



Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet -selvitys 2017



TURVAPAIKKA-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO

Euroopan unionin tuella

I Johdanto

Turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan tila ja kehittämistarpeet -hanke on kartoittanut yleisen oikeudellisen neuvonnan tilannetta, ongelmakohtia ja kehittämistarpeita vastaanottokeskuksissa alkaen kevästä 2016 jatkuen helmikuun 2017 loppuun. Käytännöt neuvonnan järjestämisessä vastaanottokeskuksissa vaikuttivat olevan varsin kirjava, joten Pakolaisneuvonta piti tärkeänä selvittää tilannetta. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tilanteeseen haluttiin kiinnittää huomiota, sillä heillä oikeusturvariskit korostuvat.

Hankkeen selvitykseen on haastateltu yhteensä 31 vastaanottokeskuksenjohtajaa ja noin 50 turvapaikanhakijaa. Lisäksi terveyden- ja sairaanhoitajia sekä sosiaalityöntekijöitä ja -ohjaajia haastateltiin kolmessa eri vastaanottokeskuksessa. Haastattelujen avulla on kartoitettu sitä, miten yleistä oikeudellista neuvontaa on saatavilla eri paikkakuntien vastaanottokeskuksissa ja kuinka yhdenvertaisesti oikeus neuvontaan toteutuu sekä sitä, mitkä ovat hakijoiden omat kokemukset sen saatavuudesta ja ymmärrettävyydestä. Sosiaalityöntekijöiden ja terveydenhoitajien haastatteluissa keskityttiin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseen ja siihen liittyviin ammatillisiin käytäntöihin.

Tärkeimmät havainnot käydään läpi tässä selvityksessä. Hankkeen päätteeksi tammikuussa 2017 järjestetään pyöreän pöydän tilaisuus asiantuntijoille sekä keskustellaan tärkeimmistä kehittämistarpeista ja jatkotoimista.

Yleinen oikeudellinen neuvonta tarkoittaa kaikille turvapaikanhakijoille annettavaa neuvontaa Suomen turvapaikkamenettelystä ja sen tulisi tapahtua alkuvaiheessa mahdollisimman pian maahantulon jälkeen vastaanottokeskuksessa. Sen kautta tulisi jokaisen turvapaikanhakijan saada perustiedot viranomaisista, turvapaikkamenettelyn peruseriaatteista sekä omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siinä. Hakijalle tulisi myös kertoa, että hänellä on lain mukaan oikeus käyttää avustajaa ja saada julkista oikeusapua, mikäli hänellä ei ole tuloja tai varallisuutta.

Käsitteiden käytössä on jonkin verran epäselvyyttä eikä yleistä oikeudellista neuvontaa aina ymmärretä täsmälleen samalla tavalla. Tästä syystä hankkeen haastatteluissa asiaa aina täsmennettiin haastateltaville väärinymmärrysten välttämiseksi. Yleinen oikeudellinen neuvonta on siis eri asia kuin yksilöllinen oikeusapu, joka viittaa turvapaikanhakijan henkilökohtaiseen neuvontaan ja avustamiseen lakimiehen eli avustajan toimesta.

Pakolaisneuvonta ry on antanut yleistä oikeudellista neuvontaa ryhmämuotoisissa infotilaisuuksissa ("ryhmäalkuinfo"), mutta neuvontaa toteutetaan vastaanottokeskuksissa myös muilla tavoin. Pakolaisneuvonta on hankkeen puitteissa järjestänyt oikeudellisia ryhmäalkuinfoja Helsingin kahdessa kauttakulku (transit) -keskuksessa samalla ajanjaksolla pääsääntöisesti kahden viikon välein.

Yleisen oikeudellisen neuvonnan antamisesta ei ole tarkkoja säännöksiä Suomen lainsäädännössä. EU:n menettelydirektiivi¹ sisältää veloitteen järjestää yleistä oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille ensimmäisessä käsittelyssä. Direktiivin johdannossa (kohta 22) todetaan, että hakijoille on annettava maksutta oikeudellisia ja menettelyä koskevia tietoja, jolloin hakijoiden pitäisi mm. pystyä paremmin ymmärtämään menettelyä auttaen heitä noudattamaan sovellettavia veloituksia. Direktiivissä todetaan, että on sekä jäsenvaltion että hakijoiden edun mukaista varmistaa, että kansainvälisen suojelun tarpeet tunnustetaan asianmukaisesti jo ensimmäisessä käsittelyssä, mitä tämä hakijoille annettu neuvonta edesauttaa.

Direktiivissä ei ole säännelty minkä tahon neuvontaa on annettava, vaan se jättää jäsenvaltiolle mahdollisuuden valita tarkoituksenmukaisin tapa. Esimerkkeinä yleisen neuvonnan antajista mainitaan valtiosta riippumattomat järjestöt ja valtion viranomaisten yksiköt, jotka ovat ammattilaisia tai asiaan erikoistuneita.

Menettelydirektiivin 12 artiklassa todetaan hakijoille myönnettävistä takeista, että heille on ilmoitettava heidän ymmärtämällään kielellä menettelystä sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyn aikana. Heille on annettava tietoa myös heidän käytettävissään olevista keinoista täyttää veloitteensa turvapaikka-asiansa tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioimiseksi ja nämä tiedot on annettava ajoissa.

Vaikka yleisen oikeudellisen neuvonnan antamisen veloitetta ei ole lain tasolla Suomessa säännelty, on se otettu huomioon lyhyesti sivuten viimeksi vuonna 2012 Oikeusministeriön julkaisussa *Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut*.² Julkaisu käsittelee pääasiassa turvapaikkaa hakevien yksilöllisiä oikeusapupalveluita tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden oikeudellinen avustaminen päätettiin siirtää vuonna 2013 sisäasiainministeriöstä (SM) oikeusministeriölle (OM) ja oikeusavun piiriin. Tällöin tehtiin päätös, että yksilöllisen oikeusavun siirtymisen yhteydessä yleinen oikeudellinen neuvonta jää edelleen SM:lle eli käytännössä vastaanottokeskusten järjestettäväksi, kuten aiemminkin.

Hanketta suunniteltaessa vuonna 2015 tilanne oli se, että yleistä oikeudellista neuvontaa ei ollut vastaanottokeskuksissa turvattu ainakaan siinä muodossa, että hakijat olisivat saaneet yhdenmukaisesti neuvontaa pakolaisoikeuteen perehtyneeltä taholta omalle äidinkielelle tulkattuna ja heillä olisi ollut mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä. Käytännössä useimmat turvapaikanhakijat ovat olleet vastaanottokeskuksen henkilökunnan antaman neuvonnan,

¹ Menettelydirektiivi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

² Oikeusministeriön julkaisu <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354195283040.html>

painettujen esitteiden ja Maahanmuuttoviraston vuonna 2012 tuottaman *Turvapaikanhakijan oikeusinfo* -dvd:n tai muun sähköisen materiaalin kautta annettavan informaation varassa.

Hankkeen toteuttamista vaikeutti se, että tilanne muuttui hankkeen suunnitteluajankohdasta sen toteuttamisajankohtaan turvapaikanhakijamäärien suuren vaihtelun vuoksi. Syksyllä 2015 turvapaikanhakijamäärä oli aiempaan verrattuna kymmenkertainen nousten kyseisenä vuonna yli 32 500 henkilöön, mutta vuoden 2016 aikana uusien hakijoiden määrä laski jo tavanomaiselle tasolle. Pakolaisneuvonta joutui muokkaamaan hankesuunnitelmaa kesken hankekauden ja luopumaan suunnitelmasta järjestää ryhmäalkuinfoja Oulun ja Turun transit-keskuksissa, sillä näihin keskuksiin ei tullut enää vuonna 2016 juurikaan uusia turvapaikanhakijoita.

Hankkeen toteuttamisen aikana vireillä ja valmistelussa oli lukuisia lakimuutosesityksiä ja Pakolaisneuvonnan oli panostettava näihin vaikuttamistyön resursseja. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevia pykäläiä muutettiin kumoamalla humanitaarisen suojelun oleskelulupakategoria, perheenyhdistämisen edellytyksiä kiristettiin edelleen ja turvapaikanhakijoiden oikeusapujärjestelmään tehtiin muutoksia. Myös Maahanmuuttoviraston lähtömaalinjaukset isoimpien lähtömaiden osalta kiristyivät. Muutokset vaikuttivat paitsi Pakolaisneuvonnan resurssien suuntaamiseen, myös vastaanottokeskuksissa annettavien ryhmäalkuinfojen sisältöihin. Neuvonnan sisältöjä piti hankkeen aikana jatkuvasti muokata muuttuvan tilanteen mukaan.

Muutosten seurauksena vastaanottokeskuksissa samanaikaisesti asuvat hakijat saattoivat olla keskenään erilaisessa asemassa esimerkiksi oikeusavun ja valitusajkojen suhteen. Lisäksi samaan aikaan turvapaikkaa hakeneet ovat saaneet lähtömaalinjauksen muutoksista sekä venyneistä käsittelyajoista johtuen vastaavissa tilanteissa toisistaan täysin poikkeavat päätökset. Nämä tilanteet ovat omiaan aiheuttamaan väärän informaation leviämistä hakijoiden keskuudessa sekä kokemusta epäoikeudenmukaisuudesta Suomen viranomaisten taholta.

Hanketta toteutettiin siis poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä oli suurempi kuin koskaan ja vastaanoton kenttä oli muuttunut. Poikkeuksellisella tilanteella on varmasti jonkin verran vaikutusta hankkeen haastatteluissa saatuihin tuloksiin. Kiristyneet linjaukset vaikuttivat myös turvapaikanhakijoiden mielialoihin, odotuksiin ja keskinäisiin suhteisiin. Monet vastaanottoyksiköt ja niiden ylläpitäjät olivat alalla uusia, samoin henkilöstö. Toisaalta selvityshankkeen ajoittuminen kriisivaiheen jälkeiseen ajankohtaan on tuottanut tietoa siitä kuinka vastaanottokeskuksissa pystyttiin vastaamaan neuvonnan velvoitteisiin paineen alaisena.

II Hankkeen taustaa

Pakolaisneuvonta ry on tuottanut yleisen oikeudellisen neuvonnan palveluja vastaanottokeskuksille 1990-luvulta vuoteen 2013 saakka. Järjestön lakimiehet ovat käyneet säännöllisesti yleensä viikon tai kahden välein Turun ja Helsingin transit-keskuksissa pitämässä ”ryhmäalkuinfon”, jossa käydään läpi turvapaikkamenettelyn tarkoitus ja keskeiset periaatteet, turvapaikkapuhuttelun kulku, salassapitosäännökset sekä oikeus avustajaan turvapaikkamenettelyn alku- ja valitusvaiheessa. Oulun vastaanottokeskuksessa on käyty satunnaisesti.

Ryhmäalkuinfoihin on kutsuttu kaikki keskuksen saapuneet uudet turvapaikanhakijat, jotka eivät ole saaneet vielä tietoa turvapaikkamenettelystä. Vastaanottokeskukset ovat tilanneet ryhmäalkuinfoihin tulkit sen mukaan, mistä lähtömaista uusia hakijoita kulloinkin on keskuksen tullut. Ryhmäalkuinfoihin osallistuneiden määrä on vaihdellut suuresti turvapaikanhakijatilanteen mukaan. Esimerkiksi syksyllä 2015 uusia hakijoita saattoi viikoittaisissa infotilaisuuksissa olla useita kymmeniä.

Lakimies vastaa tilaisuudessa kysymyksiin tulkkien välityksellä. Aiemmin turvapaikanhakijoilla oli myös tilaisuuden jälkeen mahdollisuus halutessaan varata aika Pakolaisneuvonnan lakimiehelle yksilöllistä tapaamista varten. Vuoden 2016 oikeusapu-uudistuksen myötä alkuvaiheen yksilöllistä oikeusapua turvapaikanhakijoille antavat ensisijaisesti oikeusaputoimistot, joihin vastaanottokeskukset ohjaavat hakijoita. Yksityinen lakimies saa oikeusapulain mukaisen määrärahan avustajaksi vain, jos oikeusaputoimisto on kirjallisesti ilmoittanut hakijalle, ettei se voi ottaa asiaa hoitaakseen.

Sisäasiainministeriö on selvittänyt kansainvälistä suojelua hakevalle annettavaa oikeudellista neuvontaa kahdessa erillisessä hankkeessa vuosina 2011 sekä 2014-15. Vuoden 2011 *Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu*-hankkeessa tarkastelu painottui yleisen oikeudellisen neuvonnan sijasta enemmän yksilöllisiin oikeusapupalveluihin ja niiden järjestämiseen, vaikka siinä neuvontaakin käsiteltiin.³

Vuoden 2011 hankkeen loppuraportissa ohjausryhmän suosituksissa todettiin, ettei yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestämisessä ole ilmennyt erityisiä ongelmia eikä näin ollen myöskään tarvetta uudelleen organisoinnille ja neuvonta voitaisiin edelleen järjestää vastaanottokeskusten kautta, lähinnä transit-keskuksissa. Jatkotyössä jäi selvitettäväksi, onko asiasta tarpeen säätää lain tasolla ja missä laissa, sekä miten palvelujen hankintaprosessia voitaisiin selkiyttää hankintalain edellyttämällä tavalla.

³ Hankkeen loppuraportti http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/17201/4471_Julkaisu_netiversio.pdf

Turvapaikanhakijoiden yksilöllisen oikeusavun järjestäminen ja rahoitus siirtyi oikeusministeriön alaisuuteen vuonna 2013. Muutoksen yhteydessä päätettiin, että yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta on edelleen vastuussa sisäasiainministeriö. Toimintaan ei ole kuitenkaan osoitettu varoja. Vaikka SM vastaa yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta, ministeriössä ei ole tälle toiminnalle varsinaista vastuuhenkilöä. Vuoden 2017 tammikuussa ministeriöstä kerrotaan, että kysymyksen käsittely on siirretty tulevaisuuteen mahdollisesti ajankohtaan, jossa uudistettua vastaanottodirektiiviä ja muita kansainvälistä suojelua koskevia EU-säädöksiä toimeenpannaan kansallisesti. Säädösehdotuksissa käsitellään sekä oikeusapua että oikeudellista neuvontaa.

Yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta on ollut SM:ssä käynnissä hanke myös vuosina 2014-15, mutta hankkeesta ei ole ilmestynyt loppuraporttia johtuen vuonna 2015 tapahtuneista turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheuttamista toimintaympäristön muutoksista.

Vuonna 2016 muutamissa vastaanottokeskuksissa myös paikallinen oikeusaputoimisto on järjestänyt infotilaisuuksia. Hankkeen selvitystä tehtäessä on tiedusteltu Helsingin, Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Päijät-Hämeen sekä Oulun oikeusaputoimistoilta ovatko he antaneet yleistä oikeudellista neuvontaa vastaanottokeskuksissa. Lisäksi toimistoilta on tiedusteltu heidän pitämiensä neuvontojen sisältöä. Oikeusaputoimistoista neljä ilmoitti pitäneensä infoja, joiden sisällöstä heillä ei ollut vakiintunutta materiaalia. Kolme oikeusaputoimistoista kuitenkin toi esiin teemat ja sisällöt, joita heidän infoissaan on käyty läpi ja yksi toimisto ilmoitti, että infojen sisältö on heidän toimistonsa sisäinen asia, eivätkä he näkemyksensä mukaan voineet ryhtyä erittelemään edes teemoja, joita infoissa on käsitelty.

Vuoden 2013 oikeusapu-uudistuksen jälkeen Pakolaisneuvonta on pitänyt ryhmäalkuinfoja ainoastaan Helsingin ja Turun transit-keskuksissa ilman korvausta. AMIF-hankerahoituksella on kuitenkin kyetty kattamaan 75 prosenttia kuluista vuoden 2016 alusta lähtien.

III Turvapaikanhakijoiden vastaanoton toimintaympäristö hankkeen aikana

Hankkeen toteuttamisen aikana tapahtui muutoksia toimintaympäristön kaikilla tasoilla; turvapaikanhakijoiden vastaanoton kentällä ja sen käytännön järjestelyissä, viranomaisten toimivaltasuhteissa, kansainvälistä suojelua koskevassa kansallisessa lainsäädännössä, soveltamiskäytännöissä sekä lähtömaalinjauksissa. Lisäksi turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa on heikennetty mm. lyhentämällä valitusaikoja sekä rajaamalla oikeusapua. Myös tiedotusvälineet seurasivat pakolaistilannetta poikkeuksellisen aktiivisesti koko Euroopassa. Pakolaistilanne synnytti myös uudenlaista kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa eri puolilla Suomea.

EU-tasolla päätettiin vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden sisäisistä siirroista Kreikasta ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin. Suomi alkoi vastaanottaa oman kiintiönsä sisäisesti siirrettyjä hakijoita

loppuvuodesta 2015 alkaen. Hankkeen ryhmäalkuinfoja on järjestetty myös sisäisesti siirretyille turvapaikanhakijoille Helsingissä ja Oulussa.

Juha Sipilän hallitus julkaisi joulukuussa 2015 moniin tiukennuksiin tähtäävän turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman. Ohjelmassa kaavailut toimet tähtäsivät ”turvapaikanhakijoiden hallitsemattoman virran” katkaisemiseen ja hallintaan. Ohjelmassa listattiin erilaisia toimia muassa päätöksenteon ja palautusten tehostamiseen, vastaanoton kustannusten hillintään ja keskusten valvonnan lisäämiseen sekä käytäntöjen yhdenmukaistamiseen EU- ja Pohjoismaiden kanssa. Toimia alettiinkin toteuttaa nopealla aikataululla, vaikka osasta on sittemmin luovuttu.

Samaan aikaan turvapaikanhakijamäärän noustessa vuoden 2015 loppua kohden uusia vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan jatkuvasti. Suomessa oli aiemmin ollut selkeä jako transit- ja odotuskeskuksiin, mutta syksyn 2015 jälkeisessä tilanteessa näin ei enää ollut, vaikka siihen olikin pyrkimys palata. Tornioon perustettiin syyskuussa 2015 niin kutsuttu järjestelykeskus, jonka kautta uudet turvapaikanhakijat rekisteröitiin ja lähetettiin eteenpäin vastaanottokeskuksiin ja hätämajoitusyksiköihin ympäri Suomea. Järjestelykeskus saatiin toimimaan ilmeisen tehokkaasti. Siihen käytiin tutustumassa myös muualta Euroopasta, jossa on tarvetta samanlaiseen toimintaan.

Vastaanottotoiminnan kentälle tuli kokonaan uusia toimijoita, esimerkiksi yksityisiä liikeyrityksiä, järjestöjä ja paikallisia seurakuntia. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piirissä työskenteli hankkeen toteuttamisajankohtana 2016 useita satoja uusia ja kokemattomia työntekijöitä. Tämä oli olosuhteet huomioon ottaen väistämätöntä, mutta sillä on varmasti ollut vaikutusta yleisen oikeudellisen neuvonnan toteutumiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen erityisesti uusissa keskuksissa. Paine ja kiire vaikuttivat myös kaikissa muissa keskuksissa.

Vuonna 2016 toteutetun oikeusapu-uudistuksen myötä turvapaikkapäätösten valitusaikoja on lyhennetty ja julkisen oikeusavun saamista on rajoitettu esimerkiksi avustajan turvapaikkapuhutteluun osallistumisessa. Turvapaikanhakijan avustaminen korvataan nykyisin oikeusavun kautta kiinteään asiakohdaisen palkkion mukaan, mikä johtaa siihen, että monimutkaisemmissa turvapaikkatapauksissa palkkio ei riitä juridisesti tarpeellisten toimenpiteiden korvaamiseen.

Kaiken kaikkiaan Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan tasoa on laskettu näiden kiristysten myötä huomattavasti ja ne vaikuttavat kaikkiin hakijoihin. Kokonaisen kansainvälisen suojelun oleskelulupa-kategorian eli humanitaarisen suojelun lakkauttaminen merkitsi suojelun tason laskua Suomessa ja on vaikeuttanut myös tällä perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden mahdollisuuksia saada jatkolupa.

Maahanmuuttovirastossa kiristettiin vuonna 2016 suurimpia lähtömaita Irakia, Afganistania ja Somaliaa koskevia maakohtaisia päätöslinjauksia, eikä suojelua ole käytännössä voinut enää saada pelkästään yleisen turvallisuustilanteen perusteella. Ainoastaan Syyrian ja Jemenin osalta maan ja Afganistanin ja Irakin osalta muutaman alueen turvallisuustilanne on riittänyt suojelun saamiseen. Muista maista tulevilta on vaadittu aiempaa enemmän yksilöön itseensä liittyviä perusteita. Kielteisiä turvapaikkapäätöksiä on tehty ennätysmäisen suuri määrä, mikä tarkoittaa myös valitusruuhkaa tuomioistuimissa.

Kielteisten päätösten suuri määrä on tarkoittanut myös sitä, että yhä useampi turvapaikanhakija voi joutua tilanteeseen, jossa hänellä on täytäntöön pantavissa oleva maastapoistamispäätös, vastaanottopalvelut lakkautetaan, henkilöä uhkaa joutuminen ”kadulle” ja paperittomuus. Lain mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat 30 päivän kuluessa, mikäli poliisi ilmoittaa, ettei maasta poistaminen ole mahdollista eikä henkilö poistu maasta vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta. Vapaaehtoiseen paluuseen hakeutuminen pidentää oikeutta oleskella vastaanottokeskuksessa 90 päivällä. Vuonna 2015 toteutettujen vapaaehtoista paluuta koskevien lakimuutosten jälkeen tilapäistä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi ei ole enää voinut saada yrittämättä ensin vapaaehtoista paluuta kotimaahan. Maahanmuuttovirasto on antanut vastaanottokeskuksille ohjeen vastaanottopalveluiden lakkaamisesta elokuussa 2016.

Lakien ja käytäntöjen muutokset ovat vaikuttaneet myös mielialoihin turvapaikanhakijoiden keskuudessa sekä heidän neuvonnan tarpeisiinsa. Hankkeen järjestämien ryhmäalkuinfojen sisältöjä on pitänyt muokata jatkuvasti muutosten vuoksi. Vuonna 2016 tehdyissä turvapaikanhakijoiden haastatteluissa sekä ryhmäalkuinfoissa on ilmennyt paljon pelkoja ja kysymyksiä kielteisestä päätöksestä ja sitä seuraavasta tilanteesta.

Näistä syistä tarvetta yleiselle oikeudelliselle neuvonnalle ryhmäinfojen muodossa on hankekauden aikana ilmennyt myös myöhemmissä prosessin vaiheissa. Pakolaisneuvonta on vastaanottokeskusten pyynnöstä järjestänyt ryhmäinfotilaisuuksia jo pidempään Suomessa olleille turvapaikanhakijoille kahdessa vastaanottoyksikössä pääkaupunkiseudulla. Alaikäisten ryhmäkodissa on niin ikään käyty pitämässä ryhmäinfo koskien erityisesti perheenyhdistämistä.

Myöhemmässä vaiheessa järjestetyissä infotilaisuuksissa hakijat ovat kysyneet eniten toimista kielteisen päätöksen jälkeen sekä vastaanottopalveluiden lakkauttamisesta. Perheenyhdistämisestä on esitetty myös paljon kysymyksiä. Tilaisuuksissa hakijoiden mieliala on ollut varsin hätäännytynyt. Vastaanottopalveluista poistaminen on herättänyt pelkoja, jopa ilman realistista uhkaa siitä. Erityisesti lukuisat lakien, käytäntöjen ja lähtömaalinjausten muutokset aiheuttavat huolta ja kysymyksiä turvapaikanhakijoissa eivätkä vastaanottokeskusten työntekijät pysty vastaamaan kysymyksiin.

IV Vastaanottokeskusten johtajien näkemykset yleisen oikeudellisen neuvonnan toteutumisesta

Vastaanottokeskusten johtajien puhelinhaastatteluja varten Maahanmuuttoviraston tilannekeskus toimitti pyynnöstä listan kaikista vastaanottokeskuksista Suomessa. Maaliskuussa 2016 listassa oli 152 vastaanottoyksikköä, 87 alaikäisyksikköä sekä 24 turvapaikanhakijoita majoittavaa kansanopistoa. Vastaanottokeskuksia ylläpitäviä eri tahoja oli listalla lukuisia; perinteisten valtion, kuntien ja SPR:n lisäksi yksityisiä yrityksiä oli 27, kansanopistoja 24, järjestöjä tai säätiöitä vajaa kymmenen sekä lisäksi pari paikallista seurakuntaa.

Vastaanottokeskuksista tehtiin 40 vastaanottokeskuksen otos, johon valikoitui eri tahojen ylläpitämiä, erikokoisia vastaanottokeskuksia tasaisesti eri puolilta Suomea. Otoksessa oli sekä pitkään toimineita että uusien toimijoiden ylläpitämiä vastikään perustettuja yksiköitä. Näin varmistettiin, että se kuvastaa myös vuoden 2015 syksyn jälkeen muuttunutta tilannetta vastaanoton kentällä.

Vastaanottokeskusten johtajille laadittujen kysymysten avulla selvitettiin sitä, millä tavalla yleinen oikeudellinen neuvonta yksikössä järjestetään, mitkä työntekijät siitä vastaavat ja onko jollakin tavalla varmistettu, että kaikki hakijat saavat samat tiedot. Johtajille selvennettiin kysymyksiä esitettäessä, että yleinen oikeudellinen neuvonta tarkoittaa nimenomaan neuvontaa liittyen turvapaikkamenettelyyn ja hakijan asemaan (oikeudet/velvollisuudet) siinä. Kyse ei siis ole yksilöllisestä avustamisesta tai muusta Suomen lainsäädännön esittelystä. Johtajilta kysyttiin myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden huomioimisesta sekä siitä, tapaavatko kaikki hakijat terveydenhoitajan ja sosiaalityöntekijän henkilökohtaisesti.

Vastaukset saatiin 31 vastaanottokeskukselta. Joitakin otokseen valikoituneista vastaanottokeskusten johtajista ei tavoitettu tai he eivät vastanneet kyselyyn sähköpostitse, vaikka näin oli sovittu. Muutama johtajista ei katsonut olevansa perillä yleisen oikeudellisen neuvonnan järjestelyistä keskuksessa ja kehotti olemaan yhteydessä sijastaan sosiaalityöntekijään tai sosiaaliohjaajaan.

Käytännössä kaikki haastatellut vastaanottokeskusten johtajat kertoivat, että keskuksessa annetaan yleistä oikeudellista neuvontaa. Vain parista keskuksesta todettiin, että neuvonta on vähäistä tai ”ohimennen” tapahtuvaa. Eräistä odotuskeskuksina toimivista yksiköistä kerrottiin, että neuvonnalle ei ole juurikaan tarvetta, koska asukkailla on yleensä tarvittavat tiedot ja lakimies jo tullessaan, koska he ovat saaneet neuvontaa transit-keskuksessa ollessaan.

Noin puolessa vastaanottokeskuksista työntekijät, erityisesti sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat, olivat vastuussa oikeudellisen tiedon jakamisesta. Käytössä oli myös monenlaisia eri menetelmien yhdistelmiä; esimerkiksi työntekijöiden antama neuvonta yhdistettynä paikallisen oikeusaputoimiston antamaan tiedotukseen. Noin puolet (14) vastaanottokeskuksista kertoi

käyttävänsä Migrin *Turvapaikanhakijan oikeusinfo*-dvd:ta, joka on tuotettu vuonna 2011 ja siitä syystä sisällöltään vanhentunut. Osassa keskuksista työntekijät ja dvd tai muu Migrin tuottama materiaali yhdessä vastasivat neuvonnasta. Osa vastaanottokeskusten johtajista vastasi kysymykseen kertomalla esimerkiksi poliisin tai muiden tahojen (esim. ay-liikkeen edustajat) vierailuista vastaanottokeskuksessa.

Vastaanottokeskusten johtajat esittivät myös mainintoja keskuksissa käytettävästä ”kaveritulkkauksesta” tai siitä, että asukkaat hakevat lakimiehiä kavereidensa verkostojen kautta. Tämä voi olla ongelmallista, sillä toisilla turvapaikanhakijoilla ei voi aina olettaa olevan tietoa lakitoimistojen pätevyydestä tai erikoistumisesta eikä siitä toimivatko ne eettisesti. Kahdesta vastaanottokeskuksesta kerrottiin, että epäeettisesti toimivat lakitoimistot ovat alueella ongelma ja näiden vuoksi on joko luovuttu yksityisten toimistojen suosittelemisesta kokonaan tai annettu porttikielto vastaanottokeskukseen tiettyjen firmojen edustajille. Ongelma saattoi olla erityisesti paikallinen, sillä mainitut kaksi vastaanottokeskusta sijaitsivat samalla alueella.

V Turvapaikanhakijoiden kokemukset yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta

Hankeessa haastateltiin yhteensä 48 turvapaikanhakijaa viidessä eri vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakijoiden haastattelemisesta neuvoteltiin vastaanottokeskusten kanssa. Keskusten työntekijät auttoivat haastateltavien hankkimisessa ja tiedottivat haastattelupäivistä ennakkoon. Pakolaisneuvonta hankki arabian-, somalin- ja ranskankielisen taustan omaavia kaksikielisiä haastatteliijoita, jotka perehdytettiin hankkeeseen ja haastattelujen sisältöön. He myös käänsivät hankkeen esittelytekstit näille kielille. Afganistanilaisten hakijoiden haastatteluissa käytettiin ammattitulkkia.

Vastaajien ikä- ja sukupuolijakauma heijastelee yleistä turvapaikanhakijoiden miesvaltaisuutta ja painottumista nuorempiin ikäluokkiin. Valtaosa vastaajista oli 18-45-vuotiaita ja miehiä haastateltavista oli 63 prosenttia. Yli puolet haastatelluista kertoi olleensa Suomessa yli kuusi kuukautta ja valtaosa Suomessa oloaikanaan yhdessä vastaanottokeskuksessa. Alaikäisiä ilman huoltajaa olevia haastateltavia oli siirretty useita kertoja vastaanottokeskuksesta toiseen jopa eri puolille maata.

Haastatteluun osallistuneille kerrottiin, että kysymykset esitetään anonyymisti eikä vastaajan henkilöllisyys tule kenenkään tietoon. Heille myös tähdennettiin, ettei vastaamisella tai vastaamatta jättämisellä ole mitään vaikutusta omaan turvapaikkapäätökseen.

Taustatiedon saamiseksi haastateltaville esitettiin muutamia henkilöön liittyviä kysymyksiä, jotka eivät kuitenkaan paljasta hänen kansalaisuuttaan tai henkilöllisyyttään. Haastateltavilta kysyttiin ikäryhmä, Suomessa oleskelun kesto, luku- ja kirjoitustaitoisuus, koulutustausta ja mahdollinen työkokemus kotimaassa sekä arvio omasta terveydentilasta tällä hetkellä.

Suurin osa (83 prosenttia) haastatelluista kertoi olevansa luku- ja kirjoitustaitoisia. Täysin vailla koulunkäyntikokemusta sekä luku- ja kirjoitustaidottomia oli neljä vastaajaa. Muutamat haastatelluista kertoivat, että luku- ja kirjoitustaito on heikko. Valtaosa oli käynyt vähintään peruskoulun, korkeakoulutettuja kertoi olevansa hieman yli 20 prosenttia. Työkokemusta kotimaasta oli 72 prosentilla haastatelluista.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia vastaajien joukossa oli 10 henkilöä. Haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita hankittiin haastateltaviksi sopimalla vastaanottokeskuksen henkilökunnan kanssa, että he tiedottavat asiasta ja pyytävät myös tällaisia hakijoita haastatteluihin mukaan. Heihin kuului mm. luku- ja kirjoitustaidottomia, liikuntarajoitteisia, mielenterveytensä heikoksi kokevia ja ihmiskaupan uhri (oman arvionsa mukaan). Lisäksi haastateltiin alaikäisiä yksintulleita hakijoita.

Kaikista haastateltavista lähes 60 prosenttia arvioi terveydentilansa joko huonoksi tai sellaiseksi, että kipuja, sairautta tai muuta oireilua on jonkin verran. Monet haastateltavista arvioivat erityisesti oman psyykkisen terveydentilansa heikoksi. Vaikka tämä onkin turvapaikanhakijoiden oma eikä lääketieteellinen näkemys, voi arvioida yleisen pelon ja levottomuuden omasta turvapaikkapäätöksestä vaikuttavan myös terveyteen ja hyvinvointiin. Osalla asiaan vaikuttavat varmasti myös aiemmat traumakokemukset. Tästä näkökulmasta varsin moni kyselyyn vastaaja voi tosi asiassa olla erityisen haavoittuvassa asemassa.

Haastateltaville esitettiin seuraava kysymys: ”Turvapaikanhakijan pitäisi saada tietoa siitä, miten turvapaikkamenettely etenee, mitä viranomaisia siinä on mukana ja oikeudesta saada lakimiehen apua. Oletko sinä saanut tällaista tietoa turvapaikkamenettelystä?”

Noin puolet haastatelluista (23 henkilöä) turvapaikanhakijoista kertoi, että ei ollut saanut yleistä oikeudellista neuvontaa, jossa olisi kerrottu turvapaikkamenettelystä ja hakijan oikeuksista. Neuvontaa saaneista yli puolet kertoi sen perusteella ymmärtäneensä miten turvapaikkamenettely Suomessa etenee. Haastatelluista alaikäisistä ilman huoltajaa tulleista turvapaikanhakijoista kaksi kertoi, etteivät saaneet mitään neuvontaa turvapaikkamenettelystä vastaanottokeskuksessa tai edustajaltaan. Tästä syystä turvapaikkapuhuttelu oli pelottanut heitä etukäteen todella paljon, vaikka ei sitten todellisuudessa ollutkaan pelottava tilanne.

Siihen nähden, että käytännössä kaikki vastaanottokeskusten johtajat kertoivat neuvontaa järjestettävän yksiköissään ja puolet vastaajista kertoi saaneensa yleistä neuvontaa turvapaikkamenettelystä, varsin moni hakijoista ei kuitenkaan tuntenut menettelyä kovin hyvin. Hakijoilta kysyttiin, tiesivätkö he omat vaihtoehtonsa siinä tapauksessa, että päätös oli kielteinen ja mitkä nämä vaihtoehdot ovat. Niitä, jotka eivät osanneet kertoa mitkä heidän oikeutensa ovat kielteisen päätöksen tullessa, oli vastaajista vajaa kolmannes. Luku- ja kirjoitustaidottomista tai lukutaitonsa heikoksi arvioivista haastateltavista useimmat sanoivat, ettei ymmärtänyt Suomen turvapaikkamenettelyä eikä osannut vastata peruskysymyksiin. Muut – yli puolet vastaajista –

osasivat yleensä kertoa, että kielteisen päätöksen tullessa voi hankkia lakimiehen ja tehdä valituksen päätöksestä.

Kukaan haastatelluista ei tuonut esiin vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, joka sekin tietenkin kuuluu kielteisen päätöksen saaneen keinovalikoimaan ja jota valtiovalta on suuresti julkisuudessa korostanut. Kun kysyttiin turvapaikkamenettelystä vastaavia viranomaisia Suomessa, valtaosa eli yli 65 prosenttia osasi nimetä poliisin ja/tai Maahanmuuttoviraston. Varsin moni vastaaja kertoi, että oli saanut tiedon valitusoikeudesta vasta turvapaikkapuhuttelussa tai päätöksen tiedoksi annon yhteydessä eikä alkuinfosta. Tietoa oli saatu myös omalta lakimieheltä, jos sellainen oli.

Lähes kaikilla kokemukset Suomen viranomaisista olivat myönteisiä (44 henkilöä). Vain neljällä vastaajalla oli myös ikäviä kokemuksia viranomaisista. Yksi alaikäinen haastateltava koki joutuneensa poliisin kaltoin kohtelemaksi kaupungilla, vaikka turvapaikkaprosessissa hän koki asioinnin miellyttäväksi. Yhdellä vastaajista huono kokemus johtui siitä, etteivät ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä vastaavat viranomaiset pitäneet häntä ihmiskaupan uhrina. Sitä vastoin oman maan viranomaisista monilla (yli 50 %) oli huonoja kokemuksia. Monet näin vastanneista tähdensivät vielä, että kokemukset oman maan viranomaisista ovat ”todella” tai ”uskomattoman” huonoja.

Yli 65 prosenttia alkuinfon saaneista vastaajista oli sitä mieltä, ettei heidän saamassaan alkuinfossa ollut vaikeasti ymmärrettäviä sisältöjä tai terminologiaa. Kehittämideoita esitti alle puolet vastaajista. Lähes kaikki kehittämis ehdotuksista liittyivät siihen, että lakipykälää ja järjestelmää kokonaisuudessaan tulisi selittää heille enemmän, selkeämmin ja yksinkertaisemmin. Suurin osa kehittämis ehdotuksia esiin tuoneista halusi enemmän tietoa siitä, mitä tehdä kielteisen päätöksen tullessa. Kokonaiskuvan saaminen järjestelmästä koettiin vaikeaksi. Vastauksissa heijastui kaiken kaikkiaan suuri huoli siitä, että päätös tulee olemaan kielteinen. Kaksi vastaajaa toivoi henkilökohtaista neuvontaa, koska koki ryhmämuotoiset infotilaisuudet vaikeiksi. He kokivat, että ryhmämuotoisissa infotilaisuuksissa oli häiritsevää hälinää eikä tulkauksesta välittynyt tieto parhaalla mahdollisella tavalla.

Kun haastateltavilta kysyttiin, uskovatko he saavansa Suomessa ”oikean ja hyvin perustellun turvapaikkapäätöksen”, yli puolet heistä vastasi myöntävästi. Kysymyksessä ei siis tiedusteltu sitä, uskovatko vastaajat saavansa myönteisen päätöksen vaan sitä, uskovatko he päätöksen olevan hyvin perusteltu. On varsin todennäköistä, että valtaosa vastaajista pitää omaa turvapaikkahakemustaan perusteltuna ja tulkitsee siksi kysymyksen viittaavan nimenomaan myönteiseen päätökseen, vaikka ulkopuolisen näkökulmasta tietenkin myös kielteinen päätös voi olla hyvin perusteltu.

Haastatelluista turvapaikanhakijoista puolet kertoo saaneensa neuvontaa ja ymmärtäneensä sen perusteella Suomen turvapaikkamenettelyn peruseriaatteen. Lähes kolmasosa haastatelluista ei

pysty kertomaan edes perustietoja (esim. vastuuviranomaiset ja valitusoikeus) niitä kysyttäessä ja moni sanoo kokonaiskuvan systeemistä olevan epäselvä.

Vastauksia tulkittaessa on tietenkin otettava huomioon se, että haastateltavat eivät välttämättä muistaneet tai tiedostaneet saaneensa neuvontaa, vaikka sitä olisi alkuvaiheessa annettukin. Alkuvaihe uudessa maassa pian maahantulon jälkeen on yleensä monelle sekava vaihe, jossa paljon uutta tietoa tulee monelta suunnalta lyhyen ajan sisällä. Vastaukset voivat kertoa myös siitä, että annetuista tiedoista huolimatta moni ei ole ymmärtänyt tai kyennyt omaksumaan sen sisältöä. Tähän saattoi vaikuttaa myös se, että niin iso osa (yli 60 prosenttia) haastatelluista koki terveydentilansa, varsinkin psyykkisen, heikoksi. Myös terveydentila vaikuttaa kykyyn omaksua tietoa.

Vastaanottokeskuksista moni (14 keskusta eli lähes puolet) kertoi käyttävänsä *Turvapaikanhakijan oikeusinfo*-dvd:ta neuvonnassa, mutta haastatelluista turvapaikanhakijoista vain yksi kertoi nähneensä sen. Sähköisen materiaalin katsomisen yhteydessä ei ole mahdollista käydä keskustelua sisällöstä eikä esittää materiaalista tarkentavia kysymyksiä. Saattaa olla, että moni tällä tavalla alkuinfon saanut turvapaikanhakija ei ole kokenut saaneensa neuvontaa tai ainakaan muista sitä, koska siihen ei ole liittynyt ihmiskontaktia.

VI Vastaanottokeskusten sosiaalityöntekijöiden ja terveydenhoitajien työnkuva ja rooli neuvonnassa

Kuten turvapaikanhakijoiden, myös vastaanottokeskusten työntekijöiden haastattelut tehtiin anonyymisti eikä myöskään hankkeen ohjausryhmän jäsenille ole kerrottu, missä keskuksissa haastattelut on tehty. Haastateltavilta kysyttiin aluksi heidän koulutustaustansa, nykyistä toimenkuvaa sekä sitä kuinka kauan haastateltava on työskennellyt nykyisessä tehtävässä turvapaikanhakijoiden parissa. Lähes kaikilla haastatelluilla oli tehtävien edellyttämä pätevyys tai opintoja alalta. He olivat työskennelleet tehtävissään muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin, enemmistö kuitenkin alle vuoden.

Haastatelluilta terveydenhoitajilta ja sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin, kuuluuko yleinen oikeudellinen neuvonta heidän työnkuvaansa tällä hetkellä. Useimmat terveydenhoitajat vastasivat, ettei heidän tehtäviinsä juurikaan kuulu neuvontaa vaan se on sosiaalityöntekijöiden aluetta. Terveydenhoitajat kuitenkin välittävät asiakkaiden lääkärintoimitusten eteenpäin, hankkivat niitä oma-aloitteisesti ja opastavat eteenpäin sosiaalityöntekijöiden luo sekä olemaan yhteydessä lakimieheen esimerkiksi niitä asiakkaita, joilla on kidutusjälkiä.

Terveydenhoitajista kaksi kertoi ottavansa asiakkaan turvapaikkaprosessin vaiheen huomioon hoidon suunnittelussa ja tiedustelevansa, mitä esimerkiksi kielteisen päätöksen saanut aikoo tehdä. Yksi terveydenhoitaja kertoi kehottavansa asiakkaita kertomaan viranomaisille kaiken turvapaikkamenettelyn kannalta oleellisen, mitä tämä on kertonut terveydenhoitajallekin.

Yksi haastatelluista terveydenhoitajista toi esiin huolen siitä, pyydetäänkö lääkärinlausuntoja kaikille tarvitseville tällä hetkellä. Hän kertoi ottaneensa itse aktiivisemman roolin pyytämällä tarpeen vaatiessa lausuntoa itse tai olemalla yhteydessä asiakkaan lakimieheen, sillä oikeusapu-uudistuksen jälkeen lääkärinlausuntopyyntöjä on tullut aiempaa selkeästi vähemmän.

Sosiaalityöntekijöistä ja -ohjaajista useimmat kertovat, että työhön liittyy vähintään jonkin verran neuvontaa, vaikka työntekijä itse ei varsinaisia infotilaisuuksia pitäisikään. Sosiaalityöntekijät kertoivat esimerkiksi vastaavansa yleisiin kysymyksiin turvapaikkamenettelystä ja puhuttelun kulusta, tukevana asiakkaita puhutteluun valmistautumisessa, avustajan hankkimisessa sekä yleisesti turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa. Yksi sosiaalityöntekijä kertoi pyrkivänsä varmistamaan, että asiakkaalla on tarvittaessa avustaja. Sosiaalityöntekijät kertovat hankkineensa tietonsa Maahanmuuttoviraston koulutuksista tai internetistä, mutta epäilivät hieman kykyään antaa asiantuntevaa neuvontaa asiakkaalle. Yksi haastateltava sanoi nimenomaisesti pyrkivänsä pitämään neuvonnan erillään omasta sosiaalityöntekijän työstään.

VII Erityisen haavoittuvassa asemassa olevia koskeva lainsäädäntö

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden erityisistä menettelyllisistä takeista sekä heille tarjottavista vastaanottopalveluista säädetään sekä ulkomaalaislaissa että vastaanottolaissa.

Vastaanottolain 6 §:ssä turvapaikanhakijan haavoittuvasta asemasta esimerkkeinä mainitaan ikä, fyysinen tai psyykinen tila sekä todetaan, että vastaanottolakia sovellettaessa on otettava huomioon haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet. Ulkomaalaislain 96 a §:ssä viitataan vastaanottolain 6 §:n haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin sekä todetaan, että hakijalle, jolla on todettu olevan erityistarpeita, on annettava tukea sen varmistamiseksi, että hakijat voivat hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia, kuten myötävaikuttamisvelvollisuutta. Menettelydirektiivin 24 artikla edellyttää myös, että heille annetaan asianmukaista tukea koko turvapaikkamenettelyn ajan.

EU:n menettelydirektiivi⁴ määrittelee johdannossaan (kohta 29) huomattavasti yksityiskohtaisemman listauksen hakijoista, jotka voivat tarvita erityisiä menettelyllisiä takeita. Direktiivin mukaan näin voi tilanne olla hakijoilla muun muassa iän, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, vammaisuuden, vakavan sairauden tai mielenterveydenhäiriöiden vuoksi taikka kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena.

⁴ Menettelydirektiivi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

EU:n vastaanottodirektiivissä⁵ on lisäksi oma lukunsa (IV) erityisen haavoittuvassa asemassa olevista, jossa on vastaanottolain 6 §:ää ja menettelydirektiiviä yksityiskohtaisempi listaus näistä henkilöistä. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan yleisperiaatteen mukaisesti haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä ovat mm. alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrin, vakavista sairauksista kärsivät henkilöt, mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrin.

Vastaanottodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon mm. näiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön. Vastaanottodirektiivin lista ei ole tyhjentävä, mutta henkilöt, jotka kuuluvat listaan ovat yksiselitteisesti haavoittuvassa asemassa olevia, eikä se jätä harkinnanvaraa heidän osaltaan heidän erityistarpeidensa selvittämismuuttuuteeseen.

Kun vastaanottodirektiivi oli kansallisesti toimeenpantavana Suomessa, vastaanottolain 6 §:ään lisättiin tarkempi velvoite selvittää haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet yksilöllisesti kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi pykälä velvoittaa ottamaan nämä erityistarpeet huomioon koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan.

Vastaanottolain terveydenhuoltopalveluita koskevaan 26 §:ään ei ole sisällytetty erityissääntelyä koskien hakijoita, joilla on erityisiä vastaanottotarpeita. Erityissääntelyä ei ole myöskään kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallanteon kohteeksi joutuneiden henkilöiden hoidosta. Vastaanottodirektiivin 19 artiklan kohdan 2 mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin järjestettävä tarpeellinen lääketieteellinen tai muunlainen hoito, tarvittaessa myös asianmukainen mielenterveyshoito, hakijoille, joilla on erityisiä vastaanottotarpeita. Vastaanottodirektiivin 25 artiklan kohdassa 1 kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallanteon kohteeksi joutuneiden henkilöiden tulee saada tekojen aiheuttamien vammojen edellyttämää hoitoa ja jäsenvaltioiden on huolehdittava, että he saavat asianmukaista lääketieteellistä ja psykologista hoitoa.

Lisäksi vastaanottodirektiivin 25 artiklan kohdassa 2 todetaan, että kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan väkivallan uhrien parissa työskentelevillä henkilöillä on oltava uhrien tarpeita vastaava koulutus ja heidän on jatkossakin saatava koulutusta, ja heitä koskee työssään saamiensa tietojen osalta kansallisen lainsäädännön mukainen salassapitovelvollisuus. Tästä velvoitteesta on todettu vastaanottolain esitöissä (HE 171/2014 vp), että vastaanottokeskusten henkilöstöä on koulutettu havaitsemaan hakijoiden mahdolliseen traumatisoitumiseen liittyvää käyttäytymistä ja

⁵ Vastaanottodirektiivi <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

että asiakkaiden psyykkistä ja fyysistä vointia voidaan havainnoida esimerkiksi sosiaalityöntekijän ja terveydenhoitajan tapaamisissa.

VIII Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen

Jokaiselta haastatellulta terveydenhoitajalta ja sosiaalityöntekijältä kysyttiin, keitä he itse määrittelevät kuuluvaksi ryhmään ”erityisen haavoittuvassa asemassa olevat” turvapaikanhakijat. Useimmat haastateltavat mainitsivat määrittelevänsä heihin kuuluviksi seuraavat ihmisryhmät: vammaiset, ihmiskaupan uhrit, seksuaalivähemmistöt, psyykkisesti oireilevat ja kidutetut.

Hajontaa oli paljon siinä, miten haastateltavat suhtautuivat esimerkiksi naisiin turvapaikanhakijoina. Jotkut haastateltavat katsoivat erityisen haavoittuvassa oleviksi kaikki naiset tai kaikki yksin maahan tulleet naiset, mutta osa ainoastaan raskaana olevat, yksinhuoltajaäidit tai naiset, joiden kohdalla oli epäily hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhriksi joutumisesta.

Hieman yllättäen kaikki haastateltavat eivät maininneet kidutuksen uhreiksi joutuneita kysyttäessä erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä. Toisaalta haastatteluissa tuotiin myös esiin, että kidutettujen tai traumatisoituneiden turvapaikanhakijoiden tunnistaminen on vaikeaa, ellei henkilöllä ole selviä ja näkyviä vammoja.

Sosiaalityöntekijöiltä ja terveydenhoitajilta kysyttiin, onko vastaanottokeskuksessa käyty henkilökunnan kesken keskusteluja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamisesta ja mitkä henkilöstöryhmät ovat näihin keskusteluihin mahdollisesti osallistuneet. Vastaukset jakautuivat niin, että noin puolet kertoi kysymyksen olevan esillä ja puolet vastasi kieltävästi.

Haastattelujen mukaan haavoittuvien ryhmien tunnistaminen tulee useammin esille terveydenhoitajien ja sosiaalityöntekijöiden ja -ohjaajien keskinäisessä yhteistyössä eikä niinkään yleisenä aiheena koko vastaanottokeskusten henkilöstön kesken. Moniammatillista yhteistyötä myös kiitettiin haastatteluissa ja työntekijät kokivat, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden asemaan kiinnitetään vakavaa huomiota.

Kahdessa haastattelussa tuli esille, että aihe on ajankohtaistunut nimenomaan vuonna 2016 ja sitä on pidetty paljon esillä, koska oikeusapuun on tullut muutoksia ja turvapaikkapuhutteluja on aika ajoin tehty hyvin nopealla aikataululla. Vastaanottokeskuksissa tunnetaan huolta tunnistamisesta, jos asiakas ei itse osaa tai uskalla asiantilaa ilmaista ja puhuttelu saattaa tulla todella nopeasti maahantulon jälkeen. Tällöin hakija ei välttämättä edes ehdi tavata terveydenhoitajaa tai sosiaalityöntekijää ennen puhuttelua.

Niissä vastaanottokeskuksissa, joissa erityisen haavoittuvat ryhmät olivat korostuneesti esillä, oli myös käytössä ohjeistuksia. Työntekijät olivat käyneet Maahanmuuttoviraston järjestämässä

koulutuksissa ja saaneet kirjallisia ohjeita esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. Muiden haavoittuvien ryhmien tunnistamiseen ei ole panostettu samalla tavalla, mitä työntekijät pitivät puutteena ja mainitsivat tiedolle ja perusteellisemmalle koulutukselle olevan enemmän tarvetta. Vaikuttaa siltä, että kaikista haavoittuvassa asemassa olevista ryhmistä ihmiskaupan uhrit huomioidaan aiempaa paremmin, mutta muiden osalta on paljon parantamisen varaa. Haastatellut kaipasivat myös täsmennystä siihen, kenen ja millä tavalla tulisi ilmoittaa Maahanmuuttovirastoon, mikäli erityisen haavoittuvassa asemassa olevalla hakijalla on turvapaikkapuhutteluun liittyviä erityistarpeita.

Sosiaali- ja terveysalan ammattilaisilta kysyttiin, millaisista merkeistä he ovat tunnistaneet erityisen haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita. Yleisimmin mainittiin näkyvä oireilu, kuten univaikeudet, ruokahaluttomuus, sydänoireet, aggressiivisuus, harhaisuus, keskittymiskyvyttömyys, pelkotilat, itsemurhayritykset, yleinen toimintakyvyn heikkeneminen, vetäytyminen tai eristäytyminen, puhumattomuus tai lukuisat käynnit vastaanotoilla. Oireilu voi olla hyvin erilaista eri henkilöillä, sillä yksi voi olla aggressiivinen ja huomiohakuinen ja toinen puolestaan hiljainen ja vetäytyvä. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneita naisia ammattilaiset kertoivat tunnistaneensa esimerkiksi siksi, että heidän kertomansa tarina ei vaikuta lainkaan uskottavalta tai ylipäänsä mahdolliselta.

Ammattilaisten haastatteluissa oli melko paljon hajontaa siinä, pitivätkö he asiakkaita yleisesti ottaen avoimina ja valmiina kertomaan. Yksi ammattilainen kertoi ihmisten yleensä olevan valmiita avoimesti kertomaan ongelmistaan. Jotkut haastateltavat taas näkivät asian niin, että asiakkailta on pieninä palasina ja monin lisäkysymyksin kaivettava tietoja heille tapahtuneista asioista.

Useimmissa keskuksissa päävastuussa tunnistamisesta ovat sosiaalityöntekijät, mutta tunnistaminen saattaa tapahtua myös keskuksen ohjaajien tiimissä. Tällöin asukkaalle järjestetään tapaaminen sosiaalityöntekijän kanssa.

Ihmiskaupan uhrien asema on selkeämpi, koska heille on oma auttamisjärjestelmä. Seksuaalivähemmistöön kuuluville on pääkaupunkiseudulla ollut tarjolla erityistä tukea Helsingin SETA ry:stä. Henkilökunta on huolehtinut siitä, että tarvittaessa hakija pääsee osallistumaan HeSetan tapaamisiin.

Useat haastatellut toteavat, että esimerkiksi siirrot toiseen vastaanottokeskukseen tai huonejärjestelyjen tekeminen yksikön sisällä pitää perustella johdolle ja niille pitää saada hyväksyntä, mikä ei aina ole helppoa.

Useilla haastatelluista vastaanottokeskusten johtajista vaikutti olevan suuri luottamus sosiaalityöntekijöiden kykyyn ja osaamiseen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamisessa ja heidän tarpeisiinsa vastaamisessa.

Sosiaalityöntekijöiltä ja terveydenhoitajilta kysyttiin, miten keskuksessa huolehditaan haavoittuvassa asemassa olevien oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saamisesta. Terveydenhoitajista vain yksi kertoi kysyvänsä aina, onko haavoittuvassa asemassa olevaksi tunnistamallaan hakijalla lakimestä ja jos ei ole, hän neuvoo hakijan vastaanottokeskuksen toimistoon. Suurin osa hoitajista neuvoi hakijat sosiaalityöntekijälle tai -ohjaajille, jotta he saavat apua lakimiehen hankintaan. Moni vastanneista hoitajista ei tarkistanut hakijoilta lainkaan, onko näillä lakimestä.

Sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien vastauksissa suurimmassa osassa todettiin, että haavoittuvassa asemassa olevat saavat saman oikeudellisen informaation kuin muutkin hakijat. Haastateltavat eivät pääasiassa olleet saaneet mitään ohjeistusta siitä, kuinka heidän tulee tilanteessa toimia. Maahanmuuttovirasto on yhden vastaajan mukaan pyytänyt ilmoittamaan heille, mikäli hakijalla on puhuttelussa erityistarpeita. Myös näissä vastauksissa esiin tuli erityisryhmänä ihmiskaupan uhrit ja haastateltavat totesivat, että nämä henkilöt saavat lakimiehen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kautta. Muutamat haastatelluista eivät tarkistaneet, onko haavoittuvassa asemassa olevalla lakimestä, mutta kertovat asiakkaalle, että haavoittuvassa asemassa olevalla hakijalla on oikeus avustajaan puhuttelussa. Haastateltavat myös sanoivat kannustavansa hakijoita hankkimaan lakimiehen sekä kertomaan lakimiehelle asioistaan.

Haastatelluista sosiaalityöntekijöistä vain yksi sanoi itse hankkivansa aina lakimiehen haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle ja totesi, että hakijat ovat Suomessa nimenomaan turvapaikkamenettelyn takia. Haastateltava sekä hänen kollegansa keskuksessa kertoivat oikeusapu-uudistuksen jälkeen lakimiehen hankkimisen vaikeutuneen. Aiemmin he ovat olleet suoraan yhteydessä Pakolaisneuvontaan lakimiehen ajanvarauksen järjestämiseksi. Viimeisimmän oikeusapu-uudistuksen myötä alkuvaiheen avustamisen siirryttyä oikeusaputoimistoille sosiaalityöntekijät kokivat suurta huolta etenkin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden menettelystä. Heidän mukaansa oikeusaputoimistoon on vaikea saada yhteyttä ja varauksen saamista edeltää pitkä jonotus, mikä ei ole järkevää työajan ja resurssien käyttöä. Lisäksi sosiaalityöntekijät kokivat huolta siitä, ettei haavoittuvaa asemaa ole ymmärretty oikeusaputoimistossa.

Sosiaalityöntekijät olivat haastatteluissa huolissaan myös siitä, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelut tulevat niin nopealla aikataululla, ettei haavoittuvaa asemaa ole edes ollut mahdollista tunnistaa vastaanottokeskuksessa. Hakijat eivät ole ennen puhuttelua ehtineet tavata sosiaalityöntekijää ja terveydenhoitajaa eikä saada yleistä oikeudellista neuvontaa.

IX TÄRKEIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET

1. Neuvonnan yhdenmukaistaminen

Osa hakijoista ei saa neuvontaa turvapaikkamenettelystä. He ovat tulleet Suomeen nimenomaan hakemaan kansainvälistä suojelua, mutta heillä ei ole selkeää kuvaa siitä, millainen turvapaikkamenettely on ja mikä on heidän asemansa siinä. Vastaanottokeskuksissa on toisistaan poikkeavia käsityksiä siitä, mitä ”yleinen oikeudellinen neuvonta” tarkoittaa. Tähän tulisi luoda selkeät ohjeet. Yleisen oikeudellisen neuvonnan saaminen tulisi turvata yhdenvertaisena kaikissa vastaanottokeskuksissa ja neuvonnan tietosisällön tulisi olla yhdenmukaista. Myös neuvonnassa tulee ottaa huomioon hakijan mahdollinen haavoittuva asema ja erityistarpeet. Esitystavan tulisi olla mahdollisimman selkokielineen ja hakijoilla tulisi olla mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä.

Sosiaalityön ammattilaisten resurssit vastaanottokeskuksissa olisi tehokkaampaa suunnata sinne, missä heidän ammattitaitonsa ja ydintehtävänsä on, eikä yleisen oikeudellisen neuvonnan antamiseen.

Jatkuvien lakien ja päätöskäytännön muutosten vuoksi ei ole kohtuullista olettaa, että sosiaalityön ammattilaiset vastaisivat kaikkiin hakijoiden kysymyksiin. Väärää ja vanhentunutta tietoa liikkuu paljon hakijoiden ja heidän tukihenkilöidensä parissa sekä perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa. Oikean ja ajantasaisen tiedon saaminen luotettavalta taholta on turvattava.

Hankkeessa tuli esille, että neuvonnalle on tarvetta myös myöhemmissä menettelyn vaiheissa, varsinkin kun lakien ja käytäntöjen muutoksia tehdään jatkuvasti. Oikeudellisen neuvonnan antaminen menettelyn myöhemmässä vaiheessa rauhoittaa myös vastaanottokeskuksen arkea, kun hakijat saavat oikeaa tietoa, vaikka se ei aina olekaan sisällöltään miellyttävää.

Menettelydirektiivin johdannon kohta 22 ja artikla 12 velvoittavat jäsenvaltiota järjestämään yleistä oikeudellista neuvontaa valitsemallaan tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Direktiivissä todetaan, että on sekä jäsenvaltion että hakijoiden edun mukaista varmistaa, että kansainvälisen suojelun tarpeet tunnustetaan asianmukaisesti jo ensimmäisessä käsittelyssä, mitä tämä hakijoille annettu neuvonta edesauttaa. Oikeusministeriön *Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut* -julkaisussa (2012) todetaan, että yksilöllisen oikeusavun siirtyessä oikeusministeriölle, jää yleinen oikeudellinen neuvonta edelleen sisäasiainministeriölle. Toimintaan ei ole kuitenkaan osoitettu varoja, eikä sisäasiainministeriössä ei ole tälle toiminnalle varsinaista vastuuhenkilöä.

Yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta vastaavan sisäasiainministeriön tulisi osoittaa riittävät varat budjetistaan vastaanottokeskuksille neuvonnan järjestämiseksi. Etenkin kun yleinen oikeudellinen neuvonta järjestetään ryhmämuotoisina tilaisuuksina, kyse on euromääräisesti hyvin pienestä

summasta. Varat tulisi kohdentaa erityisesti transit-keskuksille, joissa yleinen oikeudellinen neuvonta tulee antaa mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Tämän lisäksi kaikille vastaanottokeskuksille tulisi osoittaa tarvittavat varat neuvontaan myös menettelyn muissa vaiheissa.

2. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen ja sen jälkeiset toimenpiteet

Vastaanottokeskuksissa tulisi turvata riittävät resurssit erityisen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseen sekä selkeät toimintaohjeet sen turvaamiseksi, että erityisen haavoittuva asema huomioidaan turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotossa.

Tavoitteena voi pitää vastaanottolain esitöissä (HE 171/2014 vp) mainittua kahden viikon aikaa, jonka sisällä alkuhaastattelu ja terveystarkastus tulisi tehdä. Näiden tapaamisten tulee olla henkilökohtaisia eikä ryhmämuotoisia tai perhekohtaisia. Vastaanottokeskuksissa on haastattelujen perusteella järjestetty ryhmätilaisuuksia, joissa selvitetään hakijoiden terveydentilaa. Tällainen käytäntö ei vastaa vastaanottolain 6 §:n yksilöllisen selvittämisen vaatimusta. Vastaanottokeskusten resurssit yksilölliseen selvittämiseen olisi turvattava.

Vaikka menettelyn joutuisuus on tärkeä asia ja tarpeettomia viivytyksiä tulisi välttää, turvapaikkapuhuttelun järjestäminen liian pian maahantulon jälkeen on ongelmallista. Hakijan ei tulisi joutua Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluun ennen kuin hän on ehtinyt vastaanottokeskuksessa tavata henkilökohtaisesti sosiaalityöntekijän ja terveydenhoitajan sekä saada yleistä oikeudellista neuvontaa turvapaikkamenettelystä, jolloin hänen erityisen haavoittuva asemansa on mahdollista tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja hän saa riittävän toipumisajan sekä pystyy myötävaikuttamaan asiansa selvittämiseen. Lisäksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle turvapaikanhakijalle tulisi varmistaa yksilöllinen oikeusapu ennen turvapaikkapuhuttelua.

Suomessa tulisi varmistua siitä, että vastaanottokeskuksissa työskentelevät sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset saavat koulutusta haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistamiseen ja tarpeisiin vastaamiseen vastaanottodirektiivin 25.2 artiklan asettaman velvoitteen mukaisesti. Ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen on koulutuksia, ohjeistusta ja oma auttamisjärjestelmänsä, mutta muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmisryhmät ovat suuremmassa vaarassa jäädä tunnistamatta, minkä vuoksi koulutukseen pitäisi kiinnittää huomiota kokonaisvaltaisemmin.

Vastaanottolain 6 §:ssä on esimerkkeinä erityisestä haavoittuvuudesta mainittu vain ikä, fyysinen tai psyykinen tila. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan listaus on huomattavasti laajempi, sillä siinä on mainittu esimerkkeinä alaikäiset ja ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset sekä yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrin, vakavista sairauksista kärsivät henkilöt, mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöiden sekä kidutuksen,

raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrin.

Vastaanottolain 6 §:ää koskevan uudistuksen hallituksen esityksessä (HE 171/2014 vp) mainitaan, ettei vastaanottodirektiivin 21 artiklan luettelon lisäämistä lakiin edelleenkaan pidetä tarkoituksenmukaisena. Direktiivin luettelosta jää hankkeen aikana tehtyjen haastattelujen perusteella tunnistamatta paljon ihmisryhmiä, jotka direktiivissä todetaan nimenomaan haavoittuvassa asemassa oleviksi ja joiden erityistarpeet on otettava vastaanottolakia sovellettaessa huomioon. Näin ollen vaikka direktiivin sisältämää listaa ei ole otettu kansalliseen lainsäädäntöön, se olisi kuitenkin hyödyllinen työkalu vastaanottokeskusten henkilökunnalle.

Haavoittuvassa asemassa olevaksi tunnistamisen jälkeen tulee varmistaa, että hakijalla on lakimies ja tiedottaa turvapaikanhakijan luvalla lakimiehelle hänen tilanteestaan. Mikäli turvapaikanhakijalla ei ole lakimestä, tulee vastaanottokeskuksen työntekijöiden toimesta varmistaa sellaisen hankkiminen. Vastaanottokeskuksissa tulisi luoda selkeä toimintamalli näihin tilanteisiin.

3. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat ja vastaanottopalveluiden lakkaaminen

Hankkeen haastatteluissa ja ryhmäinfoissa on vuonna 2016 erityisesti huolestuttanut vuonna 2015 voimaan tullut uusi vastaanottolain 14 a § vastaanottopalveluiden lakkaamisesta.

Sekä vastaanottolain 6 §:n (erityisen haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottaminen vastaanotossa) että vastaanottolain 14 a §:n (vastaanottopalveluiden lakkaaminen) muutokset ovat olleet lainvalmistelussa todennäköisesti samaan aikaan hallitusten esitysten ollessa peräkkäiset (HE 170/2014 vp ja HE 171/2014 vp). Hallituksen esityksissä ei ole kuitenkaan viittauksia toisiinsa. Samaan aikaan kun vastaanottolain 6 §:ään on lisätty vastaanottodirektiivin 22 artiklan 1 kohdan velvoite ottaa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet huomioon vastaanottolakia sovellettaessa koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan, on ollut lainvalmistelussa myös vastaanottolain 14 a §, jolla nyt säännellään vastaanottopalveluiden lakkaamisesta käytännössä jo ennen kuin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty. Vastaanottolain 6 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 171/2014 vp) yleisperusteluiden otsikon ”6. Riippuvuus muista esityksistä” alla ei myöskään ole mainintaa samaan aikaan valmistelussa olleesta vastaanottolain 14 a §:n muutoksesta.

Vastaanottolain 14 a §:n mukaan vastaanottopalvelut lakkautetaan, kun hakijalla on täytäntöönpantavissa oleva käännytyspäätös ja poliisi on ilmoittanut, ettei käännytys onnistu. Palvelut lakkaavat, ellei vastaanottokeskuksen johtaja päättä jatkaa niitä. Johtajan päätöksellä henkilö voi kuulua vastaanoton piiriin vielä kohtuullisen ajan erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Hallituksen esityksessä (HE 170/ 2014 vp) mainitaan tällaiseksi syyksi esimerkiksi pitkälle edennyt raskaus sekä vamma, sairaus tai korkea ikä. Useimmiten hakijalla, jolla on

täytäntöön pantavissa oleva käännytyspäätös, on kuitenkin turvapaikka-asiaa koskeva valituslupahakemus vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hänen turvapaikkahakemuksensa on näin ollen edelleen käsiteltävänä.

Sekä vastaanottolain 6 § että 14 a § ovat tulleet voimaan 1.7.2015. Vastaanottolain 6 §:ään lisättiin tuolloin nimenomainen säännös, jolla vastaanottodirektiivin 21 ja 22 artikla sisällytettiin Suomen lainsäädäntöön ja todettiin, että haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet tulee ottaa vastaanottolain soveltamisessa huomioon koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan.

Vastaanottolaki on sisäisesti ristiriitainen erityisen haavoittuvassa asemassa oleviksi tunnistettujen hakijoiden vastaanottopalveluiden lakkaamistilanteissa. Vastaanottolain 6 § perustuu EU:n vastaanottodirektiivin 21 ja 22 artikloihin, joiden mukaan haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet vastaanotossa on otettava huomioon koko turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan.

Vastaanottolain 14 a § ei perustu EU:n direktiiviin ja sen 3 momentti on ristiriidassa vastaanottolain 6 §:n kanssa. Vastaanottolain 6 § edellyttää erityistarpeiden huomioon ottamista vastaanottolakia sovellettaessa koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan. Lisäksi vastaanottolain 14 a §:n 1 momentin pääsääntö on, että vastaanottopalvelut jatkuvat oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen siihen saakka, kunnes henkilö on poistunut maasta. Myös direktiivit edellyttävät haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamista vastaanotossa ja turvapaikkamenettelyssä koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan (vastaanottodirektiivin 22 artikla ja menettelydirektiivin 24 artikla).

Käytännössä tämä ristiriita tarkoittaa sitä, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan, jonka erityistarpeet on aiemmin vastaanotossa otettu huomioon, vastaanottopalvelut voidaan lakkauttaa, vaikka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on vielä vireillä. Hakija voidaan siis poistaa vastaanottokeskuksesta vastaanottolain yhden pykälän perusteella (14 a §), vaikka saman lain toinen pykälä (6 §) velvoittaa huolehtimaan hänen erityistarpeistaan hänen haavoittuvan asemansa vuoksi. Viranomaisten tulee ensisijaisesti soveltaa vastaanottolain 6 §:ää eikä haavoittuvassa asemassa oleviksi tunnistettujen turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluja tule lakkauttaa vastaanottolain 14 a §:n perusteella.

Lainsäädäntö:

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301)

HE 218/2014 vp

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (Vastaanottolaki) (17.6.2011 / 746)

HE 170/ 2014 vp

HE 171/ 2014 vp

Vastaanottodirektiivi

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

Menettelydirektiivi

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>

Selvitykset, raportit:

Oikeusministeriö: Kansainvälistä suojelua hakevien yksilölliset oikeusapupalvelut (2012)

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354195283040.html>

Sisäasiainministeriö: Kansainvälistä suojelua hakevalle annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu (2011)

http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/17201/4471_Julkaisu_netiversio.pdf