

Asia: VN/28833/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Lausuntoehdotus keskeisiin ehdotuksiin

#### 5.1.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto (ehdotettu ulkomaalaislain 97 a §)

Ehdotuksessa esitetään, että turvapaikkapuhuttelusta laadittavaa pöytäkirjaa ei enää tarkastettaisi hakijan kanssa osana turvapaikkapuhuttelua Maahanmuuttovirastossa niin, että tulkki lukee suomeksi laaditun turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan hakijalle hakijan kielellä. Sen sijaan hakijalle annettaisiin puhuttelun jälkeen kopio pöytäkirjasta, ja hänelle annettaisiin kohtuullinen määräaika toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia.

Etelä-Suomen oikeusapu ja edunvalvontapiiri ei kannata ehdotusta. Ehdotus heikentäisi hakijoiden oikeusturvaa ja lisäisi virheellisten turvapaikkapäätösten, ja näin ollen myös ehdottoman palautuskiellon rikkomisen, riskiä. Piiri ei näe, että ehdotus nopeuttaisi tai sujuvoittaisi turvapaikkamenettelyä, vaan päinvastoin tekisi turvapaikkamenettelystä prosessuaalisesti raskaamman ja siirtäisi riitaisuuksia hallinto-oikeusvaiheeseen.

Vastoin esitysluonnoksen ”Pääasialliset vaikutukset” osiossa todettua, turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamisen merkitystä ei voi pitää ”vähäisenä”, vaan on olennainen osa hakijoiden oikeusturvan varmistamista. Maahanmuuttoviraston arvio hakijan kansainvälisen suojelun tarpeesta perustuu toisaalta lähtömaasta saatavissa olevaan tietoon, ja toisaalta siihen, mitä hakija on turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan mukaan kertonut

turvapaikkapuhuttelussa. Turvapaikkapuhutteluissa selvitetään hyvin seikkaperäisesti hakijoiden turvapaikkaperusteita, missä yhteydessä hakijoiden edellytetään kertovan varsin yksityiskohtaisesti hyvinkin pitkäkestoista ja monimutkaisista tapahtumaketjuista, ja monissa tapauksissa myös tekevän selkoa esimerkiksi maailmankatsomuksestaan ja ajatuksistaan ja tunteistaan. Turvapaikkapäätöksiä tehdessään Maahanmuuttovirasto ei arvioi pelkästään sitä, mitä hakijalle on tämän kertoman mukana tapahtunut, vaan myös sitä, miten hakija näistä tapahtumista kertoo, ja tämän perusteella arvioi, onko kertomusta pidettävä uskottavana. Virasto on itse tätä korostanut mm. tulkkien koulutusta kehittäessään (KOTU-hanke). Oikeusavustajien kokemuksen mukaan päätöksissä uskottavuusarvioon saattavat osaltaan vaikuttaa pienetkin nyanssit kertomuksissa, epätarkkuudet ja jopa yksittäiset sanamuodot, joita hakija on käyttänyt. On siis aivan olennaista, että hakijan kertoma tulee kirjattua oikein.

Hakijan turvapaikkapuhuttelussa kertoma välittyy pöytäkirjaan kahden välikäden kautta: toisaalta tulkin, joka tulkaa hakijan sanoman puhuttelijalle, ja toisaalta puhuttelijan, joka kirjaa tulkin tulkaaman ylös, ja molemmissa näissä vaiheissa voi tapahtua ja oikeusavustajien kokemuksen mukaan tapahtuukin virheitä. Oikeusavustajat eivät kokemuksensa perusteella yhdy esitysluonnoksen 3.2.1 kohdassa viitattuun Maahanmuuttoviraston näkemykseen siitä, että puhuttelupöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa puhuttelutilaisuudessa on usein ”turhaa”. Viitattu näkemys on erikoinen myös siihen nähden, että oikeusavustajien kokemuksen mukaan myös Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat jatkuvasti puhutteluissa korostavat hakijoille pöytäkirjan tarkastuksen merkitystä heidän oikeusturvansa kannalta. Oikeusavustajien kokemuksen mukaan pöytäkirjan tarkastuksissa ilmenee olennaisia korjaustarpeita. Oikeusavustajat ovat havainneet jopa esimerkiksi tilanteita, joissa hakijan kertoman merkitys on kääntynyt päinvastaiseksi, kun myöntölauseesta on virheen vuoksi tullut kieltölause tai päinvastoin. Virheet johtuvat yleensä inhimillisistä virheistä tulkkauksessa tai pöytäkirjaan kirjaamisessa; tulkki on kuullut tai ymmärtänyt väärin sen mitä hakija on sanonut tai puhuttelija on kuullut väärin mitä tulkki sanoo. Jos hakija on puhunut yhtään pidemmän pätkän, tulkki saattaa myös unohtaa tulkata jonkin pätkän hakijan kertomista asioista, tai vastaavasti jokin tulkin tulkaamasta on mennyt puhuttelijalta ohi ja jää kirjaamatta pöytäkirjaan. Valitettavasti myös tulkkauksen laatu ja tulkkien ammattitaito vaihtelee, ja korjaustarpeita ilmenee myös tulkkien virheiden johdosta. Kuitenkaan ammattitaitoisinkaan tulkki ei voi täysin eliminoida em. inhimillisten virheiden mahdollisuutta. Jos hakijan puhuttelu kestää useamman päivän, tulkki ja/tai puhuttelija voi vaihtua kesken puhuttelun, mikä lisää väärinymmärrysten riskiä.

Vastoin esitysluonnoksessa todettua, piiri pitää puhuttelupöytäkirjan tarkastusta välttämättömänä lähes poikkeuksetta kaikkien hakijoiden kohdalla. Piiri viittaa esitysluonnoksen 6.2.1 kohdassa esitettyyn Ruotsin esimerkkiin, jonka mukaan Ruotsissa käytännössä kaikki avustajat katsovat pöytäkirjantarkastuksen kuuluvan toimeksiantoonsa. Vaikka kaikkien hakijoiden kohdalla olennaisia korjaustarpeita ei lopulta ilmenisi, ei ole mahdollista etukäteen ennustaa, onko yksittäisen hakijan tapauksessa näin. Oikeusavustajien kokemuksen mukaan korjausten tarvetta ei voi luotettavasti ennustaa esim. tulkkauskielen, turvapaikkaperusteiden luonteen, hakijan koulutustason, terveydentilan tai muiden vastaavien seikkojen perusteella, vaan koska korjaustarpeiden taustalla ovat edellä todetusti yleensä inhimilliset virheet, ne ilmenevät satunnaisesti. Pöytäkirjan tarkastusta ei myöskään voi rajoittaa vaan tiettyihin osiin pöytäkirjaa, koska Maahanmuuttoviraston tekemään

uskottavuusarvioon vaikuttaa kaikki hakijan puhuttelussa kertoma (mukaan lukien turvapaikkatutkintaosuus, jossa käsitellään hakijan taustatiedot).

Piiri suhtautuu skeptisesti arvioon, että pöytäkirjojen tarkastamisesta luopuminen lyhentäisi turvapaikkamenettelyn kestoja. Avustajien kokemuksen mukaan pöytäkirja saadaan usein tarkastettua samalla puhuttelukerralla kuin varsinainen puhuttelu, ja silloin kuin erillinen puhuttelu-aika pöytäkirjan tarkastamiseksi on ollut tarpeen, jatkopuhuttelu tyypillisesti järjestyy hyvin joutuisasti. Pöytäkirjan tarkastamiseen riittää lähtökohtaisesti puoli päivää tai muutama tunti. Toisaalta nykyiselläänkin on mahdollisuus tarkastaa turvapaikkapuhuttelupöytäkirja ns. kevennetyssä menettelyssä, jos vaikuttaisi siltä, että pelkästään pöytäkirjan tarkastaminen venyisi kohtuuttoman kauas tulevaisuuteen Maahanmuuttoviraston ruuhkan vuoksi. Tyypillisesti myös jatkopuhuttelussa, joiden tarkoitus on alun perin ollut vain pöytäkirjan tarkastaminen, puhuttelija esittää myös lisäselvityksiä aiemmin pöytäkirjaan kirjattuihin vastauksiin liittyen, joten tällaisissa tapauksissa hakija asian selvittämiseksi olisi kutsuttu tai ainakin olisi tullut kutsua jatkopuhutteluun joka tapauksessa jo lisäselvityksen tarpeen vuoksi. Avustajien kokemuksen mukaan turvapaikkamenettelyn keston piteneminen tapahtuu pääasiassa siinä vaiheessa, kun hakija odottaa ensimmäistä puhutteluaan.

Koska turvapaikkapuhuttelupöytäkirja laaditaan suomeksi, mitä kieltä hakijat eivät osaa, hakijoilla ei käytännössä ole mahdollisuutta tarkastaa pöytäkirjan oikeellisuutta itsenäisesti. Pöytäkirjan tarkastamisesta Maahanmuuttovirastossa luopuminen ja korvaaminen menettelyllä, jossa hakija voi puhuttelu jälkeen toimittaa lisäyksiä ja korjauksia, tarkoittaisi näin ollen käytännössä sitä, että hakijan oikeusavustaja järjestäisi erillisen pöytäkirjan tarkastustilaisuuden, josta laadittaisiin erillinen tarkastusasiakirja. Jos hakijalla ei vielä olisi oikeusavustajaa, hänen tulisi viimeistään tässä vaiheessa hankkia oikeusavustaja. Vastoin esitysluonnoksen 5.2.2 osiossa esitettyä oikeusavustajien näkemyksen mukaan oikeusavustajan olisi oltava pöytäkirjan tarkastuksessa myös itse paikalla, jotta mahdolliset korjaukset ja lisäykset voidaan kirjata ylös. Oikeusaputoimistojen jonot ovat nykyisellään pitkiä, julkisten oikeusavustajien kalenterit täysiä ja tulkkien saatavuus oikeusaputoimistoihin on muutama vuosi sitten solmitun uuden tulkkauksopimuksen myötä hankaloitunut. Määräajat pöytäkirjojen tarkastamiselle jouduttaisi asettamaan huomattavan pitkiksi, tai toisaalta liian lyhyen ajan asettaminen johtaisi todennäköisesti jatkuviin määräajanpidennyspyyntöihin, kun pöytäkirjan tarkastustilaisuutta ei pystyttäisi järjestämään määräajassa. Muutos edellyttäisi oikeusaputoimistoille huomattavia lisäresursseja, tai toisaalta johtaisi suuremman määrän turvapaikanhakijoiden ohjaamiseen yksityisille avustajille jo ulkoprosessuaalisessa vaiheessa. Tarkastustilaisuuden järjestäminen erillisenä tapahtumana turvapaikkapuhuttelusta, ja tästä johtuva erillisten asiakirjojen laatiminen eri tahoilla ja lukeminen rinnakkain, ei piirin käsityksen mukaan lyhentäisi prosessien kestoja eikä toisi mitään resurssisäästöjä, vaan nimenomaan hankaloittaisi asian käsittelyä merkittävästi.

Piiri pitää erittäin ongelmallisena ehdotetusta myös siltä osin, että annetun määräajan jälkeen toimitetut lisäykset ja korjaukset voitaisiin jättää huomiotta. Ottaen huomioon palautuskiellon ehdottomuus ja ulkomaalaislaissa ja hallintolaissa säädetty viranomaisen selvitysvelvollisuus, hallintomenettelyssä asetettu aineellisen totuuden selvittämisen tavoite on turvapaikka-asioissa

erityisen korostunut, eikä tätä tavoitetta voi sivuuttaa hakijan mahdollisen prosessuaalisen laiminlyönnin johdosta.

Esitysluonnoksessa viitataan siihen, että koska pöytäkirjan tarkastus ei ole kaikkien hakijoiden kohdalla välttämätöntä (mitä käsitystä piiri edellä esitetysti pitää virheellisenä), hakijan oikeusavustaja voisi käyttää harkintaansa siitä, tuleeko erillinen pöytäkirjan tarkastustilaisuus järjestää. Tämä uhkaa asettaa hakijat keskenään eriarvoiseen asemaan, kun heidän asiansa ratkaisemisen kannalta keskeinen menettely ulkoistetaan pois viranomaisesta. Piiri huomauttaa myös, että jos hakijan oikeusavustaja ei harkintansa mukaan järjestäisi tilaisuutta, mahdolliset riitaisuudet asian ratkaisemisen kannalta olennaisissa sisällöissä siirtyvät valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi. Käytännössä tämä johtaisi siihen, että valitusvaiheessa jouduttaisiin käymään tulkin kanssa läpi koko turvapaikkapuhuttelunauhoite uudestaan, jotta riitaisuudet saataisiin ratkaistua. Erityisesti tilanteissa, joissa jotain hakijan sanomaa on jäänyt kirjaamatta tai yksityiskohtia on jäänyt pois, ei usein ole mahdollista rajata hakijan kertoman tarkastamista nauhoitteilta vain tiettyihin pöytäkirjan kohtiin. Toisaalta vaikka rajaus olisi mahdollista, käytännössä yksittäisten kohtien löytäminen ja tarkastaminen tuntien pituisilta nauhoilta olisi joka tapauksessa erittäin aikaa vievää. Muutos lisäisi todennäköisesti myös tarvetta järjestää hallinto-oikeudessa suullisia käsittelyitä. Tällä hetkellä tarkastettuun turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan kirjatut seikat ovat lähtökohtaisesti muutoksenhakuvaiheessa riidattomia. Muutos tulisi pidentämään valitusvaiheen prosesseja entisestään ja tämäkin osaltaan lisäisi oikeusavun kustannuksia.

Piiri katsoo, että turvapaikanhakijoiden oikeusturva ja yhdenvertaisuus toteutuvat parhaiten, sujuvimmin ja joutuisimmin, kun koko turvapaikkapuhuttelusta, mukaan lukien pöytäkirjan tarkastus, huolehtii asian ratkaiseva viranomainen, Maahanmuuttovirasto, jolla lain mukaan on velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Poikkeuksellisissa tapauksissa viivästysten välttämiseksi voidaan turvautua kevennettyyn pöytäkirjan tarkastukseen.

### 5.1.2 Kansainvälisen suojelun tarpeen ilmeneminen sur place -tilanteessa (ehdotettu ulkomaalaislain 88 b §)

Esityksessä ehdotetaan muutosta liittyen kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemiseen alkuperämaasta lähdön jälkeen (nk. sur place -tilanne). Ehdotuksessa esitetään, että jos henkilö hakee uudestaan turvapaikkaa, ja todetaan, että hakijalla on perusteltu syy pelätä alkuperämaassaan vainoa sellaisten olosuhteiden takia, jotka hän on itse tarkoituksellisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen, hakijalle ei myönnettäisi turvapaikkaa vaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella.

Etelä-Suomen oikeusapu ja edunvalvontapiiri ei kannata ehdotusta. Oikeusavustajien kokemuksen mukaan turvapaikkaa hakeneella henkilöllä voi olla monenlaisia täysin vilpittömiä syitä alkaa osallistua Suomessa julkiseen toimintaan, joka voi asettaa hänet vaaraan kotimaassa. Ehdotettu

säädös rajaisi perustuslaissa turvattuja sananvapautta ja kokoontumis- ja yhdistymisvapautta Suomessa asettamalla riskin joutua kärsimään rangaistukseen verrattavia seurauksia näiden vapauksien käytöstä. Henkilön ääneen lausumattomien tarkoitusperien tulkinnassa virhearvion riski on suuri.

Ehdotettu muutos aiheuttaisi huomattavia vaikeuksia näytön arvioinnissa sur place -tilanteissa. Sen lisäksi, että sur place -tilanteisiin perustuvien uusintahakemusten käsittelyssä arvioidaan objektiivisesti henkilön toiminnan tai tilanteen luonnetta ja sitä, aiheuttaako se hänelle kotimaassaan vaaraa, joutuisivat sekä Maahanmuuttovirasto että valitusvaiheessa hallinto-oikeudet aina myös arvioimaan hakijan subjektiivisia motiiveja ja tarkoitusperiä; seikkoja, jotka eivät ole objektiivisesti havaittavissa. Sen lisäksi, että tällaisessa arvioinnissa on edellä esitetysti huomattavia oikeusturvaongelmia, tällaisten seikkojen selvittäminen on tyypillisesti hyvin aikaa vievää, ja johtaisi käsittelyaikojen pitenemiseen.

Piiri kiinnittää myös huomiota ehdotetun 88 b §:n muotoiluun. Ehdotetussa pykälässä puhutaan olosuhteista, jotka hakija on "itse aiheuttanut". Sanamuodosta ei käy ilmi, että kyseessä olisi vain vilpillinen, tarkoitushakuinen toiminta. Tämä ei vastaa unionin oikeuskäytännössä vahvistettua ja esitysluonnoksenkin perusteluissa todettua, että kyseessä on suppeasti tulkittava poikkeus, joka ei voi perustua oletamaan, ja koskee ainoastaan nimenomaisesti ja tosiasiallisesti vilpillistä toimintaa. Myöskään ehdotetussa lainkohdassa sanamuoto "myönnetään hakijalle" ei vastaa direktiivin sanamuotoa "ei yleensä myönnetä", sillä ehdotettu sanamuoto ei jätä soveltajalle harkinnanvaraa. Direktiivi ei ehdotetun kaltaista kategorista kieltoa mahdollista. Myös tulevassa aseman määrittelyä koskevassa asetuksessa 5 artiklan 2 kohdassa soveltavalle viranomaiselle jätetään harkintamarginaali ("määrittävä viranomainen voi jättää"), ja ilmaistaan eksplisiittisesti se, että kyse on olosuhteista, jotka hakija on luonut "ainoana tai pääasiallisena tarkoituksenaan" saada aikaan turvapaikkaperuste. Jos ehdotettu lainmuutos sen lähtökohtaisesta ongelmallisuudesta huolimatta päädytään säätämään, vähintäänkin sen sanamuotoa tulisi muuttaa ilmentämään lainkohdan rajoitettua soveltamisalaa.

Solas-Iloniemi Nina  
Helsingin oikeusaputoimisto

Vilanka Olli  
Etelä-Suomen oikeusapu ja edunvalvonta - Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri

