

Lausunto

07.01.2025

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriölle 7.1.2025

Turvapaikanhakijoiden tuki ry:n lausunto

Lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kv-suojele menettely). Turvapaikanhakijoiden tuki ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnosta.

Lakiesityksen keskeinen sisältö on: turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa ei enää tarkistettaisi turvapaikkapuhuttelussa, ellei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena. Esityksessä ehdotetaan myös kansainvälistä suojele saaville myönnettäviin matkustusasiakirjoihin käyttörajoituksia suhteessa lähtömaahan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojele koskeviin päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne olisivat yhdenmukaiset vastaavien käännättämispäätösten täytäntöönpanoa koskevien säännösten kanssa.

Perustelut: tehostaa kansainvälistä suojele koskevia hakemusprosesseja sekä kehittämällä viranomaisten toimintaa että yksinkertaistamalla hakemusmenettelyjä. ehkäistä turvapaikkaprosessin väärinkäyttöä ja suoraviivaistaa tiettyjä hakemusprosesseja, millä pyritään tehokkuuden lisäksi säästöihin

Lausumme asiasta seuraavaa:

Turvapaikkapöytäkirjan tarkistaminen ym. menettely

Esityksessä esitetään, ettei Maahanmuuttovirasto jatkossa kävisi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa kansainvälistä suojelua hakevan kanssa läpi puhuttelutilaisuudessa, vaan hakijoille annettaisiin kohtuullinen määräaika, jonka aikana he voisivat halutessaan puhuttelun jälkeen toimittaa pöytäkirjaan lisäyksiä ja korjauksia. Jos lisäyksiä ja/tai korjauksia toimitettaisiin annetun määräajan jälkeen, Maahanmuuttovirasto voisi jättää ne huomioimatta.

Emme kannata esitystä. Mikäli kuitenkin esitystä päätetään edistää eikä Maahanmuuttovirasto enää tarkista pöytäkirjoja, tulisi tarkistaminen maahanmuuttoviraston järjestämän tulkin kanssa mahdollistaa avustajalle ja hakijalle.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry tekee asiantuntijatyötä ruohonjuuritasolla suoraan turvapaikkaprosessissa olevien ihmisten kanssa prosessin eri vaiheissa. Olemme vuosien saatossa nähneet satoja turvapaikkaprosesseja ja puhuttelupöytäkirjoja sekä myös osallistuneet puhutteluihin erityisesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kanssa. Puhuttelujen merkitys on valtava ja monet väärät kielteiset päätökset ovat nähdäksemme epäonnistuneen puhuttelun seurausta.

Toisin kuin esityksessä väitetään, esityksellä tulee toteutuessaan olemaan nähdäksemme todella suuri merkitys nimenomaan haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Näin on arvioinut myös yhdenvertaisuusvaltuutettu osana selvitystään uusintahakemuksista. Pidämme käsittämättömänä sitä, että esityksessä väitetään, ettei muutoksella olisi merkitystä oikeusturvalle eikä vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevien kannalta.

Esitystä perustellaan halulla vähentää Maahanmuuttoviraston työtaakkaa ja tehostaa prosesseja, mm. poistamalla tarve järjestää jatkopuhutteluja ja sopia niiden ajankohtia. Niin ikään esityksessä todetaan, että esityksen perusteluiden mukaan Maahanmuuttoviraston mukaan ”pöytäkirjan läpikäynti hakijan kanssa itse puhuttelutilaisuudessa on usein turhaa, sillä pöytäkirjaan tehtävät lisäykset ja korjaukset eivät yleensä ole merkityksellisiä hakemukseen tehtävän päätöksen lopputuloksen kannalta; käytännössä puhuttelijan työaika kuluu yleensä useita tunteja ainoastaan puhutteluhuoneessa istumiseen tulkin lukiessa pöytäkirjaa hakijalle.”

Nähdäksemme sellainen ”tehostamistoimi”, jolla kasvatetaan virheellisten päätösten riskiä sekä työtaakkaa muissa viranomaisasteissa, ei ole tehostamistoimi ensinkään. Päinvastoin useat selvitykset myös viime vuonna (YVV 2024 uusintahakemuksista; Pakolaisneuvonta haavoittuvasta asemasta turvapaikkaprosessissa 2023) ovat korostaneet sitä, mikä merkitys ensimmäisellä turvapaikkapuhuttelulla eikä tehtyjä virheitä jouduta korjaamaan uusissa prosesseissa.

Esityksessä on arvioitu suppealla puhuttelupöytäkirjojen koeotannalla sitä, kuinka paljon pöytäkirjan tarkistamisvaiheessa on tehty muutoksia ja lisäyksiä, joilla on ollut todellista merkitystä sisällöllisesti. Otannan mukaan mukaan 7,5 %:n muutoksista voitiin katsoa olevan siten merkityksellisiä, että “lisäykset toivat sisällöllisesti todellista lisäselvitystä hakijan asiaan. - - Korjausten osalta merkityksellisten korjausten osuus oli 5,3 %, ja usein korjaukset olivat esimerkiksi erisnimien translitterointeja.”

Maahanmuuttoviraston oman ohjeistuksen mukaisesti hakijan oma kertoma eli pöytäkirjaan kirjattu on keskeisin turvapaikkapäätöksen peruste. Nähdäksemme siis esityksessä mainittu osuus pöytäkirjoista, joiden sisältö merkittävästi muuttui tarkistuksen seurauksena, ei ole pieni, vaan valtavan suuri, kun kyseisten dokumenttien perusteella tehdään päätöksiä, joiden perusteella päätetään ihmisten henkeen ja terveyteen liittyvistä seikoista ja voidaan pahimmassa tapauksessa päätyä rikkomaan palautuskieltoa.

Lisäksi Maahanmuuttoviraston ja esityksen perusteluiden antama kuva pöytäkirjan tarkistuksen merkityksestä ja roolista puhuttelutilanteessa on avustajana toimivan ja kuultavana olevan ihmisen näkökulmasta paljon esityksessä selostettua merkittävämpi.

Tutun kokemuksen mukaan: pöytäkirjan tarkistusvaiheessa lisätään tai korjataan lähes aina hakijan kertomuksen johdonmukaisuuden, uskottavuuden ja loogisuuden näkökulmasta merkittäviä seikkoja. Etenkin jos hakija kärsii traumaoireista, jolloin unohtelu, keskittymiskyvyn ongelmat ym. vaikeuttavat puhuttelua, antaa tarkistaminen mahdollisuuden rauhassa lisätä, korjata ja selkiyttää kertomusta ja antaa puhuteltavalle aikaa ja tilaa omien kokemusten esittämiseen kattavasti. Niin ikään pöytäkirjan tarkistusvaiheessa usein sekä avustaja että puhuttelija saattavat esittää lisäkysymyksiä, kun todetaan jonkin seikan jääneen liian pintapuolisesti tai epäselvästi esitetyksi.

Tutulla on kokemusta myös nimenomaan tarkistusvaiheessa selvinneistä termien ja sanaston käyttöön liittyvistä kulttuurisista eroavaisuuksista. Esimerkkinä henkilö, joka kertoi joukon miehiä lähestyneen häntä ja lohduttaneen häntä toistuvasti. Nimenomaan tarkistusvaiheessa avustajan tekemien lisäkysymysten kautta selvisi, että tilanteessa oli kyse seksuaalisesta väkivallasta, jota henkilö ei osannut sanoittaa toisin. Turvapaikkaa myönnettäessä tarkistuksessa selvinneellä seikalla keskeinen merkitys. Mikäli tarkistus olisi jäänyt hakijan vastuulle, asia ei olisi selvinnyt – näin ei käynyt hakijan hakiessa ensimmäistä kertaa ilman asiantuntevaa apua ja käyttäessä samaa sanoitusta.

Tulkkauksen ongelmat tulevat usein esiin vasta tarkistusvaiheessa. Esityksessäkin todetaan useaan kertaan, että “puhuttelussa olevan tulkin ammattitaito vaikuttaa pöytäkirjan tarkastamisen olosuhteisiin.”, sama asia vaikuttaa voimakkaasti myös itse puhuttelutilanteessa. Selvityksessä käytetty esimerkkiaineisto koskee arabiaankieltä, joka on suuri kieliryhmä ja jonka ammattitaitoisia tulkkeja on Suomessa tarjolla. Tilanne on huomattavasti hankalampi monien muiden Suomessa harvinaisempien tai maailmalla pienempien kielten kohdalla, joiden ammattimaisia tulkkeja on tarjolla vähän ja tulkkauksen laatu on todella vaihtelevaa. Mi omassa puhutteluja koskevassa selvityksessä vuonna 2018 on mm. todettu, että “Selvitys paljasti myös sen, että

Maahanmuuttoviraston valmiudet tulkkausten laadun ja oikeellisuuden valvontaan eivät tällä hetkellä ole riittävät, vaan asia on pitkälti sen varassa, että hakija itse riitauttaa tulkkauksen oikeellisuuden muutoksenhaussa. Maahanmuuttovirasto ei tee systemaattista tai edes pistokoevalvontaa tulkkauksiin. Tämä on merkittävä puute laadun- ja laillisuusvalvonnan kannalta, kun otetaan huomioon, mikä merkitys kaikella puhuttelussa esille tulleella on hakijan saamaan turvapaikkaratkaisuun.”

Lähde:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/1410869/4024872/Maahanmuuttoviraston+turvapaikkaselvitys/91b15620-7955-4876-9539-b2e23f9ee9f4/Maahanmuuttoviraston+turvapaikkaselvitys.pdf>

Jatkopuhuttelujen tarve ei useinkaan ole ongelma, toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää, vaan päinvastoin kokemuksemme mukaan harvemmin turvapaikka-asiaa pystytään yhdessä päivässä riittävällä perusteellisuudella selvittämään. Usein luottamuksen synnyttäminen puhuttelijan ja puhuteltavan välille saattaa ottaa aikaa ja usein on niin, että vasta toisena puhuttelupäivänä hakija uskaltaa luottaa ja kertoa puhuttelijalle keskeisistä ja merkittävistä seikoista.

Muutos nyt esitetyssä muodossa tulisi lisäämään hakijoiden eriarvoista kohtelua ja heikentämään yhdenvertaisuutta entisestään. Esityksessä todetaan, että ”Esityksellä ei ole vaikutuksia hakijoiden oikeusturvatakeisiin. Hakijalla olisi oikeus toimittaa lisäyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaansa kuten nykyisinkin, ennen kuin määrittävä viranomainen tekee päätöksen hakemukseen”. Tosiasiassa hakijan oikeus toimittaa lisäyksiä ja korjauksia ei ole mikään oikeusturvan tae, jos se on käytännössä hakijalle itselleen mahdotonta. Kielitaidoton hakija ei pysty tarkistamaan suomenkielistä pöytäkirjaa itsenäisesti eikä tavallisella hakijalla ole pääsyä tulkkipalveluihin itsenäisesti eikä myöskään ole kohtuullista olettaa, että hakija luetuttaa salassapidettävää erittäin henkilökohtaista materiaalia kenellekään ulkopuolisella. Mikäli Maahanmuuttovirasto tai oikeusavustaja eivät pöytäkirjaa tarkista tulkin avulla hakijan kanssa, ei hakijalla ole mitään edellytystä ymmärtää, mitä hänen sanomakseen on kirjattu eikä näin ollen mahdollisuutta myöskään mahdollisia virheitä korjata.

Esityksen mukaan pöytäkirja voidaan jatkossa tarkistaa avustajan järjestämässä tilaisuudessa, mutta sen läpikäyminen ei myöskään ole enää jatkossa velvoittava toimi, joten avustaja voi käyttää harkintaa, eikä ole velvoitettu kyseistä tilaisuutta asiakkailleen järjestämään. Mikäli pöytäkirjan tarkistaminen (ja sen viemä huomattava aika sekä tulkkauksen kustannukset) tulevat jatkossa lankeamaan oikeusaputoimistoille tai yksittäisille avustajille, tulee tämä tarkoittamaan, että isolle osalle asiakkaista pöytäkirjaa ei tarkisteta ja jälleen yksi turvapaikkaprosessin vaihe jää riippumaan yksittäisten oikeusavustajien viitseliäisyydestä ja ammattietiikasta ja tulee eriarvoistamaan hakijoita huomattavasti.

Julkisista oikeusaputoimistoista saatava apu on laadultaan vaihtelevaa jo nyt ja usein avustaja ei tunne hakijan asiaa kovinkaan hyvin ennen puhuttelua. Monissa tilanteissa julkinen oikeusavustaja on esimerkiksi saattanut puhua avustettavan kanssa vain kerran puhelimitse. Monissa tilanteissa

avustajat myös päättävät, että he eivät osallistu puhutteluihin hakijoiden kanssa. Tällaisessa tilanteessa puhutteluun osallistumattomalla avustajalla ei ole mitään edellytyksiä arvioida puhuttelupöytäkirjan kattavuutta tai oikeellisuutta jälkikäteen.

Myös niille asiakkaille, jotka maksavat oikeusapunsa itse, tulee pöytäkirjan tarkistaminen tarkoittamaan tuhansien eurojen laskua, mikä hyvin todennäköisesti tarkoittaa sitä, että hakijoilla ei siihen ole tosiasiallisesti varaa. Kustannukset nousevat kohtuuttomiksi hakijoille, jotka korvaavat oikeusavun itse. Jo nyt törmäämme tilanteisiin, missä hakija ei ymmärrä puhuttelun merkitystä ja tästä syystä:

Pöytäkirjan tarkistamisen poistaminen tulee tarkoittamaan sitä, ettei valtaosalla hakijoista ole tosiasiallista mahdollisuutta selvittää sitä, mitä pöytäkirjaan on kirjattu.

Vaikka Maahanmuuttoviraston työmäärä vähenisi, se kasvaa muiden viranomaisten osalta, koska esimerkiksi hallinto-oikeudet ja oikeusavustajat joutuvat yhä useammin kuuntelemaan nauhalta ja tarkistamaan nauhoitetuista tiedostoista mahdollisia virheitä puhutteluissa. Tämä vaatii tulkkauksen järjestämistä nauhan kuuntelemiseksi ja tuntien lisätoita.

Katsomme, että esitys tulee heikentämään kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeusturvaa ja erityisesti näin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta. Kun kyseinen lakimuutos vielä yhdistyy jo toteutettuihin muihin menettelymuutoksiin näemme, että se vaarantaa vakavasti etenkin haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden asemaa ja lisää palautuskiellon rikkomisen todennäköisyyttä. Muita heikennyksiä ovat esimerkiksi Maahanmuuttoviraston mahdollisuus ilman hakijan suostumusta puhutella hänet etänä sekä oikeusavun heikkeneminen siten, että monien hakijoiden kohdalla etenkin julkisessa oikeusaputoimistossa hakijaa ei välttämättä tavata kasvotusten ennen puhuttelua eikä avustaja mahdollisesti mene hakijan mukaan puhutteluun.

Sur place -syy

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi määritelmädirektiivin mukainen mahdollisuus jättää pakolaisasema myöntämättä tilanteessa, jossa hakija tekee uusintahakemuksen, jonka perusteet hän on itse tahallisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen. Emme kannata muutosta vaan näemme siinä todellisen riskin palautuskiellon loukkaamiseen ja toteamme sen myös kavertavan pahimmassa tapauksessa turvapaikanhakijoina saapuneiden mahdollisuuksia vapaaseen poliittiseen, aatteelliseen, uskonnolliseen ja omaan identiteettiin liittyvään ilmaisuun.

Tutu katsoo, että uusintahakemuksen perusteiden luomisen tahallisuuden arvioiminen on vaikeaa, ellei mahdotonta. Jotta hakijan toiminta täyttäisi perustellusti tahallisuuden määritelmän, tulisi voida näyttää toteen, että hakijan toiminnan ainoana päämääränä voitaisiin katsoa olleen luoda

perusteet turvapaikkahakemukselleen. Kyseinen toiminta voisi esityksen mukaan olla esimerkiksi sosiaaliseen mediaan selvästi tarkoituksenhakuisen sisällön luomista tai muuta—yleensä—julkista toimintaa, jolle ei voida katsoa olevan muita perusteita kuin hakijan keksimän turvapaikkaperusteen näytön luominen.

Tahalliseksi katsotun toiminnan erottaminen sanan- ja ilmaisunvapaudesta on näkemyksemme mukaan erittäin hankalaa, ja esitetty muutos lisää mielivallan riskiä viranomaispäätöksissä. Tulevaisuudessa siis esimerkiksi julkista poliittista toimintaa tai henkilön muuttanutta uskonnollista suuntautumista tulisi alkaa arvioida siitä näkökulmasta, onko se tahallista turvapaikkaperusteen hankkimista vai onko toiminnan tarkoitus jokin muu. Tilanteessa, jossa moni turvapaikanhakija tulee maista, jossa heidän sanan- ja ilmaisunvapauttaan sekä perusoikeuksiaan on rajoitettu voimakkaasti, on kokemuksemme mukaan hyvin luontevaa, että omaan identiteettiin, poliittiseen mielipiteeseen sekä uskonvakaumukseen liittyvät mielipiteet on mahdollista tuoda esiin tai näkemykset kehittyvät ja poliittinen toimijuus saa tilaa vasta Suomen kaltaisessa vapaassa ja turvallisessa maassa. Näin ollen sur place -perusteita muodostuu kokemustemme mukaan monilla etenkin pitkään turvapaikkaprosessissa olleilla henkilöillä. Katsotaanko tulevaisuudessa esimerkiksi vähemmistöjen ja naisten oikeuksia Suomessa julkisesti omassa yhteisössään ajaneen turvapaikanhakijan keksineen itselleen turvapaikkaperusteen, mikäli hän on vasta Suomessa alkanut kyseenalaistaa kotimaansa naiseen ja seksuaalivähemmistöihin kohdistamia rajoituksia ja alkanut puhua julkisesti niitä vastaan saaden uhkauksia sekä Suomesta että kotimaastaan? Entäpä naisten silpomista vastaan Suomessa kampanjoinut nuorimies, jonka kotimaassa yhteisö edellyttää silpomista, onko hän keksinyt itselleen turvapaikkaperusteen postaamalla sosiaalisessa mediassa kriittisesti aiheesta ja saadessaan tappouhkauksia kotimaasta? Entäpä henkilö, joka on uskaltanut vasta useamman vuoden Suomessa asuttuaan lopulta julkisesti luopua uskostaan, johon häntä on koko hänen aiempi ikänsä pakotettu perheen ja lähtömaan lainsäätäjän toimesta? Kaikki edellä mainitut ovat tilanteita, joita tosielämässä olemme kohdanneet, jotka aiheuttavat hakijoille todellista hengenvaaraa ja ovat laissa mainittuja sur place -perusteita.

Joka tapauksessa sellaisenkin teon kohdalla, joka tulkittaisiin tahalliseksi tulisi aina arvioida todellinen palautuskiellon rikkomisen mahdollisuus ja hakijaan kohdistuva vainon vaara. Maahanmuuttoviraston on siis joka tapauksessa arvioitava vaara, jolle henkilö mahdollisesti altistuu, mikäli hänelle ei kansainvälistä suojelua myönnetä.

Lopuksi

Puhuttelupöytäkirjan systemaattisesta tarkastamisesta luopuminen on vastuutonta monikulttuurisessa ja -kielisessä tulkatussa vuorovaikutustilanteessa sellaisten henkilöiden asiassa, joiden on erityisen vaikeaa kertoa traumaattisista kokemuksista viranomaisille. Puhuttelussa kyse on tilanteesta, jolla on keskeinen merkitys henkilön elämälle ja tulevaisuudelle. Siksi sen dokumentoimisen tarkkuudesta ei voi kustannussyistä tinkiä oikeusturvaa ja perus- ja ihmisoikeuksia vaarantamatta.

Kokonaisuutena lakimuutos näyttäytyy ideologisena toimenä, joka heikentää turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saaneiden juridista asemaa ja oikeusturvaa. Samaan aikaan se todennäköisesti ainoastaan siirtää kustannuksia ja työtä viranomaiselta toiselle, eikä siis tuo edes huomattavia säästöjä.

Lopuksi toteamme jälleen, että ulkomaalaislakiin on tehty lukuisia jo valmiiksi monin tavoin heikossa asemassa olevaa ihmisryhmää koskettavia oikeusheikennyksiä. Lakimuutosten tarpeiden perustelu on jäänyt monilta osin epäselväksi, sillä lakiesityksissä vaikuttavuusarviot ovat yhteisvaikutusten; ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen; yhdenvertaisuuden; lapsivaikutusten sekä yleisten yhteiskunnallisten vaikutusten näkökulmasta olleet erittäin suppeita, puutteellisesti toteutettuja tai puuttuneet kokonaan. Nähdäksemme kokonaiskuvaa näiden muutosten yhteisvaikutuksista kyseisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei enää voi olla edes lainsäätäjällä. Myöskään yhteiskunnallisten yhteisvaikutusten arvioiminen ei nähdäksemme ole mahdollista.

Veera Kaleva

Asiantuntija

Meri Korniloff

Toiminnanjohtaja

Sanna Valtonen

Puheenjohtaja

Korniloff-Kuusiholma Meri
Turvapaikanhakijoiden tuki ry/ Stödföreningen för Asylsökande RF