

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kaakkois-Suomen Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri lausuu hallituksen esitys-luonnoksesta koskien ulkomaalaislain muuttamista seuraavaa:

Puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopumisen osalta on nähtävissä suuria haasteita koskien sekä hakijoiden oikeusturvaa, että tavoiteltuja hyötyjä kustannussäästöjen sekä käsittelyaikojen nopeutumisen osalta. Näin ollen Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri ei kannata muutosta ainakaan sen laajuisena, kuin sitä esitysluonnoksessa esitetään.

Hallituksen esitysluonnoksen pohja-aineistossa on tarkasteltu 20 arabian kielellä suoritetusta turvapaikkapuhuttelusta laadittua puhuttelupöytäkirjaa ja sitä kautta todettu korjausten ja täydennysten vähäisyys tarkastusvaiheessa. Tältä osin aineiston voidaan todeta olevan kattavuudeltaan erittäin pieni ja muutoinkin heikosti todellista tilannetta edustava. Koska arabia on tulk-kauskielistä yleisin, kokeneiden ja taitavien tulkkien saatavuus puhutteluihin on hyvä. Lähtökohtaisesti arabiaksi suoritetuissa puhutteluissa on vähemmän virheitä, väärinkäsityksiä ja korjausten tarvetta kuin harvinaisemmilla kielillä suoritetuissa puhutteluissa, koska tulkit ovat kokeneita ja termit va-kiintuneita. Kokemuksen johdosta tulkeilla on usein myös paikallistuntemusta koskien hakijoiden kotialueita, jolloin esimerkiksi paikkoihin liittyvät epä-selvyudet ovat harvinaisempia. Näin ollen korjausten ja lisäysten tarve on arabiankielissä puhuttelupöytäkirjantarkastuksissa keskimääräistä huomattavasti vähäisempi.

Muiden kielten, erityisesti harvinaisten kielten osalta, korjausten, lisäysten ja täydennysten tarve on usein merkittävästi suurempi. Harvinaisempiin kieliin ei aina ole saatavilla yhtä kokeneita ja rutinoituneita tulkkeja, joka voi johtaa esimerkiksi monitulkintaisiin tai epätarkkoihin sanavalintoihin ja vaikeasti ymmärrettäviin lauserakenteisiin hakijan kerrontaa suomeksi tulkattaessa. Lisäksi esimerkiksi englannin osalta tulkkausongelmat ja väärinkäsitykset ovat verrattain yleisiä, koska kielessä on runsaasti eri murteita, jotka eroavat etenkin puhuttuna toisistaan huomattavasti.

Erityisesti afrikkalaistaustaisilla hakijoilla voi olla huomattavia ongelmia ymmärtää britti- tai amerikanenglantia ja toisaalta myös tulkeilla voi olla haasteita ymmärtää hakijoiden murretta ja käyttämiä termejä. Kaikki nämä seikat lisäävät väärinymmärrysten vaaraa ja kasvattavat pöytäkirjan tarkastusten merkitystä.

Korjausten, täydennysten ja lisäysten tarve riippuu myös hakijan turvapaikkaperusteiden laadusta ja laajuudesta, sekä hakijan henkilökohtaisista omi-naisuuksista. Laajojen ja traumatisoiviin aiheisiin liittyvien puhuttelujen yhteydessä on pääsääntöisesti enemmän korjausten ja täydennysten tarvetta kuin tilanteessa, jossa perusteet liittyvät esimerkiksi aseelliseen toimintaan värväämiseen sisällissotaa käyvässä maassa.

Näin ollen käytetyn aineiston pohjalta ei voida päätyä siihen lopputulokseen, että pöytäkirjantarkastuksen merkitys olisi vähäinen ja merkittävien korjausten, lisäysten ja täydennysten määrä ei olisi olennainen asian selvittämisen kannalta.

Pöytäkirjantarkastuksen merkitys korostuu haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Haavoittuvassa asemassa olevilla hakijoilla on usein joko turvapaikkaperusteisiin liittyviä tai muutoin traumaattisia tapahtumia taustallaan, jotka voivat olennaisesti vaikuttaa hakijan kykyyn muistaa asioita ja kertoa niistä johdonmukaisella ja ymmärrettävällä tavalla. Tällaisten hakijoiden kohdalla olennaisia tarkennuksia, korjauksia ja lisäyksiä tulee verrattain usein pöytäkirjantarkastusvaiheessa, koska oman kertomuksen kuuleminen palauttaa asioita paremmin mieleen. Täten haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla pöytäkirjantarkastuksella voi olla olennainen, jopa ratkaiseva merkitys hakijan asian ja turvapaikkaperusteiden selvittämisen kannalta.

Edellä lausuttu pätee myös tilanteisiin, joissa hakijan turvapaikkaperusteet ovat monimutkaisia ja tapahtumat voivat sijoittua pitkälle ajanjaksolle ja myös eri alueille hakijan kotimaassa ja jopa kotimaan ulkopuolella.

Hallituksen esitysluonnoksessa on korostettu, että pöytäkirja pääsääntöisesti tarkastettaisiin alaikäisten hakijoiden kohdalla. Alaikäisillä hakijoilla on aina puhuttelussaan läsnä edustaja, jolla on oikeus käyttää puhevaltaa. Varsin usein heillä on myös avustaja. Edustajalla on puhuttelun kuluessa mahdollisuus kysyä hakijalta kysymyksiä ja hän tuntee edustettavansa tilanteen. Näin ollen alaikäisten hakijoiden oikeusturva on jo lähtökohtaisesti paremmin varmistettu kuin muiden haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden asema.

Toisaalta pöytäkirjantarkastusvaiheessa käydään läpi koko hakijan kertomus ja turvapaikkaperusteet kokonaisuudessaan. Tämä voi olla hakijalle hyvin raskasta ja laukaista jopa traumareaktioita tilanteessa, jossa hakijalla on taustallaan hyvin vakavia kokemuksia, kuten seksuaalista väkivaltaa, ihmis-kauppaa tai kidutuskokemuksia.

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla pöytäkirjan tarkastuksen tulisikin olla pääsääntö ja siitä voitaisiin luopua lähinnä tilanteissa, joissa hakijalla on ollut avustaja paikalla puhuttelussa koko puhuttelun ajan ja on olemassa pelko siitä, että perusteiden uudelleen läpikäynti pöytäkirjan tarkastuksessa on hakijalle liian raskasta hänen terveydentilansa huomioiden.

Erityisen tärkeää puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen on tilanteissa, joissa puhuttelu on suoritettu mulla asiakkaan ymmärtämällä kielellä kuin hänen äidinkielellään. Tällöin haasteeksi voi tulla hakijan rajoittunut kielitaito ja sanavarasto, vaikka hakija sinänsä ymmärtäisi puhuttelukieltä verrattain hyvin. Näissä tilanteissa virhealttius kasvaa ja korjausten ja täydennysten tarve pöytäkirjantarkastusvaiheessa on isompi.

Vähänkään monimutkaisempiin turvapaikkaperusteisiin liittyvissä puhutteluissa on varsin yleistä, että myös puhuttelijalla nousee esiin täydentäviä kysymyksiä pöytäkirjan tarkastuksen yhteydessä. Kun kysymykset on esitetty asiayhteydessään pöytäkirjaa tarkistettaessa, pöytäkirjasta tulee loogisempi ja selkeälukuisempi ja siten päätöksenteko on helpompaa. Verraten usein kokeneet tulkit korjaavat pöytäkirjaa myös omasta aloitteestaan pöytäkirjantarkastusvaiheessa huomattessaan, että jokin kohta on kirjattu eri tavoin kuin mitä tulkki on alun perin tulkannut.

Pöytäkirjan tarkistuksesta luopuminen tulisi erittäin suurella todennäköisyydellä johtamaan siihen, että lisäkuulemisten tarve kasvaa nykyisestä. Tällöin asian ratkaisuvaiheessa havaitaan, että asia ei ole riittävällä tarkkuudella selvitetty, vaan asiaa tarvitsee vielä selvittää hakijaa henkilökohtaisesti kuulemalla. Tämä tulee pidentämään käsittelyaikoja ja lisäämään Maahanmuuttoviraston työmäärää ja vähentämään merkittävästi niitä hyötyjä, joita uudistuksella olisi tarkoitus saavuttaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty, että hakijan avustajan ei aina tarvitsisi olla läsnä avustajalle siirrettyssä pöytäkirjan tarkastuksessa. Epäselväksi jää, kenen tehtäväksi esityksen laatija tällaisessa tilanteessa on ajatellut hakijan tekemien korjausten, täydennysten ja lisäysten laatimisen ja Maahanmuuttovirastolle toimittamisen tulevan tehtäväksi. On selvää, että tulkki on tehtävässään puolueeton ja riippumaton, eikä tehtävää voi siten tulkille siirtää. Muutoinkin avustajan tulee olla perehtynyt asiakkaan turvapaikkaperusteisiin ja tilanteeseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, eikä vasta mahdollisen muutoksenhaun yhteydessä kuten luonnoksessa on esitetty.

Hakijoiden turvapaikkaperusteet ja turvapaikkapuhuttelupöytäkirjat sisältävät salassa pidettävää tietoa, joiden joutuminen ulkopuolisten käsiin voi pahimmillaan vaarantaa hakijan ja hänen läheistensä turvallisuuden.

Hakijan oikeusturva edellyttää, että mikäli pöytäkirjaa ei tarkisteta Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelun yhteydessä, hänellä tulee olla käytettävissään asiaansa huolellisesti

perehtynyt oikeusavustaja, joka myös on läsnä pöytäkirjantarkastustilaisuudessa ja kirjaa mahdolliset korjaukset, lisäykset ja täydennykset ylös ja myös tarvittaessa esittää tarkentavia lisäkysymyksiä. Lisäkysymysten tarve nousee esiin etenkin tilanteissa, joissa tarkastusvaiheessa ilmenee olennaisia korjauksia ja lisäyksiä. Myös hyvä asianajotapa edellyttää, että avustaja hoitaa toimeksiannon olennaiset toimenpiteet itse, eikä siirrä kyseisiä toimenpiteitä toimiston mahdolliselle avustavalle henkilökunnalle. Koska pöytäkirjan tarkastuksessa on kyse pohjimmiltaan hakijan oikeusturvasta ja siitä, että sillä varmistetaan Maahanmuuttoviraston puhuttelupöytäkirjan oikeellisuus, on selvää, että kyseessä on toimeksiannon hoitamisen kannalta erittäin olennainen merkitys.

Edelleen on tärkeää, että lisäselvitysten toimittamiselle varataan riittävän pitkä aika, jotta hakijalla on myös tosiasiallinen mahdollisuus saada puhuttelupöytäkirjansa tarkistettua asianmukaisesti.

Mikäli turvapaikkapöytäkirjoja ei enää lähtökohtaisesti tarkasteta turvapaikkapuhuttelun yhteydessä Maahanmuuttovirastossa, tulee avustajien työmäärä lisääntymään olennaisesti. Tilanne tulee johtamaan siihen, että yhä useammat hakijat haluavat avustajan mukaansa puhutteluun ja myös haluavat tarkastaa pöytäkirjan avustajansa kanssa. Koska ennakolta on mahdotonta tietää korjausten, lisäysten ja täydennysten tarvetta ja merkitystä asian selvittämisen kannalta, ei avustajalla lähtökohtaisesti ole mahdollisuutta katsoa toimenpidettä tarpeettomaksi.

Tosiasiallisesti puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopuminen turva-paikkapuhuttelun yhteydessä Maahanmuuttovirastossa tulee siten tarkoittamaan tarkastusten aiheuttamien kustannusten siirtoa Maahanmuuttovirastolta oikeusaputoimistoille. Esitysluonnoksessa esitetty kustannusarvio on rajusti alimitoitettu, vaikka tarkkoja kustannuksia onkin erittäin vaikeata arvioida. Todennäköistä on, että valtaosa Maahanmuuttovirastolle tulevista säästöistä siirtyykin suoraan oikeusavun kustannuksiksi joko julkisten oikeusavustajien virkatyönä tekemänä työnä tai yksityisille avustajille oikeusapupalkkioina maksettavaksi.

Pöytäkirjantarkastusten siirtäminen avustajien tehtäväksi tulisi siten aiheuttamaan merkittäviä lisäresurssitarpeita oikeusapuun. On todennäköistä, että avustajien osallistuminen puhutteluun entisestään lisääntyy ja tämän ohella tarkastustilaisuudet ovat erittäin aikaa vieviä ja työläitä. Nykyisessä tilanteessa, joissa julkisten oikeusavustajien kalenterit ovat jo valmiiksi täynnä, tulee olemaan suuria haasteita saada tarkastustilaisuuksia järjestettyä kohtuullisessa ajassa turvapaikkapuhuttelun jälkeen. Edelleen tehtävän siirto avustajille tulee vähentämään toimeksiantojen määrää, jonka yksittäinen avustaja pystyy hoitamaan. Tästä seuraa oikeusavun jonojen pidentyminen, lisäresurssien tarve oikeusapuun sekä yksityisille avustajille annettavien oikeusapuhjausten lisääntyminen.

On myös todennäköistä, että hakijoiden avustajiensa kanssa toimittamat korjaukset, lisäykset ja täydennykset tulevat lisäämään lisäkuulemisten tarvetta Maahanmuuttovirastossa. Näin on erityisesti tilanteissa, joissa hakija pöytäkirjaa tarkistettaessa muistaa jonkun kokonaan uuden seikan tapahtumiin liittyen, tai puhuttelupöytäkirjan kirjauksessa on olennainen virhe, jonka hakija tarkastusvaiheessa korjaa.

Eteen voi tulla myös tilanteita, joissa puhuttelussa läsnäollut avustaja on muistiinpanoihinsa kirjannut jonkin asian olennaisesti eri tavoin kuin puhuttelija. Tässä tilanteessa voi olla hyvin haastavaa jälkikäteen selvittää tilannetta ja kirjauksen oikeellisuutta. Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa korostetaan, ettei pöytäkirjan jälkikäteinen korjaaminen ja täydennysten tekeminen vaikuttaisi hakijan uskottavuuteen, voi tosiasiallisesti tulla eteen tilanteita, joissa hakijan uskottavuus kyseenalaistetaan, vaikka kyseessä on alun perin ollut puhuttelun suorittaneen ylitarkastajan virhe tai väärinymmärrys.

Riskinä puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopumisessa on myös niin sanottujen maallikkoavustajien lisääntyminen ja se, että hakijat alkavat toimittaa lisäselvityksiä ystäviensä ja tuttaviansa avustuksella. Koska tällaisia maallikkoavustajia eivät sido mitkään hyvää asianajotapaa tai muuta eettistä toimintaa koskevat ohjeet, on olemassa suuri vaara sille, että ulkopuolisten henkilöiden omat tulkinnat tai mielipiteet voivat vaikuttaa toimitettavaan lisäselvitykseen. Tällaiset maallikoiden laatimat lisäselvitykset voivat olla myös hyvin epäselviä ja monitulkintaisia. Myös arkaluontoisten tietojen salassapito voi vaarantua. Maallikkoavustajien mukaantulo turvapaikkaprosessiin voi pahimmillaan vaarantaa hakijan oikeusturvan ja aiheuttaa tarpeetonta lisätyötä Maahanmuuttovirastolle ja vaikeuttaa asian selvittämistä ja päätöksentekoa.

Hyvin selkeiden turvapaikkaperusteiden osalta tilanteissa, jossa puhuttelu on sujunut hyvin, eikä ongelmia tulkauksessa ole havaittu, pöytäkirjan tarkastamisesta luopuminen turvapaikkapuhuttelun yhteydessä voi nopeuttaa ja sujuvoittaa asian käsittelyä. Näissäkin tilanteissa puhuttelun yhteydessä tulisi laatia tiivistelmä hakijan kertomuksesta ja se tulisi puhuttelun päätteeksi lukea hakijalle. Pöytäkirjan tarkastuksesta luopumista tulisi kuitenkin käyttää harkiten ja vain tarkoin rajatuissa tilanteissa, eikä menettely sovi läheskään kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.

Myös traumatisoituneiden hakijoiden kohdalla voi olla perusteltua, että pöytäkirjan tarkastuksesta luovutaan ainakin osittain kaikkein vakavimpien oikeudenloukkausten kohdalla tilanteissa, joissa asian uudelleen läpikäynti laukaisee hakijassa traumareaktion tai muun vahvan reaktion. Tällöin on kuitenkin tärkeää, että hakijalla on ollut puhuttelussaan avustaja läsnä ja avustaja tarkistaa sanotut pöytäkirjan kohdat vertaamalla niitä omiin puhuttelusta laatimiinsa työmuistiinpanoihin ja avustajalle annetaan tilaisuus kommentoida ja täydentää pöytäkirjaa näiltä osin.

Hallituksen esitysluonnos on erittäin ongelmallinen myös siltä osin, että annetun määräajan jälkeen toimitetut lisäykset ja korjaukset voitaisiin jättää huomioon ottamatta. Ottaen huomioon palautuskiellon ehdottomuus ja ulkomaalaislaissa ja hallintolaissa säädetty viranomaisen selvityselvällisyys, hallintomenettelyssä asetettu aineellisen totuuden selvittämisen tavoite on turvapaikka-asioissa erityisen korostunut, eikä tätä tavoitetta voi sivuuttaa hakijan mahdollisen prosessuaalisen laiminlyönnin johdosta.

Kaikkiaan puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopuminen turvapaikka-puhuttelun yhteydessä on hyvin ongelmallinen ehdotus eikä Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri kannata esitystä ainakaan kokonaisuudessaan. Tietyissä rajatuissa tilanteissa se voi olla perusteltua ja sillä voidaan saavuttaa pieniä hyötyjä käsittelyaikojen lyhentymisen ja kustannussäästöjen muodossa.

Esitysluonnoksessa esitetyt kustannussäästöt ovat kuitenkin voimakkaasti ylimitoitettuja ja merkittävä osa aiotuista kustannussäästöistä siirtyisi oikeusavun kustannuksiksi. Erityisesti lisääntyvät oikeusapuohjaukset ulkoprosessuaalisissa asioissa yksityisille avustajille tulevat lisäämään kustannuksia vaikeasti ennakoitavalla tavalla.

Matkustusasiakirjojen aluerajaus puolestaan on esityksenä kannatettava ja selkeyttäisi asiantilaa. Tällä hetkellä monet pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneet henkilöt ovat epätietoisia siitä, millaisia vaikutuksia kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahan matkustamisella voi olla. Tämä pätee eritoten henkilöihin, jotka eivät ole saaneet asemaansa turvapaikkaprosessin vaan perheen yhdistämisprosessin kautta. Matkustusasiakirjassa oleva selkeä rajaus toisi siten asian paremmin henkilöiden tietoisuuteen.

Ongelmaksi voivat sen sijaan tulla tilanteet, joissa henkilöllä on pakottava ja perusteltu syy matkustaa kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahansa. Pääsääntöisesti tällaiset tilanteet ovat ennakoimattomia ja tulevat eteen lyhyellä varoitusajalla. Tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston keskimääräinen käsittelyaika pakolaisen matkustusasiakirjoissa ja muukalaispasseissa on viisi kuukautta. Tämä käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä tilanteissa, joissa tarve matkustamiselle on syntynyt äkillisesti. Mikäli matkustusasiakirjojen voimassaoloa rajataan alueellisesti, tulisikin varmistua siitä, että tarvittaessa matkustusasiakirjahakemus käsitellään pikaisesti tilanteessa, jossa hakijalla on perusteltu ja pakottava syy päästä matkustamaan kansalaisuusvaltioon tai entiseen pysyvään asuinmaahansa.

Majoniemi Lotta
Kaakkois-Suomen oikeusapu ja edunvalvont - Kymenlaakson
oikeusaputoimisto