaudenhampaista voidaan Metsäniityn mukaan päätellä ihmisen ikää kaikkein parhaiten. Ns. AFBO -menetelmässä röntgenkuvilla tarkastellaan viisaudenhampaiden juurien kasvua ja kehittymisastetta. Tulosten mukaan henkilön voidaan todeta olevan vähintään 18-vuotias, todennäköisesti 20-vuotias tai vanhempi.

Lääketieteellisen iänmäärittäyksen tekeminen vaatii erityistä ammattitaitoa. Lääketieteellisen osaamisen lisäksi testaajalla tulisi olla myös lainopillista tuntemusta, minkä vuoksi testin tekijän tulisi olla vähintään oikeushammaslääketieteen erityispätevyuden omaava hammaslääkäri.

Ikätutkimusten avulla voidaan tieteellisesti osoittaa selvästi täysi-ikäiset henkilöt, jotka pyrkivät väärin perustein hyödyntämään turvapaikkamenettelyä esiintyen alaikäisinä. On kuitenkin huomattava, että absoluuttista totuutta ikätutkimusten avulla ei voida saavuttaa, minkä vuoksi niiden käyttö edellyttää tietyn virhemahdollisuuden huomioon ottamista ja siihen liittyen benefit of the doubt –periaatteen (epäselvässä tapauksessa asia ratkaistaan hakijan hyväksi) hyväksymistä. Lääketieteen asiantuntijat puhuvatkin mieluummin iän selvittämisestä kuin määrittämisestä, koska täyttä varmuutta ei DNA-tutkimusten tavoin saavuteta.

3.7.2 Voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö

Menettelydirektiivin artiklassa 17(5) säädetään, että jäsenvaltiot voivat käyttää lääketieteellisiä tutkimuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa tai muussa kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöksiä ikätutkimuksista ja käytänteet niiden tekemiseksi ovat vaihdelleet.

Poliisin maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuviin menoihin kohdistetun arviomäärärahan käyttöperustetta on laajennettu. Määrärahaa saa käyttää maasta poistamis- ja noutokuljetuksiin sekä turvapaikan hakijoiden tulkkaus- ja käännoispalveluihin. Lisäksi vuoden 2009 alusta alkaen arviomäärärahaa on voinut käyttää turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden varmistamisesta aiheutuviin kuluihin.

Ikä on osa henkilöllisyyttä. Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan henkilöllisyyden selvittää ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin perusteella poliisi tai rajavartiolaitos. Poliisin suorittamaan henkilöllisyyden selvittämiseen sovelletaan ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin perusteella poliisilain poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen tutkintaan sovelletaan saman säännöksen 3 momentin perusteella rajavartiolain 27 §:ää. Rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan soveltuvin osin, mitä esitutkinnasta ja poliisitutkinnasta säädetään. Poliisitutkinnasta ja siinä käytettävistä keinoista päättää yksittäistapauksessa tutkinnanjohtaja. Esitutkintalain 46 §:n mukaan tutkinnanjohtaja voi hankkia asiantuntijalausuntoja.

Osana henkilöllisyyden selvittämistä joissakin poliisilaitoksissa on teetetty yksittäisiä ikätutkimuksia oikeuslääketieteellisenä tutkimuksena asianosaisen (ja hänen edustajansa) suostumuksen perusteella. Poliisin teettämiin ikätutkimuksiin liittyy muun muassa seuraavia laillisuuskysymyksiä:

- Lainsäädännössä ei ole nimenomaista toimivaltuussäännöstä sellaisen ikätutkimuksen suorittamisesta, johon sisältyy henkilön yksityisyyden piiriin kohdistuvia lääketieteellisiä ja vastaavia tutkimuksia.
- Tutkimukset, joita iän selvittämisessä tehdään, ovat henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttuvia (henkilökatsastus PKL 5:9).
- Suostumuksen perusteella tapahtuvan ikätutkimuksen kohteena on lähtökohtaisesti alaikäinen henkilö, jota ei voida pitää itseään koskevassa asiassa täysivaltaisena.
- Ikätutkimuksen tuloksella voi olla merkittäviä vaikutuksia turvapaikanhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Sisäasiainministeriö pyysi huhtikuussa 2009 eduskunnan oikeusasiamiehen kantaa ilman nimenomaista toimivaltuutta tehtävän ikätutkimuksen hyväksyttävyyteen ja siihen, edellyttääkö ikätutkimusten säännönmukainen teettäminen lakimuutoksia. Toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti parempana, että ikätutkimuksia ei lainkaan suoritettaisi pelkän alaikäisen turvapaikanhakijan suostumuksen perusteella, vaan asiasta on tarpeen säätää lailla. Maahanmuuttovirastolla ei ole lainsäädäntöön pohjautuvaa oikeutta pyytää lääketieteellistä iän selvittämistä. Jos tutkimus on tehty, Maahanmuuttovirasto ottaa sen huomioon päätöksenteossa. Jos ikätestiä ei ole tehty, lähtökohtana on hakijan ilmoittama ikä, ellei ole täysin ilmeistä, että hakija ei voi olla alaikäinen. Mikäli hakija on toisessa EU-valtiossa hakenut turvapaikkaa täysi-ikäisenä ja Suomessa ilmoittautunut alaikäiseksi, on häntä Suomessakin pidetty täysi-ikäisenä, ellei hakija ole pystynyt osoittamaan, että on alaikäinen tai tämä selviää muuten.

Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos, Pakolaisneuvonta ja Lastensuojelun Keskusliitto toimittivat tammikuussa 2009 ministeri Thorsille muistion, jossa he

esittivät, että ikätesteistä tulisi mitä pikimmin säätää lailla. Heidän mukaansa ulkomaalaislaissa tulee säätää, mikä taho voi tehdä testejä, millaisia menetelmiä voidaan käyttää ja kenellä on oikeus antaa lausunto testien tuloksista.

3.7.3 Ikätutkimukset lapsen edun näkökulmasta

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Hallitusohjelman mukaan selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten asemaan ja kohteluun. Vähemmistövaltuutetun toteuttaman selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2009 loppuun mennessä. Selvityksessä tullaan tarkastelemaan muun muassa lääketieteelliseen iän selvittämiseen liittyviä kysymyksiä.

Jokaisella lapsella on oikeus henkilöllisyyteen. Osana turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämistä selvitetään myös hänen ikänsä. Monilla ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä turvapaikanhakijoilla ei ole asiakirjoja, joista heidän ikänsä selviäisi, eikä heillä usein ole minkäänlaista tietoa omasta iästään. Iällä on vaikutusta henkilön koko elämään (mm. päivähoito, koulunkäynti, avioituminen, eläkepäätökset) ja useilla eri hallinnonaloilla. Eri hallinnonaloilla saattaa ilmetä tarve auttaa ja tukea lapsen kehitystä, jos ilmenee, että hänen todellinen ikänsä ei vastaa ilmoitettua tai viranomaisten arvioimaa ikää.

Suomessa ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille määrätään edustaja ja heidät majoitetaan ryhmäkoteihin. Ei ole lasten edun mukaista, että samoissa kodinomaisissa majoituspaikoissa majoitetaan täysi-ikäisiä henkilöitä. Mahdolliset hyväksikäyttötapaukset on kaikin tavoin pyrittävä estämään ennakoita. Turvapaikanhaun yhteydessä saattaa myös nousta esiin tapauksia, joilla on yhtymäkohtia ihmiskauppaan. Tällöin uhrin iällä on erityinen merkitys myös rangaistussäännösten näkökulmasta.

Tutkimuksia on teetetty, vaikka niiden oikeudellinen perusta on epäselvä. Olisi parempi, että tutkimuksista olisi säännelty laissa, jotta menettely ja takeet olisivat samat kaikille ja hakijoiden yhdenvertainen kohtelu varmistuisi. Lisäksi tutkimusten keskittäminen yhteen paikkaan lisäisi niiden luotettavuutta.

3.7.4 Pohjoismaista vertailua

Norjan nykyinen ulkomaalaislaki sisältää säännöksen (37 § g), jonka mukaan epävarmoissa tapauksissa alaikäistä hakijaa voidaan pyytää osallistumaan lääketieteelliseen tutkimukseen. Lääketieteellisenä tutkimuksena käytetään hampaistotutkimusta. Tutkimus pohjautuu vapaaehtoisuuteen, mutta mikäli hakija kieltäytyy tutkimuksesta, kieltäytymisellä voi olla vaikutusta turvapaikkahakemuksen arviointiin.

Norjassa selvitettiin ikää lääketieteellisesti myös ranneluiden tutkimuksella syyskuuhun 2006 asti, jolloin tutkimuksia suorittanut sairaala irtisanoutui UDI:n kanssa tehdystä sopimuksesta. Kieltäytymisen taustalla oli ensisijaisesti tieteellisen todistusvoiman riittämättömyys. Parhailaan Norja selvittää hampaistotutkimuksen lisäksi muita lääketieteellisiä metodeita kuten solisluun röntgentutkimus. Pohdinnassa on ollut myös Ruotsin malli, jossa korostuu lapsiin liittyvä erityisosaaminen.

Vuonna 2008 Norjaan tuli 1374 alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista valtaosa ilmoitti iäkseen 15-17 -vuotta. Arviolta viidesosan kohdalla nähtiin tarpeelliseksi selvittää annettu ikä uudelleen. Valitustuomioistuimet ovat kumonnet joitakin lääketieteellisen ikätutkimuksen tuloksia.

Ruotsissa lääketieteellisistä ikätutkimuksista ei ole säädöksiä laissa.

Migrationsverketilla on käytössä sisäinen ohjeistus iän selvittämiseen. Ohjeistus mainitsee laajennetun iän selvittämisen prosessin, jonka menetit sisältävät muun muassa ranteesta tehtävän luustoikätkimykseen ja hampaistotutkimukseen.

Käytännössä Migrationsverket ei kuitenkaan enää nykyisin tee ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille lääketieteellisiä ikätutkimuksia, koska niiden tieteellistä todistusvoimaa ei pidetä riittävänä ja niiden tekeminen pidentää turvapaikkahakemuksen käsittelyaikoja. Yksintulleiden alaikäisten tapauksissa viraston tavoitteena on kolmen kuukauden käsittelyaika. Viraston käsittelijä ja päätöksentekijä, joilla on lapsiin liittyvää erityisosaamista, arvioivat itse alaikäisen iän, mikä perustuu hakijan antamiin tietoihin ja silmämääräiseen tarkasteluun. Ruotsi korostaa, että iän selvittämisen tulee aina tapahtua hakijalle suotuisassa hengessä.

Tanskassa lääketieteellisestä iän selvityksestä ei säädellä lailla. Mikäli henkilön ulkoinen olemus ei vastaa annettua ikää, iän selvittäminen tapahtuu oikeuslääketieteellisen instituutin (Retsmedicinsk Institut) tekemän iänmäärityksen ja oikeuslääkärineuvoston (Retslægerådet) päätelmän perusteella. Iän selvittäminen tarkoittaa kyseisen henkilön fyysistä arvioimista, minkä lisäksi otetaan röntgenkuvat hänen ranneluistaan ja hampaistaan.

Alustavan turvapaikkakuulustelun suorittaa poliisin ulkomaalaisosasto ulkomaalaislain 48 e §:n mukaan. Poliisi vahvistaa siinä yhteydessä henkilön identiteetin, ja samalla hänen sukupuolensa ja iän sekä selvittää kansalaisuuden, matkareitin ja muut tarpeelliset tiedot. Jos iän selvittäminen on välttämätöntä, poliisi voi ehdottaa, että kyseiselle henkilölle tehdään iänmääritys. Henkilön on annettava tähän suostumuksensa. Kun kyseessä on alaikäinen, hänen henkilökohtaisen edustajansa on myös annettava suostumuksensa. Kieltäytymisellä voi olla negatiivinen vaikutus hakemuksen tulokseen. Perheen yhdistämisestä koskevissa tapauksissa Udlændingetjeneste voi päättää iänmäärityksen suorittamisesta sen toteamiseksi, että kyseinen henkilö on sen ikäinen kuin on väittänyt olevansa.

Tutkimuksen tulos lähetetään Udlændingesserviceille, joka tutkimuksen perusteella määrittää ulkomaalaisen iän. Jos ulkomaalainen on eri mieltä iänmäärittämisestä, hän voi valittaa Udlændingesservicen päätöksestä ministeriöön ja tietovalvonnasta vastaavaan virastoon (Datatilsynet).

Vuonna 2008 alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita tuli kaikkiaan 297. Samana aikana tehtiin 52 lääketieteellistä ikätutkimusta. Noin 70 prosentissa tapauksissa tutkitun arvioidaan olevan 18 vuotta tai sitä vanhempi.

3.7.5 Lopuksi

Iän selvittäminen palvelee sekä turvapaikanhakijan että eri viranomaisten etua. Tällä hetkellä ikätutkimusta koskevia säännöksiä ei ole. Ikätutkimuksista säätäminen laissa loisi toiminnalle selkeän oikeudellisen perustan, lisäisi toiminnan läpinäkyvyyttä ja jättevöittäisi toimintaa. Lainmuutoksen yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvanäkökohtiin.

3.8 Kielianalyysit

Suomessa kielianalyysien teettäminen kuuluu pääasiassa poliisin ja rajavartioviranomaisten tehtäviin osana hakijoiden henkilöllisyyden ja matkareitin selvittämistä. Kielianalyysien avulla pyritään selvittämään turvapaikanhakijan kielellinen identiteetti/tausta ja sitä kautta kotiseutu. Hakijan kotiseudun selvittäminen voi liittyä myös vainon perusteisiin ja kokonaisvaltaisempaan arvioon suojelun tarpeesta, mikä kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Tällä hetkellä kuitenkin vain poliisille on myönnetty arviomäärärahaa kielianalyysien teettämistä varten.

Poliisi ja rajavartiolaitos ovat teettäneet kielianalyysejä turvapaikanhakijoille varsin harvoissa tapauksissa viime vuosina. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitos on teettänyt kuluvan vuoden aikana analyysin vain yhdelle ja viime vuonna kolmelle henkilölle. Näistä kaksi tapausta on testattu Maahanmuuttoviraston pyynnöstä ja kaksi poliisin omasta aloitteesta. Oulun ja Kotkan poliisilaitokset ovat teettäneet vuonna 2008 yhteensä kymmenen kielianalyysiä. Muissa poliisilaitoksissa analyyseja ei ole tehty tai niitä on teetetty vain muutamia.

Kielianalyysi tehdään käytännössä siten, että hakijan puhetta nauhoitetaan kielinäytteen analysoivan yrityksen ohjeistuksen mukaisesti. Näytettä otettaessa tarvitaan yleensä tulkkia. Kielianalyysit on tehnyt pääosin ruotsalainen Språkanalys AB -yritys. Tulosten saaminen on kestänyt noin viikosta kuukauteen. Testeistä saatujen lausuntojen hyöty on vaihdellut, esimerkiksi näytöksi kansalaisuudesta tulokset eivät välttämättä ole riittäneet.

3.8.1 Kielianalyyseja tekevät yritykset

Kielianalyysejä tekevien yritysten henkilökunnan asiantuntemus, luotettavuus ja puolueettomuus ovat olennaisia tekijöitä. Yksi tunnetuimmista kielianalyyseja tarjoavista yrityksistä on ruotsalainen Språkanalys AB. Yrityksessä työskentelee pääosin lingvistejä, jotka puhuvat äidinkielenään analysoimiaan kieliä. Maahanmuuttoviraston mukaan analyyseilla saadaan suurella varmuudella selvitettyä hakijan kielellinen tausta ja se, onko hakija esimerkiksi kotoisin Pohjois-Somaliasta vai maan muista osista. Tämä on ruotsalaisen yrityksen mukaan mahdollista silloinkin kun henkilö on asunut vuosia muissa Afrikan maissa. Pitkä oleskelu Euroopassa kuitenkin heikentää tuloksen luotettavuutta. Analyysi voidaan tehdä kahdella eri tavalla: joko viranomaisen lähettää ääninauhan analysoitavaksi tai tehokkaammin puhelimitse suoritettavan haastattelun avulla. Analyysiraportin saaminen kestää noin kolme viikkoa, mutta kiireellisissä tapauksissa analyysin saaminen onnistuu lisämaksusta alle viikossa. Yrityksellä on pitkä kokemus ja laaja kielivalikoima analyysien tekemiseen.

Toinen kielianalyyseja tekevä kansainvälisesti tunnettu yritys on ruotsalainen Verified AB. Vuodesta 2004 toiminut yritys tekee vuosittain noin 5000–7000 analyysia, jotka koskevat pääosin turvapaikanhakijoiden sosiaalitaustan ja kotipaikan maantieteellisen sijainnin selvittämistä. Verified AB on ainoa yritys, joka tällä hetkellä tekee analyysejä Ruotsin Migrationsverketille ja Euroopan unionin rajaturvallisuusvirastolle Frontexille. Muita asiakkaita ovat muun muassa poliisit ja maahanmuuttoviranomaiset Tanskassa, Norjassa, Itävallassa, Sveitsissä ja Alankomaissa. Kielianalyysin arvio ei ole prosentuaalinen, vaan se esitetään skaalalla hyvin todennäköisesti / todennäköisesti / mahdollisesti / epätodennäköisesti. Tämän lisäksi analyysiin kuuluu yksityiskohtainen raportti annetusta arviosta.

3.8.2 Kielianalyysien käyttö eri maissa

Useat maat kuten Australia, Belgia, Saksa, Iso-Britannia, Alankomaat, Uusi-Seelanti, Ruotsi ja Sveitsi käyttävät kielianalyyseja. Kielianalyysien käytön laajuus ei ole tiedossa, mutta useissa maissa niiden käyttö on kuitenkin kasvussa. Useissa EU- ja Pohjoismaissa kielianalyysejä on käytetty Suomea enemmän. Niiden tekeminen on kuitenkin vasta muutamia vuosia sitten hyväksytty esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Uudessa-Seelannissa. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan esimerkiksi Alankomaissa ollaan tyytyväisiä irakilaiden hakijoiden kielianalyysiin. Alankomaat on itse tehnyt muutamia satoja kielitestejä. Heillä on tarkat tiedot siitä, mitä kieltä ja murretta tietyiltä alueilta tulevien irakilaiden voidaan olettaa puhuttavan. Muiden kuin irakilaiden osalta Alankomaat on teettänyt analyyseja ulkopuolisilla organisaatioilla, kuten edellä mainituilla kahdella yrityksellä. Alankomaiden kokemuksen mukaan yritykset ovat hyvin resursoituja, mutta tulosten laatu on hieman vaihdellut.

Norjassa poliisi ja UDI voivat teettää kielianalyysejä turvapaikanhakijoiden suostumuksella. Maahanmuuttoviranomainen nauhoittaa haastattelun, jonka

Språkanalys AB analysoi. Yleisen käytännön mukaan analyysin on oltava valmis jo ennen turvapaikkapuhuttelua, jotta hakija voi kommentoida sen tuloksia puhuttelun yhteydessä. Koska analyysiin liittyy aina epävarmuustekijöitä, analyysille ei voi antaa sellaista panoarvoa, että ratkaisu tehtäisiin yksinomaan sen perusteella.

Ruotsissa kielitestien tekemisestä ei ole säädetty ulkomaalaislaissa. Käytännön mukaan kielianalyysia tulisi tarjota hakijalle, joka ei ole pystynyt uskottavasti kertomaan henkilöllisyyttään ja sitä, mistä on kotoisin. Migrationsverketin viranomainen nauhoittaa nimettömän puhenäytteen, jonka Verified AB analysoi. Kustannukset vaihtelevat sen mukaan kuinka nopeasti analyysi tarvitaan ja minkälaisia analyyseja tehdään. Ruotsi käyttää kolmea eri analyysimuotoa: kielianalyysijä, suora-analyysijä ja tosiasiallisen tiedon analyysijä, jota ei voi tilata erikseen vaan se kuuluu kahteen muuhun analyysityyppiin. Eniten käytetään suora-analyysin ja tosiasiallisen tieteanalyysin yhdistelmää. Suora-analyysissä kielianalyytikko ohjaa keskustelun sisältöä ja pituutta. Ruotsissa tehtiin vuonna 2008 yhteensä 2 161 kielianalyysiä. Luku sisältää myös suora-analyysit ja tieteanalyysit. Ruotsin mukaan analyyseihin liittyvät kokemukset ovat yleisesti ottaen olleet hyviä. Valitusviranomaiset ovat yleensä hyväksyneet kielianalyysit, mutta niiden tukena tulee olla myös muita todisteita siitä, että analyysin tulos on paikkansapitävä.

Tanskassa kielitestin tekeminen on ensisijaisesti poliisin tehtävä. Hakijalta ja alaikäisen tapauksessa myös hänen edustajaltaan on saatava suostumus analyysin tekoa varten. Poliisin suorittama haastattelu nauhoitetaan ja haastattelun analysoivat ulkopuoliset riippumattomat asiantuntijat. Tanskan viranomaiset käyttävät yleensä ruotsalaista yhtiötä. Vuonna 2008 Tanskassa tehtiin 38 kielianalyysiä. Arvion mukaan noin puolessa ulkomaalaisen kansalaisuus on muuttunut kielianalyysin perusteella.

3.8.3 Kielianalyyseihin liittyvää problematiikkaa

Valtaosa kielitestien haasteista koskee analyysin toteuttamiseen ja tulosten käyttöön liittyviä ongelmatilanteita. Valitusprosessissa turvapaikanhakijan edustaja saattaa teettää toisen kielitestin, jonka arvio voi olla ristiriidassa viranomaisten teettämän analyysin kanssa. Tällaisten ”vasta-analyysien” tekeminen on työllistänyt muun muassa Alankomaissa kielitieteilijöitä niin paljon, että maahan on perustettu yksityinen yritys näiden tekemiseen.

Perustavanlaatuisen ongelma on se, että päätöstä hakijan kotiseudusta on vaikeaa tehdä sosiaalisen seikan, kuten kielen, perusteella. Sveitsi on tässä suhteessa eri linjoilla muiden maiden kanssa: Sveitsissä uskotaan, että testi voi tuoda tietoa hakijan sosialisatiosta tietyssä maassa tai alueella mutta ei siitä, mikä hänen kansalaisuutensa on, koska kansalaisuus ja sosialisatio eivät aina ole sama. Sosialisatiolla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilöstä on kehittynyt yhteiskunnan toimiva jäsen.

Kielianalyysien perusteella voidaan toisinaan tehdä myös liiallisia yleistyksiä ja vääriä tulkintoja. Kielivariaatiot ovat alati muuttuvia. Analyyseissa ei välttämättä myöskään oteta huomioon sitä, että kasvavan muuttoliikkeen myötä yhteiskunnat ovat monikulttuurisia. Hakija on saattanut asua muissa maissa pakomatkinsa aikana jo vuosia.

Lisäksi huoli epäpätevistä käytännöistä on lisääntynyt. Analyysin tekijöiden pätevyys vaihtelee suuresti kansainvälisellä tasolla: esimerkiksi Sveitsissä käytetään pääosin vain jatkokoulutettuja kielitieteilijöitä kun taas Alankomaat käyttää äidinkielenään tiettyä kieltä puhuvia, joilla ei ole välttämättä lingvistin koulutusta. Suuret, analyyseja tarjoavat yritykset näyttävät olevan näiden kahden ääripään välimaastossa. Kielitieteilijöiden mukaan äidinkielenään kieltä puhuvat eivät ole aina päteviä tekemään analyyseja, vaikka osaisivatkin kielen. Erityisesti Australiassa analyysin tekijöiden osaamista on kyseenalaistettu valitusinstansseissa.

3.8.4 Lopuksi

Tarve kielianalyysien tekemiseksi varsinkin suurimpien hakijamaiden kohdalla on lisääntynyt. Kielitestien laajennettu käyttö voi hidastaa turvapaikkakäsittelyä, sillä testin teettäminen vie aikaa. Kielitestauksen tulisikin olla joustavaa, ja viranomaisten välisen selkeän työnjaon mahdollistaa analyysin teettämisen viivytyksettä. Menettelyä kielianalyysiasioissa tulee tarkentaa ohjeistuksen muodossa.

Analyysien teettämisessä tulisi keskittyä pääosin kolmen suurimman hakijamaan kansalaisille tehtäviin kielianalyyseihin. Irakin osalta Maahanmuuttovirasto pitää välttämättömänä, että niille hakijoille, jotka ilmoittavat olevansa kotoisin jostain neljästä uuden lainsoveltamisohjeen mukaan turvattomasta läänistä, tehdään kielianalyysi. Jotta vääriä tietoja antavat voitaisiin erottaa suuresta hakijamäärästä, tulisi kielitestejä tehdä kategorisesti tai ainakin säännöllisin ja laajoin otoksin. Kielianalyysimenetelmän ja sillä saadun tuloksen on myös kestettävä muutoksenhakuasteiden arviointi. Kielianalyysien tekeminen on tarpeellista sekä oikeusturvan, pitkän aikavälin kustannussäästöjen että maahanmuuttohallinnon yleisen tehokkuuden kannalta. Analyysin tekoa laajennettaessa tulisi tarkastella sitä, mihin tarkoituksiin tuloksia voidaan käyttää ja kuinka suuren painoarvon esimerkiksi turvapaikkapäätöksessä testien tuloksille voidaan antaa.

4 Oleskelulupa perhesiteen perusteella

4.1 Perheenyhdistämiskäytännöt ja perheenjäsenen määritelmät

Suomen ulkomaalaislaissa perheenjäseneksi katsotaan avio- tai avopuoliso tai rekisteröity parisuhdekumppani sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö. Jos Suomessa asuva henkilö on itse alle 18-vuotias, hänen huoltajansa katsotaan perheenjäseneksi. Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta. Avopuolisoiden osalta perheenyhdistämisen edellytyksenä on vähintään kahden vuoden yhdessä asuminen, yhteisessä huollossa oleva lapsi tai jokin muu painava syy. Tietyissä tapauksissa myös muille sukulaisille kuin ydinperheenjäsenille voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle. Kansainväliseen suojeluun liittyvissä tapauksissa ei edellytä turvattua toimeentuloa. Muulle omaiselle oleskelulupa myönnetään, jos sen epääminen olisi kohtuutonta sen vuoksi, että asianomaisten on Suomessa tarkoitus jatkaa aikaisemmin viettämäänsä kiinteää perhe-elämää tai että omainen on täysin riippuvainen Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Tällöinkään ei sovelleta toimeentuloedellytystä.

Ruotsissa perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeneiden määrä on kasvanut viime vuosina. Kasvu johtuu osittain lisääntyneistä turvapaikanhakijamääristä. Ruotsin perheenyhdistämiskäytännön arvellaan olevan yksi turvapaikanhakijoiden vetotekijänä.

Ruotsin ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa tulee antaa perhesiteen perusteella ulkomaalaiselle, jonka puoliso, rekisteröidyllä kumppanilla tai asuinkumppanilla on oleskelulupa Ruotsissa; ulkomaalaiselle lapselle, joka on naimaton ja jonka vanhemmalla on oikeus asua Ruotsissa; ulkomaalaiselle lapselle, jonka on adoptoitu tai jonka Ruotsissa oleskeleva henkilö aikoo adoptoida; ja yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemmille, mikäli hakija on saanut pakolaisaseman tai oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella. Ruotsissa ydinperhe voi koostua siis puolisoista, asuinkumppanista tai rekisteröidystä kumppanista sekä alle 18-vuotiaista lapsista. Myös sellaiset lapset, joiden vanhemman puoliso tai kumppani on saanut oleskeluluvan Ruotsissa, voivat saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Perheenkokoajalla on oltava vähintään vuodeksi myönnetty oleskelulupa. Perheenyhdistäminen voi tapahtua myös muilla perusteilla, kuten jos hakija aikoo naimisiin tai asuinkumppanuuteen, tai jos hakija on läheinen sukulainen, joka on elänyt samassa taloudessa ja on taloudellisesti, sosiaalisesti ja henkisesti riippuvainen perheenkokoajasta.

Ruotsissa ei viranomaisten mukaan ole asetettu toimeentuloedellytyksiä perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien kohdalla millekään hakijaryhmälle, vaikka sitä viime aikoina onkin harkittu. Eikä Ruotsin ulkomaalaislaissa siten ole perheenyhdistämisten osalta juuri mitään eroja pakolaisten ja muiden kolmansien maiden kansalaisten välillä. Hakijan itsensä, ei perheenkokoajan, tulee aina jättää hakemus. Oleskelulupaa tulee pääasiallisesti hakea jo kotimaassa. Oleskelulupaa ei kuitenkaan myönnetä, jos hakija on uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jos avio- tai avopuolisoista toinen tai molemmat ovat alaikäisiä, jos hakija elää moniavioisessa suhteessa tai asuu kolmannen henkilön kanssa. Oleskelulupa voidaan evätä myös, jos hakija on antanut tahallisesti vääriä tietoja tai jos adoptio tai avioliitto on tapahtunut vain oleskeluluvan saamiseksi.

Norja on 13-kohdan ohjelmassaan ehdottanut perheyhdistämispolitiikkaansa kiristämistä. Kiisteltäviä laki- ja asetusmuutoksia valmistellaan parhaillaan. Tanskan mallia mukailevan ehdotuksen mukaan humanitaaristen syiden perusteella oleskeluluvan saaneille taataan perheenyhdistämis- ja perustamismahdollisuus vasta neljän vuoden Norjassa hankitun koulutus- tai työkokemuksen jälkeen. Sama ehto koskisi myös pakolaisia, kuitenkin vain uuden perheen perustamisen osalta. Alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita koskeva ehdotus hyväksyttiin jo toukokuun 2009 alussa. Sen mukaan 16 vuotta täyttänyt turvapaikanhakija saa tilapäisen oleskeluluvan vailla oikeutta sen uusimiseen, jos luvan myöntämisen perusteena on vain se, että hänen vanhempiaan tai muita huoltajia ei kyetä jäljittämään. Taustalla on ajatus, että hänet pystyttäisiin ehkä palauttamaan täysi-ikäiseksi tulon jälkeen. Tällaiseen tilapäiseen lupaan ei myöskään kuulu perheenyhdistämismahdollisuutta.

Norjassa perheenyhdistäminen koskee lähinnä lähisukulaisia, kuten aviopuolisoita, rekisteröityneitä parisuhdekumppaneita, vähintään kaksi vuotta yhdessä asuneita avopuolisoita ja alaikäisiä lapsia. Muita perheenjäseniä, joille oleskelulupa voidaan myöntää perhesiteen perusteella, ovat asuinkumppanit, joilla on tai jotka odottavat yhteistä lasta; yli 60 vuotta vanhat yksinhuoltajavanhemmat, joilla ei ole lähisukua kotimaassaan; yli 18-vuotiaat lapset, joilla on erityistarpeita tai joilla ei ole huoltajaa kotimaassa; alle 18-vuotiaat sisarukset, joilla ei ole huoltajaa kotimaassaan, sekä muut perheenjäsenet vahvojen humanitaaristen syiden perusteella. Henkilön, joka haluaa Norjaan perhesiteen perusteella, tulee itse hakea oleskelulupaa. Norjassa asuvat perheenjäsenet eivät voi hakea lupaa ulkomailla olevan henkilön puolesta.

Kansainvälistä suojelua saaneella ja humanitaarisista syistä luvan saaneella henkilöllä on mahdollisuus saada perheenjäsenelleen oleskelulupa Norjaan, jos Norjassa jo olevalla perheenkokoajalla on sellainen oleskelulupa, joka voidaan kolmen vuoden jälkeen muuttaa pysyväksi. Toimeentuloedellytys ei koske Norjassa pakolaisaseman saanutta henkilöä, jos hakija oli naimisissa pakolaisen kanssa jo ennen tämän maahantuloa. Myöskään pakolaisen lapsen osalta toimeentuloedellytystä ei ole. Lisäksi voidaan eräissä muissa tapauksissa tehdä poikkeus toimeentuloedellytykseen, lähinnä vahvojen inhimillisten syiden perusteella. Perheenyhdistämisestä koituvia menoja ei

yleensä korvata, mutta poikkeuksena tästä voivat olla Norjassa kansainvälistä suojelua saaneet, jotka ovat olleet naimisissa jo ennen Norjaan tuloaan.

Jos alaikäinen yksintullut turvapaikanhakija on saanut Norjasta humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan, hänellä ei ole oikeutta perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistäminen ilman huoltajaa olevan alaikäisten kohdalla onnistuu vain jos tämä on saanut oleskeluluvan pakolaisaseman perusteella tai pakolaiskiintiössä.

Norjan uusi ulkomaalaislain myötä tullaan harjoittamaan entistä myönteisempää käytäntöä norjalaisten lasten vanhempien kohdalla ja sellaisten avoparien kohdalla, joilla on yhteisiä lapsia. Uuteen lakiin liittyy tiukennuksia lähinnä koskien lumeavioliittoja. Laissa tullaan myös säätelemään pakkoavioliittojen perusteella annettavien lupien myöntämisestä.

Tanskassa perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa on aluksi aina tilapäinen ja sen voi uusida vain, jos alkuperäisen luvan perusteet ovat yhä voimassa. Tietyn ajan jälkeen on mahdollista saada pysyvä oleskelulupa. Oleskelulupaan kuuluu yleensä työnteko-oikeus. Perhesiteeseen perustuvaa oleskelulupaa tulee hakea jo kotimaasta tai maasta, jossa hakija on asunut viimeisen kolme kuukauden ajan.

Tanskassa aviopuolisot, rekisteröityneessä parisuhteessa elävät ja avoliitossa olevat henkilöt saavat oleskeluluvan perheenyhdistämisen perusteella. Avioliiton on oltava tunnustettu Tanskan lakien mukaan ja sen pitää perustua vapaaehtoisuuteen. Molempien puolisoitten pitää olla vähintään 24-vuotiaita, heidän tulee asua samassa osoitteessa Tanskassa ja heidän siteensä tulee olla voimakkaammat Tanskaan kuin mihinkään muuhun maahan. Avoliitossa olevien yhdessä asumisajan on oltava vähintään 18 kuukautta ja suhteen tulee olla pysyvä. Toimeentuloedellytys koskee yleensä myös kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Kuitenkin muun muassa lapsen etu on mahdollinen peruste toimeentuloedellytyksen helpottamiselle tai poistamiselle.

Lapsien osalta Tanskassa on muita Pohjoismaita alhaisempi perheenyhdistämiskäraja. Ulkomailla olevan lapsen tulee olla alle 15-vuotias ja naimaton, jotta hän voi saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Hänen vanhempansa tai huoltajansa tulee asua pysyvästi Tanskassa. Pakolaisaseman tai suojelua saavan henkilön alle 15-vuotiaat lapset saavat oleskeluluvan Tanskasta perhesiteen perusteella. Ilman huoltajaa Tanskassa oleva alaikäinen voi kuitenkin 18 vuoden ikään saakka hakea perheenjäsenilleen oleskelulupaa Tanskaan. Pakolaisaseman saaneella alaikäisellä turvapaikanhakijalla on oikeus perheenyhdistämiseen. Alle 15-vuotias kasvattilapsi voi myös tietyn edellytyksin saada oleskeluluvan perhesiteen perusteella.

Tanskan Udlændingesservice voi peruuttaa tai hylätä perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan, jos hakija on antanut tahallisesti vääriä tietoja. Tämä koskee sekä määräaikaista että pysyviä lupia. Lupaa ei myöskään uusita, jos sen perusteet eivät ole enää voimassa: esimerkiksi jos puolisoit eivät enää asu yhdessä tai jos perheenkokoajalla

ei ole riittävän tilavaa asuntoa käytössään. Oleskelulupa voidaan evätä myös rikoksiin syyllistymisen vuoksi tai jos henkilöllä ei ole voimassaolevaa matkustusasiakirjaa. Jos oleskelulupa on saatu vilpillisesti, se voidaan ottaa pois, vaikka se olisi pysyvä. Jos Tanskassa asuva henkilö on avustanut ulkomaalaista pääsemään Tanskaan esimerkiksi antamalla vääriä tietoja perhesuhteista, häntä voidaan olosuhteet huomioon ottaen rangaista. Lupaa ei myöskään myönnetä, jos avioliitto perustuu pakkoon tai jos se on lumeavioliitto.

Suomea ja Ruotsia sitovan EU:n perheen yhdistämisdirektiivin mukaan perheenjäseniä ovat alaikäiset lapset, joiden on oltava asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännössä määriteltyä täysi-ikäisyyden rajaa nuorempia ja naimattomia. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että alaikäinen lapsi on alle 15 -vuotias hakemuksen jättöhetkellä, mutta tämä edellyttää, että asianomaisessa jäsenvaltiossa on ollut tällainen lainsäädäntö jo direktiivin täytäntöönpanopäivänä. Näin ollen esimerkiksi Suomi ja Ruotsi eivät voi enää laskea lapsen ikärajaa pakolaisten osalta. Lapsen ikäraja on molemmissa maissa 18 vuotta. Alhaisemman ikärajan edellytys voisi kuitenkin olla mahdollinen sellaisissa tapauksissa, joissa perheenkokoaja on saanut oleskelunluvan tilapäisen suojelun tai toissijaisen suojelun perusteella kansainvälisten velvoitteiden, kansallisen lainsäädännön tai jäsenvaltioiden käytännön mukaisesti, sillä heihin direktiiviä ei sovelleta.

4.2 Perhesiteen todentaminen

4.2.1 Kasvatilapset

Suomessa Maahanmuuttovirasto on kasvatilasten osalta omaksunut käytännön, jonka mukaan hakijan ja/tai perheenkokoajan on pystyttävä esittämään, että hakija on asunut perheessä ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa ja että tämän vanhemmat on todettu kuolleiksi. Vanhempien katoaminen ei riitä syyksi oleskeluluvan myöntämiselle. Luotettavana ei esimerkiksi myöskään pidetä aina sitä, jos yli 12-vuotias hakija ei pysty kertomaan mitään perhe-elämästään edes viimeisimpien vuosien ajalta. Toisaalta Maahanmuuttovirasto on kuitenkin korostanut tarvetta selvittää psykologista asiantuntija-apua käyttäen, kuinka paljon 12-vuotiaan lapsen tulisi osata kertoa perhe-elämästään. Kasvatilapsiksi ilmoitettujen määrä on vuodesta 2005 lähtien noussut huomattavasti.

Ruotsissa kasvatilapsiongelma tunnetaan, mutta siellä ei ole tehty linjausta siitä millaisia päätöksiä ja millaisin perustein kasvatilapsille tehdään. Heistä ei ole myöskään säädetty ulkomaalaislaissa. **Tanskassa ja Norjassa** ei tunneta kasvatilapsi-ilmiötä laajassa mittakaavassa. Perheen yhdistämisestä kasvatilasten osalta on kuitenkin säädetty Tanskan ulkomaalaislaissa. Perheenkokoajan tulee kyseisessä tapauksessa olla joko tanskalainen tai pohjoismaalainen, hänellä tulee olla oleskelulupa Tanskaan kansainvälisen suojelun perusteella tai hänellä tulee olla ollut pysyvä oleskelulupa

vähintään viimeisen kolmen vuoden ajan. Perheenkokoajan tulee asua pysyvästi Tanskassa, hänellä pitää olla tarpeeksi tilava asunto ja hänen tulee pystyä elättämään itsensä ja perheenjäsenensä.

4.2.2 DNA-testaus

Suomessa oleskelulupahakemukseen liittyvä DNA-tutkimus on vapaaehtoinen ja edellyttää kirjallista suostumusta. Testi tehdään useimmiten tapauksissa, joissa oleskelulupa voitaisiin myöntää, mutta joissa perhesidettä ei ole kyetty todistamaan. Maahanmuuttovirasto tarjoaa testiä yleensä kirjallisen tai suullisen kuulemisen jälkeen. Kieltäytyminen voi johtaa kielteiseen oleskeluluparatkaisuun, jos perhesiteestä ei muutoin ole esitetty riittävää selvitystä. Suomessa Helsingin yliopiston oikeuslääketieteellinen laitos tai paikallinen terveyskeskus ottaa näytteen limakalvolta tai verestä. Ulkomailla olevalle henkilölle tutkimus tehdään Suomen edustustossa tai edustuston järjestämissä tiloissa. Edustuston tai Maahanmuuttoviraston virkamies tai poliisi valvoo näytteenottoa ulkomailla. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteellinen laitos tai Kansanterveyslaitos antaa lausunnon Maahanmuuttovirastolle. Mikäli perheside ei perustu biologiseen perimään, edellytetään näyttöä tosiasiallisesta perhe-elämästä. DNA-testin tekemisestä on säädetty ulkomaalaislain 65 § ja 66 §:ssä.

Ruotsin ulkomaalaislakiin lisättiin säädöksiä DNA-testien tekemisestä vuonna 2006 (13 luku, 15–16 §). Vanhemman ja lapsen välisissä perheenyhdistämistapauksissa Migrationsverketin tulee antaa hakijalle mahdollisuus DNA-testaukseen. Muuta sukulaisuutta koskevissa tapauksissa virasto voi tarjota testin tekemistä. Testi tehdään, jos muiden seikkojen perusteella ei voida tarpeeksi vahvasti osoittaa vanhemmuutta tai jos ei ole itsestään selvää, että väitettyä perhesidettä ei ole. Jos hakemus hylätään muiden seikkojen kuin perhesiteeseen liittyvien kysymysten perusteella, ei DNA-testin tekeminen ole tarpeen. Testi voidaan suorittaa vain, jos testattavalle on kerrottu testin tarkoitus ja hän on antanut kirjallisen suostumuksensa. DNA-näytteenotto-, kuljetus- ja analysointikustannuksista vastaa yleensä valtio. Jos henkilö haluaa teettää testin itse, voi hän hakea korvausta Maahanmuuttovirastolta. Testin analysoi oikeuslääketieteellinen viranomainen. Testejä tehdään turvapaikkaprosessin yhteydessä vain vähän, mutta niitä pidetään luotettavina.

Norjassa DNA-testaus on ohjeistettu (Circular UDI 2003–031) ja testistä on myös säädetty ulkomaalaislaissa (11 luku, 87§). Perheenyhdistämisperusteiden varmistamiseksi Norja on viime vuosina laajentanut testien käyttöä eri kansalaisuuksien kohdalla ja näytteiden ottoa lähetystöissä on lisätty. UDI tarjoaa testiä erityisesti vahvistamaan lapsen ja vanhemman suhteen. Testejä tehdään pääasiallisesti tapauksissa, joissa perheenyhdistämiseen liittyvät muut edellytykset ovat täyttyneet, mutta jossa sukulaisuussuhteen aitoutta epäillään. Maahanmuuttoviranomaiset vastaavat testin tekemiseen liittyvistä kuluista. Hakijoiden ja perheenkokoajien matkakuluja ei kuitenkaan korvata. Hakijan ja perheenkokoajan on aina allekirjoitettava kirjallinen

suostumuksensa näytteenottoa varten. Testien käyttö on yhä melko harvinaista turvapaikkatutkinnan yhteydessä.

Tanskassa perheside todistetaan pääosin asiakirjoin ja haastatteluin, mutta myös DNA-testejä käytetään. Testejä tehdään varsinkin tilanteissa, joissa käy ilmi, että hakija on antanut vääriä tietoja, tai joissa perhesiteen aitoutta muuten epäillään. Testin avulla voidaan perhesiteen lisäksi pyrkiä selvittämään turvapaikanhakijan henkilöllisyys. DNA-testeistä on säädetty Tanskan ulkomaalaislaissa (40 c §).

5 Vapaaehtoinen paluu ja palauttaminen

5.1 Yhteistyöpöytäkirjat

Suomessa sisäasiainministeriö on aloittanut valmistelut vapaaehtoista paluuta ja palauttamista koskevan Suomen, Afganistanin ja UNHCR:n välisen kolmikantayhteistyöpöytäkirjan ja Suomen ja Irakin välisen yhteistyöpöytäkirjan solmimiseksi. Molempien pöytäkirjojen tavoitteena on muodostaa perusta yhteensovitetulle, vaiheittaiselle ja inhimilliselle Suomessa oleskelevien Afganistanin ja Irakin kansalaisten paluuprosessille, jossa otetaan huomioon vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus, Afganistanissa ja Irakissa vallitsevat olosuhteet sekä turvallisen, arvokkaan ja kestävä paluun tärkeys.

Pöytäkirjojen soveltamisalaan kuuluisivat oleskeluluvulla Suomessa oleskelevat, turvapaikka- tai muun oleskelulupahakemuksensa peruneet ja kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet afganistanilaiset ja irakilaiset. Pöytäkirjoissa säädettäisiin menettelyistä, joilla edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvat henkilöt voisivat palata ja heitä voitaisiin palauttaa Afganistaniin ja Irakiin. Oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ja turvapaikka- tai muun oleskelulupahakemuksensa peruneiden afganistanilaisten ja irakilaisten paluu voi tapahtua ainoastaan asianomaisten henkilöiden vapaasta tahdosta. Kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneiden afganistanilaisten ja irakilaisten paluu olisi ensisijaisesti vapaaehtoista palauttamisen ollessa toissijainen vaihtoehto. Vapaaehtoinen paluu olisi siis kaikissa tapauksissa ensisijainen ja palauttaminen toissijainen vaihtoehto. Henkilöä, jolla ei ole oleskelulupaa tai muuta laillista perustetta oleskella Suomessa, kannustetaan palaamaan vapaaehtoisesti ja ennen kuin häntä ryhdytään palauttamaan, tarkastellaan kaikkia kyseisen henkilön kannalta merkityksellisiä humanitaarisia ja muita näkökohtia.

Suomen, Afganistanin ja UNHCR:n väliseen yhteistyöpöytäkirjaan liittyen UNHCR:llä olisi keskeinen rooli pöytäkirjan täytäntöönpanossa. UNHCR neuvoisi paluuta harkitsevia afganistanilaisia paluuseen liittyvissä kysymyksissä, avustaisi paluun ja siihen mahdollisesti liittyvän kauttakulun toteutuksessa sekä ottaisi palaajat vastaan Afganistanissa. UNHCR:llä olisi lisäksi esteetön pääsy kaikkien palaavien ja palanneiden afgaanien luokse Suomessa ja Afganistanissa. UNHCR myös monitoroisi palaavien ja palanneiden kohtelua Afganistanissa varmistaakseen kohtelun olevan ihmisoikeus- ja humanitaaristen normien mukaista.

Norja ja Tanska ovat solmineet Afganistanin ja UNHCR:n kanssa edellä mainitun kaltaisen kolmikantayhteistyöpöytäkirjan vuosina 2005 ja 2004. Norjan, Afganistanin ja UNHCR:n välinen kolmikantapöytäkirja on voimassa 10.8.2009 saakka. Tanskan vastaava pöytäkirja on voimassa toistaiseksi. Myös *Ruotsi* solmi vuonna 2007 vastaavan yhteistyöpöytäkirjan. Sen voimassaolo päättyi 30.4.2009 ja sen jatkaminen on toistaiseksi epävarmaa. Norja, Ruotsi ja Tanska ovat solmineet Irakin kanssa edellä

mainitun kaltaiset yhteistyöpöytäkirjat vuosina 2008 ja 2009. Pöytäkirjat ovat voimassa toistaiseksi.

5.2 Vapaaehtoinen paluu Suomessa

Suomessa sisäasiainministeriö ja Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM tekivät vuonna 1997 periaatepäätöksen yhteistyöstä maasta poistumaan joutuvien ulkomaalaisten vapaaehtoisen paluun järjestämisestä. Periaatepäätöksen jälkeen sisäasiainministeriö ja IOM laativat lisäksi ”Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoinen paluu” -asiakirjan, johon on kirjattu vapaaehtoisen paluun toteuttamisen periaatteita. Mainitun asiakirjan mukaan turvapaikanhakija voi poistua maasta IOM:n avustamana, jos hän on saanut kielteisen turvapaikka- ja maasta poistamispäätöksen tai jos hän on perunut turvapaikkahakemuksensa ja saanut raukeamis- ja käännättämispäätöksen. Ehtona IOM:n avustamalle paluulle on lisäksi, että henkilö palaa vapaaehtoisesti ja haluaa käyttää IOM:n palveluja paluumatkansa järjestämisessä. IOM tarkistaa paluualueen turvallisuustilanteen sekä tekee matkajärjestelyt ja avustaa palaajaa lentokentällä ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa. Tarvittaessa IOM avustaa myös koti- tai lähtömaahan saapumisen yhteydessä ja järjestää kuljetuksen kotipaikkakunnalle.

Palaaja kustantaa paluumatkansa lähtökohtaisesti itse, mutta jos hän on varaton, paluumatkan kustannukset maksaa joko poliisi ja/tai vastaanottokeskus. Paluumatkan kustannuksiin kuuluu myös IOM:lle maksettava järjestelykorvaus, joka on tällä hetkellä noin 90 euroa/henkilö. Vapaaehtoisesti (joko IOM:n mainitun ohjelman kautta tai omatoimisesti) koti- tai lähtömaahansa palaava pakolaisten vastaanottoon oikeuttavalla oleskeluluvalla Suomessa oleskeleva henkilö on oikeutettu ns. paluumuuttoavustukseen, jota voidaan myöntää paluumaahan asettumista varten. Paluumuuttoavustus perustuu lakiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999). Vuonna 2009 avustuksen suuruus on yksin muuttavalle enintään toimeentulotuen perusosan määrä kahdelta kuukaudelta (834,90 euroa) ja perheelle kyseinen summa enintään kaksinkertaisena (1 669,80 euroa). Lisäksi voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset.

IOM:n kanssa tehdystä periaatepäätöksestä huolimatta Suomessa ei tällä hetkellä ole varsinaista ja järjestelmällisesti toteutettavaa vapaaehtoisen paluun ohjelmaa. Tiedottaminen vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta perustuu lähinnä vastaanottokeskuksissa saatavilla oleviin esitteisiin IOM:n yleisen vapaaehtoisen paluun ohjelmasta. Lisäksi poliisi tiedottaa kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ja IOM:n ohjelmasta, jos henkilön arvioidaan olevan kiinnostunut vapaaehtoisesta paluusta.

IOM:n yleisen vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta palanneiden henkilöiden lukumäärä on jäänyt ennakoitua pienemmäksi, vaikka IOM onkin omalta osaltaan toteuttanut vapaaehtoiset paluut luotettavasti ja onnistuneesti. Keskeinen syy

palanneiden henkilöiden vähäiseen lukumäärän lienee mahdollisten palaajien puutteellinen tieto vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta.

Vapaaehtoinen paluu Suomesta oli vuosina 2000-2002 nykyistä vilkkaampaa. Silloin IOM toteutti Suomen valtion ja Euroopan Pakolaisrahaston rahoittamana useita paluuhelmia.

- Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluu- ja uudelleen kotoutumishjelma 1.1. - 31.12.1999. Kaikkiaan ohjelman aikana avustettiin 306 henkilön paluu kotimaahansa.
- Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluun ja uudelleen kotoutumisen avustaminen –ohjelma 1.1. - 31.12.2000. Ohjelman aikana kaikkiaan 1 063 henkilöä palasi kotimaahansa. Palaajista 93 % oli Puolan kansalaisia, jotka etniseltä taustaltaan kuuluivat maan romanivähemmistöön.
- Kosovon albaaneille suunnattu paluuta ja uudelleen kotoutumista koskeva laaja tukiohjelma 1.2.2000 - 31.1.2001. Kaikkiaan 253 henkilöä palasi kotimaahansa ohjelman avustuksella.
- Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisen paluun ja uudelleen kotoutumisen edistäminen: tiedottaminen, neuvonta ja paluujärjestelyt, RAFIN III-ohjelma 16.12.2000 - 16.12.2001. Ohjelman aikana palasi yhteensä 143 hakijaa kotimaahansa ja heistä kahtakymmentä avustettiin vielä kotimaassa.
- Kosovon albaanipakolaisten paluu ja työelämään integroitumishjelma, DRITA III 1.1.2001 - 15.3.2002. Look and see –vierailuun osallistui 13 henkilöä ja lisäksi avustettiin 24 henkilön paluu Kosovoon.
- Koulutettujen afganistanilaisten paluuhjelma 1.7.2002 - 31.12.2003. Ohjelma tarjosi 30 hyvin koulutetulle afganistanilaiselle mahdollisuuden työskennellä vaativissa tehtävissä Afganistanissa tai saada avustusta pienen yrityksen perustamiseen. Ohjelmaan osallistuvien oli mahdollista palata Afganistanissa työskentelyn jälkeen takaisin Suomeen.

5.3 Pohjoismaiset paluuhankkeet tällä hetkellä

Suomessa on juuri käynnistynyt kaksi paluuhanketta. Afganistania koskevan maatietojärjestelmän kehittäminen turvallisen paluun edellytysten varmistamiseksi toteutetaan 1.5. - 31.12.2009. Hankkeen tavoitteena on luoda Maahanmuuttoviraston ja maasta poistamispäätöksiä toimeenpanevan poliisin käyttöön Afganistanin turvallisuustilannetta arvioiva pysyväisluonteinen maatietojärjestelmä, jonka perusteella paluun turvallisuuden edellytyksistä sekä päätöksentekovaiheessa että maasta poistamisvaiheessa voitaisiin tehdä aina luotettava ja ajantasainen arvio. Maahanmuuttoviraston kautta maatietojärjestelmää voisivat hyödyntää myös muutoksenhakutuomioistuimet, paluita organisoivat viranomaiset, kunnat, kansalaisjärjestöt ja muut osapuolet kuten vapaaehtoista paluuta Afganistaniin harkitsevat henkilöt. Hankkeen toteuttamiseksi Maahanmuuttovirasto ja poliisi suorittavat tiedonhankintamatkan Afganistaniin. Matkan aikana keskustellaan

paikallisviranomaisten, Suomen ja ulkomaisten edustustojen, kansalaisjärjestöjen, poliittisten puolueiden ja kansainvälisten toimijoiden kanssa. Tavoitteena on luoda maatietoverkosto solmimalla yhteydet edellä mainittuihin tahoihin. Matkan tuloksista järjestetään seminaari yhteistyökumppaneille, vapaaehtoisessa paluussa avustaville viranomaisille, afganistanilaisia Suomessa edustaville järjestöille sekä afganistanilaisille turvapaikanhakijoille oikeudellista apua tarjoaville järjestöille. Tiedonhankintamatkan jälkeen Maahanmuuttovirasto päivittää päätöskäytäntöä ohjaavaa afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden kansainvälisen suojelun tarvetta arvioivaa ohjetta.

Lisäksi sisäasiainministeriö on käynnistänyt paluuhankkeen Positiivinen erityiskohtelu paluumuuttoprosessissa, joka toteutetaan 1.5.2009 - 31.12.2011. Hankkeen tavoitteena on suunnitella, kokeilla ja levittää kokonaisvaltaista paluumuuttomallia ja erityisesti siihen sisältyviä haavoittuvassa asemassa oleville paluumuuttajille suunnattuja positiivisen erityiskohtelun muotoja ja toimenpiteitä. Paluumuuttomalliin sisältyvät paluuta edeltävät toimet kuten tiedotus ja neuvonta, paluuprosessi ja jälleenkotoutuminen kohdemaassa sekä paluiden seuranta. Hankkeen kohderyhmään kuuluvat Suomessa oleskeluluvalla oleskelevat, turvapaikka- tai muun oleskelulupahakemuksensa peruneet ja kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet henkilöt lukuun ottamatta niitä, jotka palautetaan poliisin koti- tai lähtömaahan poliisin saattamina. Hankkeen toissijainen kohderyhmä on Suomessa toimivat pakolaisjärjestöt, paluumuuttoasioissa toimivat viranomaiset, ja kolmansissa maissa toimivat järjestöt ja yhteisöt, jotka voivat toimia paluumuuttajien jälleenkotoutumisen tukena.

Norjassa on vuodesta 2006 lähtien toteutettu Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (IRRANA) -ohjelmaa, joka jatkuu 31.12.2009 asti. Tavoitteena on tukea vapaaehtoista paluuta ja palauttamista Afganistaniin. Ohjelman aikana annetaan paluuta koskevaa tiedotusta, neuvontaa ja taloudellista tukea sekä avustetaan matkajärjestelyissä ja vastaanotetaan palaajat määränpäässä.

Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq from Norway (IRRINI) -ohjelma toteutetaan 1.3.2008 - 31.12.2009. Tavoitteena on tukea vapaaehtoista paluuta Pohjois-Irakiin. Ohjelman toiminnot ovat pääpiirteissään samat kuin edellä mainitussa IRRANA-ohjelmassa.

Norjassa vapaaehtoista paluuta Pohjois-Irakiin edistetään myös vuodesta 2006 alkaen toteutetussa hankkeessa, jonka aikana tuetaan yritysideoiden kehittämistä ja annetaan koulutusta oman yrityksen perustamisessa.

Ruotsissa on käynnissä useita paluuhankkeita ja -ohjelmia. Behovs- och intresseanpassad lantbruksutbildning för irakier -hanke toteutetaan 1.11.2008 - 31.12.2009. Tavoitteena on tukea vapaaehtoista paluuta Pohjois-Irakiin. Hankkeen aikana tuetaan oman maatalousyrityksen perustamista antamalla maatalouskoulutusta.

Frivillig återvandring till Irak och andra länder -hanke toteutetaan 1.12.2008 - 30.11.2009. Tavoitteena on edistää vapaaehtoista paluuta erityisesti Irakiin. Hankkeen aikana järjestetään paluuta koskevaa tiedotusta ja neuvontaa sekä tuetaan jälleenkotoutumista taloudellisen tuen ja muiden toimintojen kautta.

Informationsnätverk för återvändande till Norra Irak, Serbien och Kosovo -hanke toteutetaan 1.4.2008 - 31.3.2010. Hankkeen kohderyhmä ovat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet irakilaiset, serbit ja kosovolaiset. Hankkeen aikana tiedotetaan olosuhteista Pohjois-Irakissa, Serbiassa ja Kosovossa, annetaan paluuta koskevaa neuvontaa ja tukea, seurataan palanneiden henkilöiden paluun onnistumista ja kehitetään kestävään paluuseen tähtääviä toimintoja ja käytännön tukea.

Vuonna 2007 alkanut Training and Job Placement Program for Returnees from Sweden to the Iraqi Kurdistan Region -hanke päättyi 1.2.2009. Tavoitteena oli tukea turvapaikkahakemuksensa peruneiden ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden irakilaisten paluuta Pohjois-Irakiin. Hankkeen aikana muun muassa järjestettiin kursseja ja tuettiin oman yrityksen perustamista.

SOMMAR - Somalien Migration and Reconstruction toteutetaan 15.9.2008 - 31.7.2009. Tavoitteena on edistää vapaaehtoista paluuta Puntmaahan. Hankkeen aikana annetaan tietoa yksityisyrittäjyydestä, tuetaan pienlainoilla oman yrityksen perustamista ja perustetaan neuvonta- ja kehityskeskus Bosasoon.

Tanskassa Return, Reception and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan (RANA) -hanke toteutetaan vuosina 2008 - 2009. Hankkeen tavoitteena on tukea vapaaehtoista paluuta ja palauttamista Afganistaniin tarjoamalla ammattikoulutusta ja taloudellista tukea sekä tukemalla työnhakua ja oman yrityksen perustamista.

IOM Reception and Reintegration Support to Returnees from Denmark to Iraq -hanketta on toteutettu vuodesta 2006 lähtien. Tavoitteena on edistää vapaaehtoista paluuta Pohjois-Irakiin. Hankkeen aikana muun muassa neuvotaan työnhaussa ja oman yrityksen perustamisessa sekä avustetaan väliaikaisen majoituksen järjestämisessä.

Styrkelse af repatrieringsindsatsen for herboende somalier fra Somaliland og Puntland -hanke toteutetaan 1.2.2009 - 28.2.2010. Tavoitteena on tukea Puntmaasta ja Somalimaasta kotoisin olevien somalien vapaaehtoista paluuta heidän kotiseuduilleen. Hankkeen aikana annetaan yksilöllistä paluuta koskevaa neuvontaa ja avustetaan paluusuunnitelman laatimisessa.

Liite 1: Tilastot

1. Turvapaikanhakijat Pohjoismaissa

Turvapaikanhakijat Pohjoismaissa 2006–2008, 1.1–30.4.2009

Maa/ vuosi	2006	2007	2008	1.1.–30.4.2009
Suomi	2 324	1 505	4 035	1 822
Ruotsi	24 322	36 207	24 353	6 605
Norja	5 320	6 528	14 431	5 027
Tanska	1 960	2 246	2 380	591*

*1.1.-28.2.2009

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Turvapaikanhakijat Pohjoismaissa 1.1.–30.4.2009

Maa/ kuukausi	Tammikuu	Helmikuu	Maaliskuu	Huhtikuu	Yhteensä
Suomi	535	478	468	341	1 822
Ruotsi	1864	1 597	1 646	1 498	6 605
Norja	1 345	1 189	1 301	1 192	5 027
Tanska	334	257	(ei tiedossa)	(ei tiedossa)	591*

*1.1.-28.2.2009

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Suurimmat hakijaryhmät Pohjoismaissa 2008

<p>Suomi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Irak (1 255) 2. Somalia (1 182) 3. Afganistan (254) 4. Venäjä (209) 5. Serbia (172) 	<p>Ruotsi</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Irak (6 083) 2. Somalia (3 361) 3. Serbia (1 989) 4. Kansalaisuudettomat (1051) 5. Venäjä (933)
<p>Norja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Irak (1 085) 2. Eritrea (1 806) 3. Afganistan (1 371) 4. Somalia (1 293) 5. Venäjä (1 085) 	<p>Tanska</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Irak (563) 2. Afganistan (418) 3. Iran (196) 4. Venäjä (183) 5. Kansalaisuudettomat palestiinalaiset (91)

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset turvapaikanhakijat 2006–2008

Maa/vuosi	2006	2007	2008
Suomi	108	98	706
Ruotsi	820	1264	1510
Norja	349	403	1374
Tanska	107	93	297

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

2. Turvapaikkapäätökset Pohjoismaissa

Myönteiset turvapaikkapäätökset ja kiintiöpakolaiset Pohjoismaissa 2006–2008

Suomi

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Pakolaisasema	38	68	89
Suojelun tarve	85	496	484
Ole inhimillinen syy	163	228	149
Ole perheenjäsen	33	38	25
Ole tilapäinen	299	30	38
Kiintiöpakolaiset	676	723	737
Myönteiset yhteensä	1 294	1 583	1 522

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Ruotsi

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Pakolaisasema	963	1 113	1 934
Suojelun tarve	3 728	10 208	5 278
Erityiset yksilölliset olosuhteet	3 657	3 938	1 571
Muu oleskelulupa	15 122	1 310	245
Kiintiöpakolaiset	1 626	1 845	2 209
Myönteiset yhteensä	25 096	18 414	11 237

(Lähde: Migrationsverket)

Norja

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Pakolaisasema	521	1 051	1 102
Oleskelulupa muun kansainvälisen suojelun tai humanitaaristen syiden takia	1 685	3 445	2 605
Kiintiöpakolaiset	992	1 350	910
Myönteiset yhteensä*	3 198	5 846	4 617

* Sisältää ensimmäisen ja toisen asteen päätökset.

(Lähde: Utlendingsdirektoratet)

Tanska

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Pakolaisasema	201	98	313
Suojelun tarve	107	443	366
Humanitaariset syyt	216	223	762
Muu oleskelulupa	41	42	
Kiintiöpakolaiset	530	472	
Myönteiset yhteensä	1 095	1 278	1 441

(Lähde: Udlændingesservice)

Pohjoismaiset ensimmäisen ja toisen asteen turvapaikkapäätökset 2006–2008

Suomi

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Konventio-pakolaisasema (% kaikista päätöksistä)	38 (2 %)	68 (3 %)	89 (4 %)
Toissijainen suojelu ja muut luvat maahan jäämiselle	580 (24 %)	792 (40 %)	696 (35 %)
Kielteiset päätökset	1 481 (62 %)	961 (49 %)	1 011 (51 %)
Muut*	287 (12 %)	135 (7 %)	199 (10 %)
Päätökset yhteensä	2 386	1 956	1 995

*Sisältää rauenneet, peruutetut tai muuten ratkenneet hakemukset.

(Lähde: IGC - Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees)

Ruotsi

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Konventio-pakolaisasema (% kaikista päätöksistä)	682 (2 %)	856 (3 %)	1 696 (5 %)
Toissijainen suojelu ja muut luvat maahan jäämiselle	22 073 (55 %)	14 784 (46 %)	6 580 (19 %)
Kielteiset päätökset	12 675 (32 %)	12 184 (38 %)	21 742 (64 %)
Muut*	4 790 (12 %)	4 648 (14 %)	3 827 (11 %)
Päätökset yhteensä	40 220	32 472	33 845

*Sisältää rauenneet, peruutetut tai muuten ratkenneet hakemukset.

(Lähde: IGC - Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees)

Norja

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Konventio-pakolaisasema (% kaikista päätöksistä)	461 (11 %)	1 013 (16 %)	1 077 (11 %)
Toissijainen suojelu ja muut luvat maahan jäämiselle	1 225 (29 %)	1 921 (30 %)	1 975 (20 %)
Kielteiset päätökset	2 025 (48 %)	2 945 (46 %)	5 963 (61 %)
Muut*	505 (12 %)	573 (9 %)	685 (7 %)
Päätökset yhteensä	4 216	6 451	9 700

*Sisältää rauenneet, peruutetut tai muuten ratkenneet hakemukset.

(Lähde: IGC - Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees)

Tanska

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Konventio-pakolaisasema (% kaikista päätöksistä)	108 (12 %)	70 (8 %)	200 (19 %)
Toissijainen suojelu ja muut luvat maahan jäämiselle	62 (7 %)	403 (47 %)	315 (30 %)
Kielteiset päätökset	755 (82 %)	376 (44 %)	527 (51 %)
Muut*	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Päätökset yhteensä	925	849	1 042

*Sisältää rauenneet, peruutetut tai muuten ratkenneet hakemukset.

(Lähde: IGC - Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees)

3. Afganistanilaiset, irakilaiset ja somalialaiset turvapaikanhakijat Pohjoismaissa

Afganistanilaiset turvapaikanhakijat vuosina 2006–2008

Vastaanottajamaa/vuosi	2006	2007	2008
Suomi	97	96	254
Ruotsi	594	609	784
Norja	224	234	1 371
Tanska	127	144	418

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Irakilaiset turvapaikanhakijat vuosina 2006–2008

Vastaanottajamaa/vuosi	2006	2007	2008
Suomi	225	327	1 255
Ruotsi	8 951	18 559	6 083
Norja	1 002	1 227	3 138
Tanska	519	1 071	563

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Somalialaiset turvapaikanhakijat vuosina 2006–2008

Vastaanottajamaa/vuosi	2006	2007	2008
Suomi	92	82	1 181
Ruotsi	1 066	3 349	3 361
Norja	632	187	1 293
Tanska	58	37	58

(Lähde: Pohjoismaiden maahanmuuttoviranomaiset)

Suomeen ilman huoltajaa tulleet alaikäiset irakilaiset, somalialaiset ja afganistanilaiset turvapaikanhakijat

Kansalaisuus/vuosi	2006	2007	2008	1.1.– 30.4.2009
Irak	15	27	210	112
Somalia	20	24	353	98
Afganistan	23	13	63	25
Yhteensä	58	64	626	235
Yhteensä kaikki alaikäiset	108	98	706	260

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Afganistanilaisille, somalialaisille ja irakilaisille tehdyt päätökset Suomessa 2006–2008

Afganistan

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Myönteiset yhteensä	132	122	72
Turvapaikka	-	2	-
Suojelun tarve	10	47	57
Ole tilapäinen	92	-	-
Ole inhimillinen syy	29	70	15
Ole perheenjäsen	1	2	-
Kielteiset yhteensä	51	36	19
Kielteinen	13	25	4
Dublin	34	10	14
Ilmeisen perusteeton	4	1	1
Rauenneet yhteensä	3	1	2
Kaikki yhteensä	186	159	93

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Irak

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Myönteiset yhteensä	113	221	268
Turvapaikka	12	18	42
Suojelun tarve	7	161	182
Ole tilapäinen	81	25	37
Ole inhimillinen syy	12	16	5
Ole perheenjäsen	1	1	2
Kielteiset yhteensä	73	91	186
Kielteinen	-	1	-
Dublin	73	90	184
Ilmeisen perusteeton	-	-	2
Rauenneet yhteensä	36	9	42
Kaikki yhteensä	222	321	496

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Somalia

Päätös/vuosi	2006	2007	2008
Myönteiset yhteensä	184	232	148
Pakolaisasema	-	1	-
Suojelun tarve	22	230	148
Ole tilapäinen	121	-	-
Ole inhimillinen syy	39	1	-
Ole perheenjäsen	2	-	-
Kielteiset yhteensä	19	11	168
Kielteinen	2	-	4
Dublin	17	11	156
Ilmeisen perusteeton	-	-	8
Rauenneet yhteensä	7	1	5
Kaikki yhteensä	210	244	321

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Dublin -päätökset Pohjoismaissa 2008

	Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
Dublin-päätösten osuus kaikista turvapaikkapäätöksistä	25 % (1.1.–30.4.2009 43 %)	10 %	16 %	(ei tiedossa)
Dublin-päätösten osuus irakilaisille tehdyistä päätöksistä	37 % (1.1.–30.4.2009 39 %)	7 %	12 %	(ei tiedossa)
Dublin-päätösten osuus somalialaisille tehdyistä päätöksistä	49 % (1.1.–30.4.2009 64 %)	15 %	31 %	(ei tiedossa)
Dublin-päätösten osuus afganistanilaisille tehdyistä päätöksistä	15 % (1.1.–30.4.2009 58 %)	14 %	10 %	(ei tiedossa)

(Lähde: Pohjoismaiset maahanmuuttoviranomaiset)

Pohjoismaista vapaaehtoisesti palanneet ja palautetut vuosina 2006–2008

Afganistan

Maa	Vapaaehtoinen paluu			Palauttaminen		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Suomi	2	7	0	0	3	3
Ruotsi	59	71	73	1	5	28
Norja	45	32	13	73	133	47
Tanska	20	31	192	17	12	9
Yhteensä	126	141	278	91	153	87

Irak

Maa	Vapaaehtoinen paluu			Palauttaminen		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Suomi	2	3	2	0	0	0
Ruotsi	255	1165	2204	25	19	81
Norja	44	44	86	9	7	15
Tanska	30	286	631	2	7	12
Yhteensä	331	1498	2923	36	33	108

Somalia

Maa	Vapaaehtoinen paluu			Palauttaminen		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Suomi	1	0	0	2	0	0
Ruotsi	38	97	188	1	4	3
Norja	9	0	1	21	7	2
Tanska	88	49	64	2	1	1
Yhteensä	136	146	153	26	12	6

(Lähde: Maahanmuutto- ja pakolaiskysymysten korkean tason pohjoismaisen neuvotteluryhmän (NSHF) paluutyöryhmä)

4. Perhesiteen perusteella myönnettävät oleskeluluvat Pohjoismaissa

Suomeen perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt 2006–2008

Myöntämisperuste/vuosi	2006	2007	2008
Avoliitto tms.	1483	1731	1981
Lapset	1917	2358	2763
Muu omainen	95	232	325
Suomen kansalaisen perheenjäsen	612	709	715
Yhteensä	4107	5030	5784

(Lähde: Maahanmuuttovirasto)

Ruotsiin perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt 2006–2008

Myöntämisperuste/vuosi	2006	2007	2008
Muu omainen	22 869	21 284	22 519
Pakolaisen omainen	3 799	7 691	10 665
Adoptiolapsi	623	540	503
Yhteensä	27 291	29 515	33 687

(Lähde: Migrationsverket)

Norjaan perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt 2006–2008

Myöntämisperuste/vuosi	2006	2007	2008
Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenet	1 346 (10 % kaikista luvista)	1 018 (6 % kaikista luvista)	1 392 (7 % kaikista luvista)
Suojelutaustaisten perheenjäsenet*	Noin 10 % kaikista luvista	(ei tiedossa)	Noin 10 % kaikista luvista
Muut	Noin 11 230	16 895	Noin 17 300
Yhteensä	13 981	17 913	20 766

* Sellaisten henkilöiden perheenjäsenet, jotka ovat saapuneet Norjaan kansainvälisen suojelun perusteella, mutta joilla on jo Norjan kansalaisuus tai pysyvä lupa.

(Lähde: Utlendingsdirektoratet)

Tanskaan perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt 2006–2008

Myöntämisperuste/vuosi	2006	2007	2008
Suojelutaustaisten puolisot	209	255	(ei tiedossa)
Suojelutaustaisten lapset	187	169	(ei tiedossa)
Suojelutaustaisten yli 60- vuotiaat vanhemmat	0	2	(ei tiedossa)
Muu perheside kaikki	3186	4 028	(ei tiedossa)
Yhteensä	3 582	4 454	3 793

(Lähde: Udlændingesservice)



Maahanmuutto
21/2009

Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua

Sisäasiainministeriö asetti 31.3.2009 turvapaikkaa koskevan selvityshankkeen. Hankkeen taustana oli hallituksen hallituskauden puolivälitarkastelussa 24.2.2009 esittämä pyyntö laatia kevään 2009 aikana turvapaikkapolitiikkaa koskeva selvitys, jonka pohjalta hyväksytään tarvittavat toimenpiteet vuoden 2009 aikana.

Selvityksessä ehdotetaan toimenpiteitä liittyen turvapaikkapolitiikan linjauksiin, turvapaikkaprosessin tehostamiseen, perheenyhdistämisiin ja palauttamiseen. Ehdotuksilla pyritään säästämään kustannuksia prosessia tehostamalla sekä karsimaan sellaisia vetotekijöitä, jotka houkuttelevat Suomeen perusteettomien turvapaikkahakemusten jättäjiä. Kansainvälistä suojelua todella tarvitsevien oikeusturva ei kuitenkaan saa kärsiä.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-448-2 (nid.)
ISBN 978-952-491-449-9 (PDF)