

Lapset ja nuoret turvapaikanhakijoina Suomessa vuonna 2015

JUSSI S. JAUHIAINEN & IIRIS NISKANEN & MEIJU MARTTILA

Johdanto

Tutkimme alaikäisen turvapaikanhakijan iän, sukupuolen ja kansallisuuden merkitystä kansainvälisen suojelun ja oleskeluluvan saamiseen Suomessa. Ketkä vuonna 2015 yksin turvapaikkaa hakenneista lapsista ja nuorista saivat jäädä Suomeen? Kiristyikö turvapaikkapolitiikka, kun Suomeen tuli vuonna 2015 paljon turvapaikanhakijoita?

Osoitamme, että Suomeen vuonna 2015 tulleet yksin turvapaikkaa hakeneet alle 18-vuotiaat saivat turvapaikan Suomesta harvemmin kuin aikuiset hakijat. Turvapaikkamenettelyn – eli kansainvälisen suojelun tarpeeseen perustuvan hakemuksen tutkinnan ja päätöksenteon – aikana täysikäisiksi tulneiden hakemus hylättiin (kielteinen päätöstyyppi) todennäköisemmin kuin niiden, jotka saivat päätöksen hakemukseensa alaikäisinä.

Toisaalta alaikäiset turvapaikanhakijat saivat selvästi aikuisia useammin oleskeluluvan Suomeen toissijaisen suojelun tai muun perusteen kautta. Muu peruste (yksilöllinen inhimillinen syy, maasta poistumisen estyminen, muu oleskelulupa) mahdollistaa yhden vuoden tilapäisen oleskeluluvan. Tähän oleskelulupa voi saada jatkoa, mutta se on epävarmempaa kuin jatkon saaminen toissijaisen suojelun tai pakolaisaseman perusteella saatuun oleskelulupa. Toissijaisen suojelun tarve tarkoittaa yleensä henkilön vakavaa henkilökohtaista vaaraa aiemmassa kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa aseellisen selkkauksen vuoksi tai kuolemanrangaistuksen uhkaa siellä. Tähän liittyvä oleskelulupa myönnetään neljäksi vuodeksi. Siihen voi saada jatkoa, mikäli myönnön perusteena oleva olosuhde jatkuu. Turvapaikka tarkoittaa pakolaisasemaa, ja neljän vuoden oleskelulupa, johon voi hakea jatkolupaa. Pakolaisase-

ma lakkautetaan, mikäli tarvetta suojeluun ei enää ole, pakolainen palaa vapaaehtoisesti maahan, josta hän oli paennut tai hän turvautuu muun kuin Suomen valtion suojeluun (Migri 2023).

Vuonna 2015 esitettyjen turvapaikkahakemusten hylkäysten määrä ja suhteellinen osuus kasvoivat vuoden 2016 kuluessa, oli kyse lapsista, nuorista tai aikuisista Suomesta turvapaikkaa hakenneista. Irakilaisten lasten ja nuorten hakemusten enemmistö hylättiin. Vuoteen 2015 liittyvän turvapaikkamenettelyn haasteilla on merkitystä vielä 2020-luvulla.

Vuosi 2015 oli erityinen Euroopan unionissa (EU) ja Suomessa turvapaikanhakijoihin liittyen. EU:ssa 1,3 miljoonaa henkilöä esitti turvapaikkahakemuksen. Suomessa turvapaikanhakijoita oli noin 32 000: kahdeksankertainen määrä verrattuna aiempaan vuoteen (Eurostat 2022). Osa hakijoista keskeytti hakuprosessin heti syksyllä 2015 ja poistui Suomesta. Osa jäi kuukausiksi, jopa vuosiksi turvapaikkamenettelyyn (Jauhiainen 2017). Joillakin se on edelleen 2020-luvulla kesken, koska he ovat valittaneet oikeuteen tai tehneet uusia turvapaikkahakemuksia.

Vuonna 2015 Suomeen tuli 7 461 alaikäistä turvapaikanhakijaa. Pelkästään tämä oli enemmän kuin vuosittainen turvapaikanhakijoiden määrä ennen vuotta 2015 tai sen jälkeen. Heidän lisäksi tuli noin 25 000 täysi-ikäistä turvapaikanhakijaa. Alaikäisistä 2 905 haki turvaa ilman isää, äitiä tai muuta aikuista huoltajaa Suomessa. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuri määrä alaikäisiä turvapaikanhakijoita herätti myös laajempaa keskustelua mediassa. Mediakeskustelua tutkineiden Anna-Kaisa Kuusiston ja Jaakko Tuomisen (2019) mukaan keskeiset sanomalehdet Suomessa esittivät heidät toisaalta uhreina, toisaalta uhkana. Tä-

mä kaksijakoinen yleistys haittasi alaikäisten turvapaikanhakijoiden aktiivista toimijuutta ja kotoutumista Suomeen.

Tutkimuksemme kohteena ovat kaikki alle 18-vuotiaat, jotka hakivat vuonna 2015 yksin turvapaikkaa Suomesta. Maahanmuuttovirasto Migrille maksettiin tutkimusaineiston koostamisesta korvaus, ja sen kanssa sovittiin aineiston turvallisuudesta säilyttämisestä ja käsittelystä. Aineisto sisältää tiedon muun muassa jokaisen turvapaikanhakijan iästä, sukupuolesta, kansalaisuudesta sekä turvapaikkaprosessin etenemistä. Aineiston hankintaan ja käsittelyyn saatiin Turun yliopiston ihmistieteiden eettiseltä toimikunnalta puoltava lausunto ja Turun yliopistosäätiön apuraha. Aineiston määrällisinä tutkimusmenetelminä SPSS-tilasto-ohjelmassa olivat suorat jakaumat ja ristiintaulukointi.

Alaikäinen turvapaikanhakija

Yksin turvapaikkaa hakeva lapsi (alaikäinen) on EU:n määritelmädirektiivin (2011/95/EU) mukaan alle 18-vuotias henkilö, joka hakee turvapaikkaa kotimaansa ulkopuolelta ilman vanhempansa tai muuta aikuista huoltajaa. Hän ilmoittaa rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille pyynnön saada kansainvälistä suojelua. Ulkomaalaislain (95 §) mukaan Suomessa tämä tulee tehdä maan rajalla tai rajojen sisäpuolella.

Osa alaikäisistä turvapaikanhakijoista lähti kotimaastaan isän, äidin tai muun huoltajan kanssa, mutta päätyi ilman heitä ulkopuoliseen valtioon, kuten Suomeen, hakemaan turvapaikkaa. Toiset lähtivät matkaan ilman vanhempiaan tai huoltajaa. Heihin kuuluvat myös alaikäiset, jotka jäivät ilman huoltajaa ollessaan sen valtion alueella, josta he hakivat turvapaikkaa. Olennaista ei ole yksin tehty matka, vaan turvapaikan hakeminen vieraan valtion kontekstissa, jossa hakijalla ei ole vanhempaa tai huoltajaa (Menjívar & Perreira 2017).

Turvapaikkamenettelyssä selvitetään, onko henkilö alle 18-vuotias. Kriteereinä on hakijan kronologinen ikä, eikä se, mitä oikeuksia tai velvollisuuksia hänellä on hakijan kotimaassa, mikä on 18 vuotta täyttäneen tai sitä nuoremman miehen tai naisen asema hänen kotimaansa kulttuurissa tai miten henkilö kykenee pitämään huolta itsestään. Tarvittaessa iän määrittämiseksi käytetään lääketieteellisiä keinoja (Metsäniitty ym. 2017). Alaikäinen turvapaikanhakija voi täyttää 18 vuotta turvapaikkamenettelyn aikana. Tällöin hänen

asemansa turvapaikkaprosessissa muuttuu, vaikka turvan hakemisen perusteet ja tilanne aiemmassa kotimaassa saattavat pysyä ennallaan (Heikkilä & Mustaniemi-Laakso 2019).

Alaikäisen turvapaikkamenettely

Suomessa Migri vastaa turvapaikkatutkinnasta eli turvapaikkahakemuksen käsittelystä (97 §). Migri arvioi hakemuksen perusteet ja uskottavuuden sekä tekee päätöksen hakemuksen ja turvapaikkapuhuttelun perusteella. Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ja ratkaistaan oikeus kansainväliseen suojeluun sekä oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla perusteilla. Suomen turvapaikkamenettely perustuu YK:n pakolaissopimukseen, muihin kansainvälisiin sopimuksiin, EU:n turvapaikkapolitiikkaan ja direktiiveihin ja Suomen lainsäädäntöön. Kansallinen politiikka vaikuttaa turvapaikan ja oleskeluluvan saamiseen. Vuoden 2015 seurauksena turvapaikkapolitiikka kiristyi useissa EU:n jäsenvaltioissa, Suomi mukaan lukien. Turvapaikkamenettelyä tehostettiin Suomessa, minkä seurauksena tarve muutoksenhakuun ja uusintahakemuksiin laajeni. Tehostamisen tuomat muutokset vaikuttivat kielteisesti lasten asemaan menettelyssä (Pirjatanniemi ym. 2021). Yksin turvapaikkaa hakevien alaikäisten oikeuksien on tulkittu heikentyneen tässä yhteydessä (Garvik & Valentan 2021).

Yksin turvapaikkaa hakenut alaikäinen määritellään EU:ssa haavoittuvassa asemassa olevaksi henkilöksi (Euroopan unioni 2011). Suomessa hänestä käytetään myös nimitystä yksin tullut alaikäinen tai ilman huoltajaa oleva alaikäinen turvapaikanhakija. Alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskee myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus. Sen artiklan 20 mukaan perheestään eroon joutuneella lapsella on oikeus valtion tarjoamaan tukeen ja suojaan, mikäli ei ole lapsen edun mukaista palauttaa häntä perhepiiriinsä (UNICEF 1989/2022). Viranomaisilla on velvollisuus laaja-alaisesti ja yksilöllisesti arvioida lapsen edun ensisijaisuutta turvapaikkamenettelyssä (Committee... 2018). Viranomaisten tulee antaa lapsen edulle enemmän painoarvoa kuin muille seikoille. Sen toteutuminen käytännössä ja kaikissa tilanteissa on haasteellista.

Suomen laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) todetaan, että lasta koskevat erityistarpeet on huomioitava koko

kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn sekä tilapäisen suojelun antamisen ajan. On kiinnitettävä huomiota lapsen kehitykseen ja terveyteen arvioitaessa lapsen etua ja otettava huomioon lapsen toivomukset ja mielipide lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Alaikäisten turvapaikkahakemukset on käsiteltävä kiireellisinä, ja niissä on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun (6 §).

Suomessa alaikäisille turvapaikanhakijoille kohdennetaan erityisiä palveluja hakemuksen käsittelyn aikana. Heidät pyritään majoittamaan erityisiin vastaanotokeskuksiin, kuten ryhmäkoteihin. Käräjäoikeus määrää alaikäiselle turvapaikanhakijalle edustajan, joka on tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta (Laki kansainvälistä suojelua... 2011, 39–44 §). Edustaja on läsnä alaikäisen puhuttelussa, jossa viranomaiset selvittävät tarkempia tietoja hakemuksen perusteista.

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

Turvapaikkaa hakeneelle joko myönnetään kansainvälinen suojelu ja/tai oleskelulupa (hakemus hyväksytään, myönteinen päätöstyyppi) tai ei myönnetä sitä (hakemus hylätään, kielteinen päätöstyyppi), minkä yhteydessä päätetään hakijan maastapoistamisesta. Hakemus raukeaa, jos hakija poistuu Suomesta tai viranomaisilla ei ole tietoa hakijan olinpaikasta kahteen kuukauteen tai hakija peruu hakemuksensa. Migri jättää hakemuksen tutkimatta, mikäli se on ilmeisen perusteeton, hakija tulee turvallisesta kolmannesta maasta tai hakijalla on turvapaikkahakemus vireillä muus-

sa EU:n jäsenvaltiossa. EU:n turvapaikkapolitiikan Dublinin sopimuksen mukaisesti Suomen tulee tällöin palauttaa hakija kyseiseen EU:n jäsenvaltioon. Palauttamisesta tulee sopia Suomen ja vastaanottavan maan välillä määrääjän puitteissa, muutoin palauttaminen ei ole mahdollista.

Turvapaikkamenettely perustuu lakiin, mutta viranomaiset käyttävät harkintavaltaansa soveltaessaan lakia. Mikäli hakemusta käsittelevän Migrin virkailijan näkökulmasta hakijan perustelut eivät riitä turvapaikan myöntämiseksi, hän tarkastelee, onko hakijalla oikeus toissijaiseen suojeluun häntä uhkaavan vakavan vaaran perusteella tai oleskelulupa Suomessa muulla perusteella. Näihin kuuluvat muun muassa henkilökohdalliset perusteet, kuten asema ihmiskaupan uhri. Suomessa annetaan kansainvälistä suojelua eli turvapaikka tai toissijainen suojelu henkilölle neljäksi vuodeksi kerrallaan. Tämän jälkeen henkilö voi hakea oleskeluunsa jatkolupaa, mikäli suojelun tarve jatkuu. Jatkolupaa voi hakea myös muulla perusteella, tai pysyvä oleskelulupaa, mikäli tätä koskevat ehdot täyttyvät (53 §).

Mikäli Migri ei tee myönteistä turvapaikkapäätöstä, eikä se totea muita perusteita oleskelulupa, tulee henkilön poistua Suomesta 30 päivän kuluessa. Turvapaikanhakijalla on oikeus valittaa Migrin päätöksestä oikeuteen ja tarvittaessa täsmentää perustelujaan. Mikäli tämä tehdään määrääjän kuluessa, on henkilöllä oikeus oleskella Suomessa oikeuskäsittelyn ajan. Hallinto-oikeus (HO) joko toteaa Migrin päätöksen oikeellisuuden tai palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi Migriin, joka yleensä kumoaa aiemman päätöksensä. Mikäli HO ei palauta asiaa Migriin, ei hakijalle synny oikeutta oleskella Suomessa. Hakija voi saada oikeuden valittaa HO:n päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Se joko toteaa HO:ssa todetun päätöksen oikeellisuuden, jolloin hakijan tulee poistua Suomesta, tai palauttaa asian Migriin uudelleen käsiteltäväksi.

Mikäli HO:n tai KHO:n päätöksestä ei muuta seuraa, niin henkilön käännitys (tai karkotus, mikäli henkilöllä on jo oleskelulupa Suomeen) annetaan toimeenpanevien viranomaisten tehtäväksi. Ennen tätä henkilö voi esittää uuden turvapaikkahakemuksen. Tällöin prosessi palautuu alkuvaiheeseen eli Migrin käsittelyyn. Mikäli hakija ei esitä aiempaan hakemukseensa verrattuna lisää perusteita, niin ilmeisen perusteetonta hakemusta ei käsitellä. Mikäli hakemuksessa on oleellisia lisäperusteita, niin hallinnollisesti edetään kuten

edellä mainittiin. Lisäksi henkilö voi hakea oleskelulupaa Suomeen myös esimerkiksi työn, opiskelun tai perhesuhteiden perusteella. Viranomaiset tutkivat nämä perusteet ja tekevät päätöksen. Osa turvapaikanhakijoista hakee sekä turvapaikkaa että oleskelulupaa samanaikaisesti tai jompaa kumpaa ensin.

Käännätyksen tai karkotuksen toimeenpano ei ole aina mahdollista. Entinen turvapaikanhakija voi piiloutua Suomessa viranomaisilta. Tämä niin sanottu paperiton maahanmuuttaja oleskelee Suomessa ilman viranomaisten lupaa. On tilanteita, jolloin henkilöä ei voida poistaa Suomesta. Esimerkiksi aiempi kotimaa ei suostu ottamaan häntä vastaan, henkilöllä ei ole riittäviä matkustusasiakirjoja tai vastaanottavan maan turvallisuustilanne on siinä määrin heikentynyt turvapaikkapäätöksen jälkeen, että henkilöä ei voida palauttaa sinne. Syntyy oikeudellinen limbo, jossa henkilöllä ei ole oleskelulupaa Suomeen, mutta häntä ei voida poistaa Suomessa. Tämä yleistyi Suomessa vuoden 2015 jälkeen, varsinkin irakilaisien entisten turvapaikanhakijoiden keskuudessa (Jauhiainen & Tedeschi 2021), ja se koski myös alaikäisiä hakijoita.

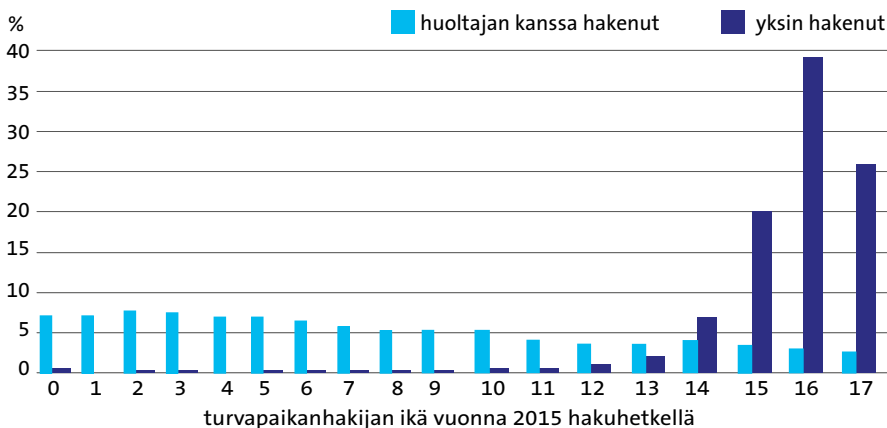
Turvapaikkamenettely oikeusprosessineen voi kestää vuosia. Alun perin alaikäinen turvapaikanhakija voi täyttää sen aikana 18 vuotta. Tällöin hänellä ei iän perusteella ole haavoittuvaa asemaa, eikä myöskään edustajaa. Tämä vaikuttaa turvapaikkamenettelyyn ja viranomaisten päätökseen soveltaa muuta kuin kansainvälistä suojelua oleskeluluvan perusteena.

Tulokset

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden saapuminen Suomeen ja turvapaikan hakeminen

Vuonna 2015 Suomesta haki turvapaikkaa 7 461 alaikäistä henkilöä. Heistä 2 905 (38,9 %) oli hakijana yksin, eli he eivät olleet Suomessa isän, äidin tai muun huoltajan kanssa. Heitä oli 9,2 prosenttia kaikista turvapaikanhakijoista (ks. myös Niskanen 2023).

Yksin turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten taustoissa oli eroja suhteessa täysi-ikäisiin hakijoihin ja perheensä kanssa Suomeen tullesiiin alaikäisiin hakijoihin. Yksin turvaa hakeneista 2 905 alaikäisestä 86,0 prosenttia oli 15–17-vuotiaita (2 499 henkilöä), 11,9 prosenttia 7–14-vuotiaita (346) ja 2,1 prosenttia alle 7-vuotiaita (60). Perheen tai muun huoltajan kanssa turvaa 4 515 hakeneesta 9,3 prosenttia oli 15–17-vuotiaita (422 henkilöä), 38,2 prosenttia 7–14-vuotiaita (1 721) ja 52,5 prosenttia alle 7-vuotiaita (2372) (kuvio 1). Yksin turvaa hakeneista hyvin monet (93,9 %) olivat poikia. Muista alaikäisistä turvapaikanhakijoista oli poikia 56,1 prosenttia, ja aikuisista turvapaikanhakijoista oli miehiä 84,7 prosenttia. Yleisimmät yksin turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten kansallisuudet olivat afgaanit (pojista 66,3 %; tytöistä 32,4 %), irakilaiset (pojista 19,7 %; tytöistä 31,8 %) ja somalit (pojista 7,2 %; tytöistä 25,4 %). Kaikkien muiden kansallisuuksien poikien osuus oli 6,9 ja tyttöjen 10,4 prosenttia. Tyyppisin hakija oli 15–17-vuotias afgaanipoika.



Kuvin 1. Vuonna 2015 Suomesta turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten ikäjakauma turvapaikkahakemusten jättämishetkellä (yksin hakeneita 2 905 henkilöä, huoltajan kanssa hakeneita 4 515 henkilöä). Aineisto: Migri (2022a).

Yksin turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten Suomeen tulossa vuonna 2015 oli erityisiä piirteitä (kuvio 2). Toisaalta monet eri kansallisuuksien lapset ja nuoret saapuivat Suomeen eri aikoihin. Toisaalta monet yksin turvapaikkaa hakeneet saapuivat Suomeen samaan aikaan kuin oman maan aikuiset turvapaikanhakijat (Niskanen 2023). Alaikäiset afgaanit tulivat Suomeen enimmäkseen marraskuussa (viikot 44–48), kuten myös monet aikuiset afgaanit. Alaikäisten irakilaisien suurin ryhmä tuli syyskuussa (viikot 38–39), kuten myös monet aikuiset irakilaiset. Somalit tulivat kolmessa pienemmässä aikaikkunassa: kesän alussa (viikot 20–22), kesän lopussa (viikot 27–32), ja suurin ryhmä alkusyksyllä (viikot 37–38) samaan aikaan irakilaisien kanssa. Muiden kansallisuuksien alaikäisten pääjoukot tulivat Suomeen kahdessa suuressa ryhmässä: ensimmäinen samaan aikaan irakilaisien kanssa alkusyksystä ja toinen samaan aikaan afgaanien kanssa loppusyksystä (kuvio 2). Eniten alaikäisiä tuli viikoilla 45 (415 henkilöä, 14,2 %) ja 46 (369, 12,6 %) – afgaaneista johtuen.

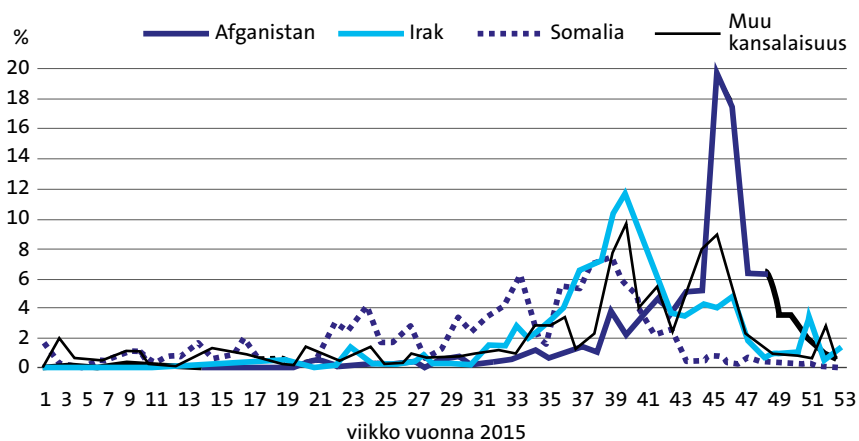
Viranomaisten päätökset alaikäisten turvapaikkahakemuksiin

Vuonna 2015 Suomeen tulleiden ja Suomessa yksin turvapaikkaa hakeneiden 2 905 alaikäisten turvapaikkamenettelyn tulokset olivat seuraavat. Turvapaikkahakemuksista Suomessa vastaava viranomainen Migri antoi ensimmäisen viranomaispäätöksen (ei taulukossa). Migri hyväksyi (antoi oleskelulupa-

antolupa) johtaneen myönteisen päätöstyypin) 1 621 (55,4 %) alaikäisen hakemusta, ja hakijoista sai turvapaikan 284 (9,8 %), toissijaista suojelua 455 (15,7 %) ja muulla perusteella oleskeluluvan 882 (30,4 %). Migri hylkäsi (antoi oleskelulupa) johtamattoman kielteisen päätöstyypin) 978 (33,7 %) hakemusta, 212 (7,3 %) alaikäisen hakemus raukesi ja 94 (3,2 %) hakemusta jätettiin tutkimatta. Hakijoista 1 310 (45,1%) valittiin päätöksensä oikeuteen.

Yksin alaikäisenä turvapaikkaa hakeneista sai Migrin ensimmäisen päätöksen, mahdollisen tätä koskevan oikeusprosessin sekä mahdollisen uusintahakemuksen ja tätä koskevan oikeusprosessin seurauksena lopullisen päätöksen turvapaikkamenettelynsä (taulukko 1). Oleskelulupa) johtaneen myönteisen päätöstyypin sai 2 004 (69,0 %) henkilöä. Turvapaikan sai 563 (19,4 %), toissijaista suojelua sai 625 (21,5 %) ja muulla perusteella oleskeluluvan sai 816 (28,1 %) henkilöä. Oleskelulupaa ei saanut 901 (31,0 %) yksin turvapaikkaa hakenutta alaikäistä: oleskelulupa) johtamattoman kielteisen päätöstyypin sai 623 (21,4 %) hakemusta, ja 203 (7,0 %) alaikäisen hakemus raukesi ja 75 (2,6 %) hakemusta jätettiin tutkimatta.

Kolme suurinta yksin alaikäisinä turvapaikkaa hakeneiden kansallisuutta olivat afgaanit, irakilaiset ja somalit. Alaikäiset irakilaiset ja afgaanit saivat epätodennäköisemmin turvapaikan verrattuna alaikäisiin somaleihin ja muiden kansallisuuksien alaikäisiin hakijoihin. Irakilaisien alaikäisten



Kuvio 2. Yksin vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten hakemukset viikoittain ja kansalaisuuksittain (suhteelliset osuudet; yhteensä 2 905 hakijaa). Aineisto: Migri (2022a).

Taulukko 1. Yksin vuonna 2015 Suomesta turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten hakemusten viimeisimmät päätöstyypit hakijan kansalaisuuden mukaan

	Afganistan		Irak		Somalia		Muu		Yhteensä	
	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm	%	lkm
Turvapaikka	17,4	324	18,5	110	34,6	82	22,7	47	19,4	563
Toissijainen suojelu	26,0	485	13,4	80	16,9	40	9,7	20	21,5	625
Muu oleskelulupa	33,8	631	17,3	103	17,7	42	19,3	40	28,1	816
Kielteinen päätöstyyppi	17,9	333	33,4	199	23,6	56	16,9	35	21,4	623
Asia rauennut	3,3	61	15,4	92	3,0	7	20,8	43	7,0	203
Tutkimatta jättäminen	1,7	31	2,0	12	4,2	10	10,6	22	2,6	75
Yhteensä	100	1 865	100	596	100	596	100	207	100	2 905

Lähde: Aineisto Migri (2022a).

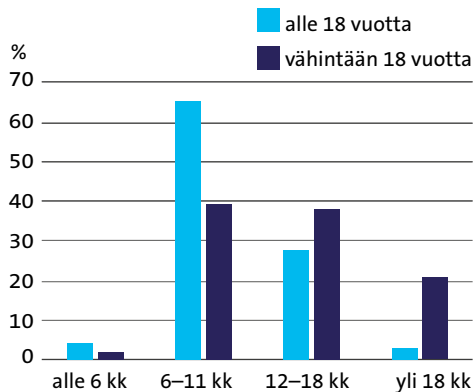
hakemukset hylättiin afgaaneja todennäköisemmin. Viimeisimmät päätöspäätökset käyvät ilmi taulukosta 1. Irakilaisista lapsista ja nuorista niukka enemmistö (50,8 %) ei saanut myönteistä päätöspäätöksetta (viimeisenä päätöstyyppinä kielteinen, asia rauennut tai tutkimatta jättäminen). Afgaanilapsista ja -nuorista yli kolme neljästä (77,2 %) sai oleskeluluvan turvapaikan, toissijaisen suojelun tai muun perusteen kautta ja somaleista yli kaksi kolmesta (69,2 %). Muiden kansallisuuksien alaikäisistä niukka enemmistö (51,7 %) sai oleskeluluvan turvapaikan, toissijaisen suojelun tai muun perusteen avulla. Alaikäiset somalit saivat selvästi muita kansallisuuksia useammin turvapaikan (taulukko 1).

Hakijan ikä vaikutti turvapaikkaprosessin keston, ja tämä koski myös alaikäisiä hakijoita. Päätöksen saaminen kesti keskimäärin pitempään niillä alaikäisillä yksin turvapaikkaa hakeneilla, jotka ehtivät täyttää 18 vuotta turvapaikkamenettelyn aikana, verrattuna niihin, jotka olivat päätöksen saamisen aikaan yhä alaikäisiä (kuvio 3). Selkeästi alaikäisten hakemukset käsiteltiin muita kiireellisemmin, kuten laissa esitetään. Toisaalta monet hakijoista olivat 17-vuotiaita, joten turvapaikkamenettelyn pitkä kesto johti siihen, että he ehtivät tulla täysi-ikäisiksi menettelyn aikana. Yksin turvaa hakeneilla turvapaikkamenettelyn kesto hakemuksen alusta viranomaisten ensimmäiseen päätökseen oli hyväksytyissä hakemuksissa (myönteinen päätös) yleensä selvästi alle vuoden (mediaani 321 päivää, keskiarvo 326 päivää), ja hylätyissä hakemuksissa (kielteinen päätös) se oli yleensä selvästi yli vuoden (mediaani 381 päivää, keskiarvo 404 päivää).

Turvapaikkahakijan Suomeen jäämisen mahdollisuuden kannalta on olennaista se, että täyttäkö alaikäinen turvapaikkaa hakenut turvapaikkamenettelyn aikana 18 vuotta. Alaikäisiä pidetään haavoittuvassa asemassa olevina, ja tällä on merkitystä turvapaikkamenettelyssä. Suhteellisesti merkittävästi useammin hyväksyttiin (myönteinen päätöstyyppi) sellainen hakemus, jossa hakija oli päätöksen saamisen aikaan yhä alaikäinen verrattuna niihin, jotka täyttivät 18 vuotta käsitteilyn aikana. Lisäksi monet alaikäisenä turvaa hakeneista valittivat Migrin turvapaikkapäätöksestä oikeuteen. Oikeusprosessin tuloksena myönteisten turvapaikkapäätöstyyppien määrä ja suhteellinen osuus kasvoivat. Kansalaisuudesta riippumatta 18 vuotta menettelyn aikana täyttäneet saivat suhteellisesti harvemmin myönteisen päätöstyyppin koskien sekä ensimmäistä että viimeistä päätöstyyppiä: Irakilaisilla luvut olivat 18,0 (ensimmäinen päätös) ja 36,6 prosenttia (viimeisin päätös), afgaaneilla 25,5 ja 67,6 prosenttia, somaleilla 42,7 ja 60,5 prosenttia, ja muilla kansalaisuuksilla 31,7 ja 45,0 prosenttia (liite 1, ks. www.julkari.fi).

Vuoden 2015 alkukuukausina ei tiedetty, että Suomeen tulisi pian kymmeniä tuhansia turvapaikanhakijoita. Kun hakijoita alkoi tulla runsaasti loppukesän ja syksyn aikana, turvapaikkamenettely ruuhkautui. Turvapaikanhakijoita tuli runsaasti EU:hun vielä loppuvuodesta ja vuoden 2016 alkukuukausina. Samalla kasvoi poliittinen paine vähentää turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen ja heidän jäämistään maan asukkaiksi.

Vuonna 2015 Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden hakemuksia koskevien kielteisten päätöstyyppien määrät ja suhteelliset osuudet nousi-

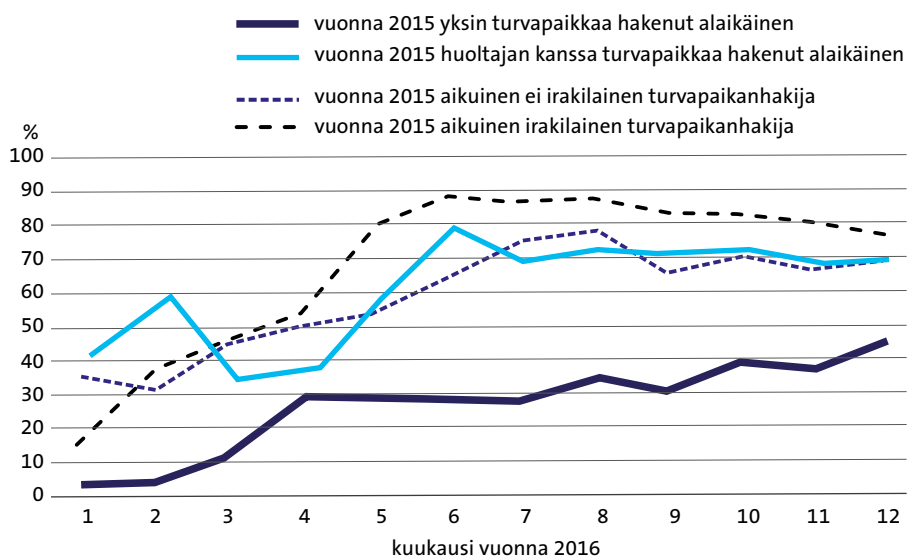


Kuvio 3. Yksin vuonna 2015 Suomesta turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten hakemusten käsittelyn kesto: 18 vuotta menettelyn aikana täyttäneet ja alle 18-vuotiaat päätöshetkellä (N = 2 618). Aineisto: Migri (2022a).

vat selvästi vuoden 2016 aikana. Tämä koski yksin tai huoltajan kanssa turvapaikkaa hakeneita alaikäisiä, ja myös aikuisia hakijoita: niin irakilaisia, joita oli huomattavasti muita enemmän, kuin myös muita aikuisia hakijoita. Turvapaikkahakemuksista hylättiin (kielteinen päätöstyypin) vuoden 2016 alussa hakijaryhmästä riippuen 5–35 prosenttia ja loppuvuodesta 45–80 prosenttia (kuvio 4).

Turvapaikkapolitiikkaa kiristettiin vuoden 2015 seurauksena monissa EU:n jäsenvaltioissa, myös

Suomessa (Wahlbäck 2019; Garvik & Valenta 2021). Vuonna 2016 Suomessa poistettiin turvapaikkamenettelystä humanitaariset perusteet ja tiukennettiin alaikäisten perheenkokoajien perheenyhdistämisen edellytyksiä (Hallituksen esitys 2016). Todettiin afgaanien ja irakilaiden alaikäisten mahdollisuus sisäiseen pakoon Irakissa tai Afganistanissa, aina KHO:ta myöten (KHO 2017). Viranomaiset tulkitsivat Suomesta turvapaikkaa hakeneen lapsen eduksi sen, että hänet palautetaan Suomesta Irakiin tai Afganistaniin, jossa hä-



Kuvio 4. Vuonna 2015 esitettyjen turvapaikkahakemusten hylkäykset (kielteinen päätöstyypin) kuukausittain vuonna 2016. Huomioitu kaikki ensimmäiset turvapaikkapäätökset (yhteensä 2 618 hakijaa) paitsi rauenneet ja tutkimatta jätetyt hakemukset. Aineisto: Migri (2022a).

nen katsottiin pystyvän löytää turvaa, usein oman alkuperäisen kotiseutunsa ulkopuolelta.

Vuosien 2015–2016 jälkeen yksin alaikäisinä turvapaikkaa Suomesta hakeneiden vuosittainen määrä laski huomattavasti. Heitä oli 98–246 henkilöä vuosina 2017–2022. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR selvitti lapsen edun huomioiden turvapaikkamenettelyssä Suomessa joulukuun 2018 ja helmikuun 2021 välisenä aikana. UNHCR antoi useita suosituksia hakemusten käsittelyyn ja menettelyn kehittämiseen, ja Migri koulutti henkilöstöään lasten turvapaikka-asioissa (Migri 2022b). Vuonna 2022 tehtiin Suomessa 122 turvapaikkapäätöstä koskien alaikäisinä yksin turvapaikkaa hakeneita. Päätöstyyppienä olivat turvapaikka (88,4 %), toissijainen suojeleminen (3,6 %), muu oleskelulupa (8,0 %), rauennut hakemus (10,7 %), mutta kenenkään hakemusta ei hylätty. Myös ulkomaalaislakia muutettiin niin, että vuodesta 2023 lähtien turvaa Suomesta hakeneen lapsen alaikäisyys määrittyy oleskelulupahakemuksen jättämishetken mukaan (Saastamoinen & Bärlund 2023, 62–64).

Johtopäätökset

Tutkimuksemme käsitteli vuonna 2015 Suomeen tulleita ja turvapaikkaa yksin hakeneita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Tulokset osoittivat, että alaikäisen hakijan ikä, sukupuoli ja kansallisuus olivat yhteydessä turvapaikan ja oleskeluluvan saamiseen Suomessa.

Arviolta 2 004 alaikäisenä vuonna 2015 Suomeen tullutta ja yksin turvapaikkaa hakenutta sai turvapaikkamenettelyn kautta oikeuden jäädä Suomeen vähintään vuodeksi eli yli kaksi kolmesta näistä hakijoista (69,0 %). Ei tiedetä, moniko ilman oleskelulupaa jääneistä 901 alaikäisestä turvapaikanhakijasta haki myöhempinä vuosina Suomeen oleskelulupaa muulla perusteella tai sai oleskeluluvan uuden turvapaikkaprosessin myötä, tai jäi Suomeen ilman oleskeluoikeutta paperittomana maahanmuuttajana. Jälkimmäisiä lienee ollut joitakin kymmeniä, ja nyt kahdeksan vuotta ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jälkeen he ovat jo täysi-ikäisiä. Lisäksi on selvittämättä, kuinka moni oleskeluluvan saaneista jäi pitemmäksi aikaa Suomeen.

Yksin turvapaikkahakemuksen esittäneet alle 18-vuotiaat saivat turvapaikan harvemmin kuin

aiкуiset hakijat. He saivat kuitenkin oleskeluluvan Suomeen aikuisia useammin toissijaisen suojelelun tai muun perusteen vuoksi. Toisaalta monet alaikäisistä saivat vain vuoden pituisen oleskeluluvan, eikä oleskeluluvan jatkuminen sen jälkeen ollut varmaa. Lisäksi menettelyn aikana täysi-ikäiseksi tulleiden hakemuksia hylättiin (kielteinen päätöstyyppi) selvästi useammin kuin hakijoita, jotka olivat edelleen alaikäisiä viranomaisten tehdessä päätöksen hakemuksesta. Joskus kielteiseen päätökseen näytti riittävän se, että hakija ehti juuri täyttää 18 vuotta ennen menettelyn loppua.

Kansalaisuudella oli suuri merkitys: afgaani- ja irakilaislapsia ja -nuoria tuli paljon Suomeen, ja monien hakemus hylättiin. Suomeen tuli vuonna 2015 paljon irakilaisia nuoria aikuisia, ja heitä koskeva turvapaikkapolitiikka kiristyi (Saarikomäki ym. 2018). Tutkimuksemme perusteella päätösten kiristymisen koski myös alaikäisiä irakilaisia turvapaikanhakijoita. Turvapaikan tai muun oleskeluluvan saaneiden suhteelliset osuudet laskivat voimakkaasti vuoden 2016 aikana. Tämä koski vuonna 2015 Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita – olivat he sitten aikuisia tai yksin tai huoltajan kanssa Suomesta turvaa hakeneita lapsia, ja monet palautettiin Irakiin, Afganistaniin tai muuhun lähtömaahan.

Oliko vuoden 2016 muutoksissa kyse siitä, että loppuvuonna 2015 Suomeen tuli selkeästi erilaisempia turvapaikanhakijoita kuin alkuvuodesta, tapahtuiko hakemuksia käsittelevien virkailijoiden harkintavallassa linjanmuutoksia, ohjattiinko turvapaikkamenettelyä poliittisesti vai miksi muutos tapahtui? Tämä jää seuraavien tutkimusten selvittäväksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa esitetään, että maahanmuuttoa, turvapaikkapolitiikkaa ja paperittomien asemaa koskevaa politiikkaa ja käytäntöjä tiukennetaan Suomessa (Vahva ja välittävä Suomi 2023). Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on EU:ssa yhdenmukaisuustumassa ja mitä ilmeisimmin myös tiukentumassa (Euroopan unionin neuvosto 2023). Tulee tutkia tarkkaan vuoden 2015 jälkeisen turvapaikkapolitiikan tuloksia, jotta pystytään arvioimaan, miten EU:n politiikka ja kesällä 2023 aloitettaneen hallituksen ohjelman toimenpiteet vaikuttavat turvapaikkamenettelyyn ja Suomesta turvaa hakeviin lapsiin ja aikuisiin.

KIRJALLISUUS

- Committee on the Rights of the Child (2018) CRC/C/86/D/51/2018. A.B. v. Finland (51/2018).
- Euroopan unioni (2011) Määritelmädirektiivi 2011/95/EU. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>
- Euroopan unionin neuvosto (2023) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto] muuttamisesta – Yleisnäkemys. 10443/23. Bryssel, 13. kesäkuuta 2023.
- Eurostat (2022) Asylum applicants 2008–2021 = Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data (rounded) 2008–2021. <MIGR_ASYAPPCTZA>
- Garvik, Marianne & Valenta, Marko (2021) Seeking asylum in Scandinavia: a comparative analysis of recent restrictive policy responses towards unaccompanied Afghan minors in Denmark, Sweden and Norway. *Comparative Migration Studies* 9,15.
- Hallituksen esitys (2016) HE 43/2016 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- Heikkilä, Mikaela & Mustaniemi-Laakso, Maija (2019) Turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden huomioiminen Suomen ulkomaalaisoikeudessa ja -käytännössä. Teoksessa Lyytinen, Eveliina (toim.) Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti, 65–88.
- Jauhiainen, Jussi S. (2017) Turvapaikanhakijoiden tulo Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015. Teoksessa Jauhiainen, Jussi S. (toim.) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja 5, 19–30.
- Jauhiainen, Jussi S. & Tedeschi, Miriam (2021) Undocumented Migrants and their Everyday Lives. The Case of Finland. Berlin: Springer.
- Korkein hallinto-oikeus (2017) KHO 2017:74.
- Kuusisto, Anna-Kaisa & Tuominen, Jaakko (2019) Epäilyä ja myötätuntoa: Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat Aamulehdessä, Helsingin Sanomissa ja Ylen verkkouutisissa 2014–2016. *Media & Viestintä* 42, 187–212.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011) 17.6.2011/746.
- Menjívar, Cecilia & Perreira, Krista (2017) Undocumented and unaccompanied: children of migration in the European Union and the United States. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45, 197–217.
- Metsäniitty, Mari & Varkkola, Olli & Waltimo-Sirén, Janna & Ranta, Helena (2017) Forensic age assessment of asylum seekers in Finland. *International Journal of Legal Medicine* 131, 243–250.
- Migri (2022a) Vuonna 2015 yksin Suomessa turvapaikkahakemuksen esittäneitä alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva tietokanta.
- Migri (2022b) YK:n pakolaisjärjestön selvitys. Lehdistötiedote 6.9.2022. <https://migri.fi/-/yk-n-pakolaisjarjeston-selvitys-lapsen-etu-on-etusijalla-maahanmuuttoviraston-turvapaikkapaatoksissa>
- Migri (2023) Turvapaikka Suomesta. <https://migri.fi/turvapaikka-suomesta>
- Niskanen, Iris (2023) Turvapaikkaprosessi vuonna 2015 Suomeen tulleilla turvapaikanhakijoilla. Eriytystarkastelussa yksin turvapaikkaa hakeneet alaikäiset. Maantieteen pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto.
- Pirjatanniemi, Elina & Lilja, Inka & Helminen, Maija & Vainio, Kristiina & Lepola, Outi & Alvesalo-Kuusi, Anne (2021) Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. Helsinki.
- Saarikkomäki, Elsa & Oljakka, Nea & Vanto, Johanna & Pirjatanniemi, Elina & Lavapuro, Juha & Alvesalo-Kuusi, Anna (2018) Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017: Pilotitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 2018:1. Turun yliopisto.
- Saastamoinen, Jutta & Bärlund, Rafael (2023) Vuositainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti. Suomi 2022. Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto.
- Ulkomaalaislaki (2004) 30.4.2004/301 ja sen myöhemmät täydennykset.
- UNICEF (1989/2022) Lapsen oikeuksien sopimus. <https://www.unicef.fi/tyomme/lapsen-oikeudet/lapsen-oikeuksien-sopimus/lapsen-oikeuksien-sopimuksen-koko-teksti>
- Vahva ja välittävä Suomi (2023) Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki.
- Wahlbäck, Östen (2019) To share or not to share responsibility? Finnish refugee policy and the hesitant support for a Common European Asylum System. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17, 299–316.

TIIVISTELMÄ

Jussi S. Jauhiainen, Iris Niskanen & Meiju Marttila: Lapset ja nuoret turvapaikanhakijoina Suomessa vuonna 2015

Vuonna 2015 Suomeen tuli poikkeuksellisen monta eli noin 32 000 turvapaikanhakijaa. Heistä noin 3 000 oli alaikäisiä, jotka hakivat turvapaikkaa Suomesta yksin ilman vanhempia tai muuta huoltajaa. Lain mukaan he olivat haavoittuvassa asemassa, mikä tuli huomioida turvapaikkamenettelyssä.

Migriltä hankitun vuoden 2015 turvapaikanhakijoi-
ta koskevan aineiston analyysin perusteella alaikäisistä yksin Suomesta turvapaikkaa hakeneista hyvin monet (93,9 %) olivat poikia, afgaaneja (60 %) tai irakilaisia (17 %). He olivat myös lähellä täysi-ikää (86,0 %

15–17-vuotiaita). Tyypillisin hakija oli 15–17-vuotias afgaanipoika. Alaikäiset yksin turvapaikkaa hakeneet saivat aikuisia harvemmin turvapaikan, mutta he saivat selvästi useammin oleskeluluvan Suomeen toissijaisen suojelun tai muun perusteen kautta. Irakilaisten nuorten hakemukset hylättiin muita useammin. Täysi-ikäiseksi tuleminen turvapaikkamenettelyn aikana vähensi mahdollisuutta turvapaikkaan tai oleskelulupaun. Heitä koskeva turvapaikkamenettely kesti yleensä kauemmin kuin niiden, jotka olivat edelleen päätöshetkellä alle 18-vuotiaita. Turvapaikkapäätösten perusteella turvapaikkapolitiikka kiristyi Suomessa vuoden 2016 aikana koskien alaikäisiä turvapaikanhakijoita, jotka olivat tulleet Suomeen vuonna 2015.

KIRJOITTAJAT

Jauhiainen, Jussi S., FT, professori, Turun yliopisto / Tarton yliopisto (jusaja[at]utu.fi)

Niskanen, Iris, FM, Turun yliopisto (iiris.s.niskanen[at]utu.fi)

Marttila, Meiju, opiskelija, Turun yliopisto (meiju.h.marttila [at]utu.fi)