

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Siirtolaisuusinstituutin lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (SM057:00/2023)

Lausunnon kirjoittajat: erikoistutkija Erna Bodström, erikoistutkija Jaana Palander sekä vastaava tutkija Eveliina Lyytinen

Siirtolaisuusinstituuttisäätiö sr on vuonna 1974 perustettu muuttoliikkeiden tutkimus- ja dokumentaatiolaitos. Instituutin toimialaan kuuluvat kansainväliset ja maan sisäiset muuttoliikkeet sekä niiden seurauksiin lukeutuvat ilmiöt.

Siirtolaisuusinstituutti lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan, että 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 suojeleä koskeviin päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne olisivat yhdenmukaiset vastaavien käännättämispäätösten täytäntöönpanoa koskevien säännösten kanssa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi joitakin Euroopan parlamentin ja neuvoston menettely- ja määritelmädirektiivien sallimia tiukennuksia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa ei enää tarkistettaisi turvapaikkapuhuttelussa, ellei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että hallituksen esityksessä halutaan lyhentää turvapaikkapäätöksenteon käsittelyaikoja. Samaan aikaan on tärkeää, että tätä ei tehdä käsittelyn laadun kustannuksella. Turvapaikkapuhuttelu on

olennainen oikeus ja turvapaikkakäsittelyn tärkein yksittäinen vaihe, sillä sen tarkoituksena on selvittää turvapaikanhakijan perusteet saada turvapaikka (Bodström painossa). Puhuttelussa turvapaikanhakija saa yleensä vapaasti kertoa, miksi hän hakee turvapaikkaa, minkä jälkeen Maahanmuuttoviraston edustaja kysyy aiheesta lisäkysymyksiä. Puhuttelu tapahtuu yleensä tulkin välityksellä. Turvapaikanhakijalla on oikeus käyttää puhuttelussa myös avustajaa, mutta aina avustaja ei ole mukana paikalla. Mukana voi myös olla tukihenkilö, jolla ei ole puheoikeutta. Maahanmuuttoviraston edustaja kirjaa ylös hakijan kertomuksen ja kysytyt kysymykset ja annetut vastaukset puhuttelun aikana, eli käytännössä samalla kun hakija puhuu. Tätä kirjausta kutsutaan puhuttelupöytäkirjaksi. Puhuttelun päätteeksi tulkki kääntää pöytäkirjan takaisin hakijalle, joka voi tehdä pöytäkirjaan korjauksia ja lisäyksiä. Puhuttelun lopuksi hakija, Maahanmuuttoviraston edustaja, tulkki ja mahdollinen avustaja vahvistavat pöytäkirjan allekirjoituksillaan (Bodström 2023, Bodström painossa). Turvapaikkapuhuttelun tehtävänä ei kuitenkaan ole pelkästään antaa hakijan kertoa, mitä hänelle on tapahtunut, vaan myös arvioida sitä, puhuuko hakija totta vai ei (Shuman ja Bohmer 2004).

Turvapaikkapäätös perustuu pitkälti puhuttelupöytäkirjaan kirjattuihin asioihin; ei siis suoranaisesti siihen, mitä hakija on puhuttelussa sanonut, vaan siihen, mitä pöytäkirjaan on kirjattu (Puumala, Ylikorni ja Ristimäki 2018; Bodström painossa). Siksi on tärkeää, että puhuttelupöytäkirja toistaa mahdollisimman tarkasti sen, mitä hakija on kertonut ja vastannut sekä hakijan ilmaisemat merkittävät tunnetilat (esim. itkeminen). Vaikka puhuttelupöytäkirjat on tapana ymmärtää puhuttelun tarkkoina toistoina (Dahlvik 2017), tutkimuksen perusteella tiedetään, että näin ei tosiasiaassa ole. Sen sijaan puhuttelupöytäkirjat uudelleen kontekstualisoivat sekä puhuttelutilannetta että siinä käytettyä kieltä monella tavalla (esim. Jacquemet 2009, Maryns 2014, Määttä 2015) ja ne saattavat sekä korostaa että vähätellä tiettyjä puhuttelun puolia (Puumala, Ylikomi ja Ristimäki 2018). Ottaen huomioon sekä puhuttelupöytäkirjan ratkaisevan luonteen turvapaikkapäätöksenteon kannalta että pöytäkirjaan liittyvät epätarkkuudet, on puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen olennainen osa turvapaikanhakijan oikeusturvan varmistamista. Puhutteluun liittyviä ongelmia onkin yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa tarkasteltu kriittisesti, ja tutkimuksessa on osoitettu miten epäammattimainen ensimmäinen puhuttelu voi johtaa paperittomuuteen ja jopa vääriin tietoihin pohjautuvaan karkotusuhkaan (Lyytinen 2022).

Pidämme myönteisenä sitä, että sisäministeriö on sivulla 12 kuvatus mukaisesti selvittänyt sitä, millaisia virheitä pöytäkirjan tarkastuksen yhteydessä korjataan. Käytetty otos, 20 pöytäkirjaa, on kuitenkin selvästi liian pieni, jotta siitä voitaisiin vetää johtopäätöksiä pöytäkirjan tarkastamisen vaikutuksista. Hallituksen esityksestä ei myöskään käynyt ilmi, miten sisäministeriö on määritellyt pöytäkirjaan tehtyjen korjausten tai muutosten "merkityksellisyyden". Aiheesta tarvittaisiin lisää mieluiten tutkimusperäistä tietoa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että puhuttelupöytäkirjaa ei edellä esitetyn tavoin enää tarkistettaisi turvapaikkapuhuttelussa, ellei sitä pidetä tarkoituksenmukaisena. Hallituksen esityksessä ei suoranaisesti tuoda esille, milloin pöytäkirjan tarkastamista pidettäisiin tarkoituksenmukaisena, mutta siinä tuodaan esille esimerkinomaisesti alaikäiset turvapaikanhakijat, muut haavoittuvuustekijät ja nopeutetun menettelyn käyttö, sekä tilanteet, joissa puhuttelun aikana on ilmennyt viitteitä mahdollisista merkittävistä väärinymmärryksistä, väärin kirjatusta tiedosta tai tulkkauksongelmista. On myönteistä, että nämä asiat on otettu hallituksen esityksessä huomioon. Kuitenkin väärinymmärrykset, väärin kirjatut tiedot ja tulkkauksongelmat voivat monesti tulla esiin

vasta pöytäkirjan tarkastusvaiheessa, joten tarkastusvaiheen ohittaminen lisää sen todennäköisyyttä, että näitä ei huomata eikä niihin puututa hallintovaiheessa (Maahanmuuttovirastossa), vaan niihin päästään puuttumaan vasta oikeuskäsittelyssä. Tämä tulee mitä todennäköisemmin heikentämään turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja pidentämään turvapaikkaprosesseja.

Hallituksen esityksen mukaan hakijalla olisi mahdollista toimittaa lisäyksiä ja korjauksia pöytäkirjaan joko itsenäisesti tai ”esimerkiksi käymällä pöytäkirja läpi oikeudellisen avustajan kanssa”. Vaikka esityksen jälkeenkin hakijalla siis olisi periaatteellinen mahdollisuus tarkistaa pöytäkirja, on epätodennäköistä, että kaikilla hakijoilla olisi siihen myös tosiasiallinen mahdollisuus. Käytännössä pöytäkirjan tarkastaminen vaatisi sitä, että hakijalla joko on 1) riittävä suomenkielen taito ja osaaminen turvapaikkaprosessista, jotta hän voi tarkastaa pöytäkirjan itsenäisesti, tai 2) oikeudellinen avustaja, joka on valmis järjestämään pöytäkirjan tarkastuksen tulkkauksineen. Käytännössä turvapaikanhakijoilla ei yleensä ole sellaista kielitaitoa tai osaamista, joka mahdollistaisi vaihtoehdon 1. Vaihtoehdon 2 osalta, vaikka turvapaikanhakijoilla on oikeus käyttää oikeudellista avustajaa, avustajalla on käytännössä laaja valta päättää, missä asioissa hän hakijaa avustaa (esim. osallistuuko hän turvapaikkapuhutteluun). Lisäksi, vaikka nykykäytännön mukaan pöytäkirja tarkistetaan Maahanmuuttovirastossa, on silti todennäköistä, että oikeudellinen avustaja on vielä joutunut korjaamaan joitakin seikkoja tämänkin jälkeen. Siksi emme näe, että ehdotettu tarkistamisen poistaminen olisi mitenkään suotavaa.

Hallituksen esityksessä (s. 28) pöytäkirjan tarkastaminen ei olisikaan oikeusavustajan kannalta velvoittava toimi, joten avustaja ei ole velvollinen järjestämään tarkastusta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikilla turvapaikanhakijoilla ei lakimuutoksen myötä ole mahdollisuutta käydä pöytäkirjaa läpi tavalla, jossa heillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tarkastaa se sekä tehdä korjauksia ja lisäyksiä. Tämä on merkittävä heikennys turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan. Suosituksemme on, että mikäli puhuttelupöytäkirjan tarkastuksesta esityksen mukaisesti luovutaan, säädetään samalla lakiin oikeusavustajien velvollisuus järjestää tarkastus aina pyydettyäessä.

Hallituksen ehdotus nojaa siihen, että Maahanmuuttoviraston edustaja selvittää hakijalle, miten pöytäkirjantarkastuksessa menetellään. Tutkimus turvapaikkapuhuttelupöytäkirjoista on varsin vähäistä, mutta uuden International Journal of Refugee Law -lehdessä julkaisuun hyväksytyyn artikkelin mukaan turvapaikkapuhuttelut eivät nykyiselläänkään fasilitoi turvapaikanhakijan ymmärrystä puhuttelun tarkoituksesta tai sen arvioinnista (Bodström painossa). Näin ollen on epätodennäköistä, että myöskään puhuttelupöytäkirjan tarkastuksen tarkoitusta tai käytäntöjä pystyttäisiin kaikille hakijoille selittämään niin, että oikeus tarkastaa pöytäkirja tosiasiallisesti toteutuisi, vaikka lakiin lisättäisiin oikeusavustajille velvollisuus sen järjestämiseen pyynnöstä.

Siirtolaisuusinstituutti on mukana STN-hankkeessa ”Mobile Futures”, jossa on tutkittu turvapaikanhakijoiden oikeusapua ja haastateltu julkisia oikeusavustajia (ks. Palander 2024). Heiltä on kysytty aikaisempien EU:n lainsäädäntöuudistusten yhteydessä esiin nousseista ehdotuksista, kuten puhuttelupöytäkirjojen tarkastamatta jättämisestä. Oikeusavustajat vastustivat ajatusta varsin ponnekaasti, näkivät siinä oikeusturvaongelmia, eivätkä pitäneet sitä millään muotoa tarkoituksenmukaisena. He nostivat esille seuraavia seikkoja:

- Pöytäkirjan tarkastus vie joskus paljon aikaa, mutta se on erittäin tärkeä vaihe, koska turvapaikkapäätös perustuu pöytäkirjan tietoihin.
- Pöytäkirjoissa on yllättävän usein väärinymmärtämisestä ja huonosta tulkkauksesta johtuvia virheitä. Tulkkauksen laadulla on suuri merkitys.
- Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta hallintovaiheessa, virheet siirtyvät helposti tuomioistuimeen, missä resursseja kuluu puhuttelutallenteiden kuunteluun ja tulkkaukseen.

Hallituksen esityksen yleisenä tavoitteena on siirtää turvapaikkaprosessin painopistettä turvapaikkapuhutteluun sekä lisätä prosessin tehokkuutta. On epätodennäköistä, että puhuttelupöytäkirjan tarkastamatta jättäminen palvelisi kumpaakaan tavoitetta. Jos puhuttelupöytäkirjan tarkastamista ei tosiasiallisesti taata, siirtää tämä turvapaikkaprosessin painopistettä pois puhuttelusta ja kohti hallinto-oikeuden valitusvaihetta, koska puhuttelun ongelmia joudutaan todennäköisesti selvittämään hallinto-oikeuksissa entistä enemmän. Tähän viittaa esimerkiksi se, että kun turvapaikkapuhuttelua tehostettiin vuonna 2016 (esim. rajaamalla puhuttelujen pituutta ja lisäämällä puhuttelijoiden työtaakkaa), tämä johti käytännössä siihen, että hallinto-oikeudet palauttivat entistä enemmän turvapaikkapäätöksiä Maahanmuuttovirastoon, mikä teki turvapaikkaprosessista entistä tehottomamman, koska Maahanmuuttovirasto joutui käsittelemään saman asian useampaan kertaan. Esityksessä tulisikin paremmin huomioida esityksen vaikutukset muihin viranomaisiin ja muutosten kokonaiskustannukset valtionhallinnon näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ainoana vaihtoehtona nyt ehdotetulle menettelylle tuodaan esille se, että pöytäkirjaa ei tarkastettaisi ollenkaan. Kuitenkin tosiasiallisena mahdollisuutena on myös se, että pöytäkirjan tarkastusmenettely pidetään ennallaan. Tämä vaihtoehto tulisi huomioida esityksessä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös kansainvälistä suojelua saaville myönnettäviin matkustusasiakirjoihin käyttörajoituksia suhteessa lähtömaahan. Tämä voidaan sinänsä nähdä kansainvälisen suojelun myöntämisen hengen mukaisena, sillä kansainvälistä suojelua myönnetään niille, jotka eivät voi palata lähtömaahansa, koska heitä uhkaa siellä vaino tai vakava haitta, kuten kuolemanrangaistus, kidutus, muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus tai mielivaltaisesta väkivallasta johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara. Kotimaahan matkustaminen voidaan myös joissain tapauksissa ja henkilökohtaisen tutkinnan perusteella nähdä perusteena poistaa kansainvälisen suojelun asema. Hallituksen esitys huomioi myös, että joissain pakottavissa tilanteissa kansainvälistä suojelua saavan on hyväksyttävää matkustaa kotimaahansa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi vanhemman äkillinen sairaus tai kuolema. Näissä tapauksissa esityksessä todetaan, että hakijalle voitaisiin myöntää lyhytkestoisempi matkustusasiakirja, jossa käyttörajoituksia ei ole.

Ehdotukseen sisältyy sekä myönteisiä että kielteisiä puolia. Myönteisenä voidaan nähdä se, että käyttörajoitus selkeästi viestisi kansainvälistä suojelua saaville, että lähtömaahan matkustaminen voidaan nähdä tietyissä tilanteissa syynä poistaa kansainvälisen suojelun asema. Samoin myönteisenä on nähtävä se esityksessäkin mainittu asia (s. 17), että rajoitettuna myönnetty matkustusasiakirja voisi estää vanhempia lähettämästä esimerkiksi nuoria tyttöjä kotimaahan, jossa heitä saattaa uhata ympärileikkauksen tai pakkoavioliiton uhka. Kielteisenä voidaan puolestaan nähdä se, että käytännössä rajoituksettoman matkustusasiakirjan myöntäminen ei nykykäytännöllä

toimi. Maahanmuuttoviraston sivuilta löytyvän käsittelyaikalaskurin mukaan matkustusasiakirjojen odotettu myöntäaika on kirjoitushetkellä viisi (5) kuukautta. Käytännössä siis lyhytkestoisen matkustusasiakirjan myöntäminen äkillisen sairastai kuolemantapauksen perusteella vaatisi myös uutta, nopeampaa käsittelyprosessia. Jos tällaista ei ole, luodaan tilanne, jossa kansainvälistä suojelua saava on käytännössä pakotettu hankkimaan lähtömaansa matkustusasiakirja, jos hän haluaa nähdä sairaan tai kuolevan omaisensa. Jos näin toimitaan, olisi lähtömaan matkustusasiakirjan hankkiminen nähtävä pakottavista syistä tehtynä eikä sen tällaisissa tapauksissa tulisi johtaa kansainvälisen suojelun lakkauttamiseen.

Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi myös täsmennys kotimaahan matkustamisen vaikutuksesta kansainvälisen suojelun lakkauttamiseen. Esityksessä todetaan, että matkustamisen seurauksien kirjaaminen lakiin parantaisi kansainvälistä suojelua saavien tietoisuutta (s. 16). Siirtolaisuusinstituutin Endings – Refuge, Time and Space -hankkeen analysoimien Maahanmuuttoviraston päätösten (N=200) perusteella hallituksen esitys vastaa viraston nykyistä tulkintakäytäntöä. Analyysin perusteella vaikuttaa myös siltä, että monet kansainvälistä suojelua saavat eivät käytännössä tiedä, että kotimaahan matkustaminen voi vaikuttaa heidän kansainvälisen suojelun asemaansa, kuten hallituksen esityksessä todetaan. Endings-hankkeen erikoistutkijan Erna Bodströmin (tulossa) analyysin perusteella kotimaahan matkustaminen oli vuosina 2015-2022 kotimaan passin hankkimisen ohella yksi tärkeimpiä syitä, joiden perusteella kansainvälisen suojelun asema lakkautettiin. Ehdotusta voidaankin pitää siinä mielessä myönteisenä, että lakiin kirjaaminen saattaisi tehdä kotimaahan matkustamisen vaikutukset selvemmiksi ja läpinäkyvämmiksi niille ihmisille, joita ne koskevat. Lakimuutos kuitenkin yksin tuskin riittää tietoisuuden lisäämiseen, vaan tärkeää olisi, että vaikutuksista viestittäisiin myös muutoin kansainvälistä suojelua saaville selväsanaisesti ja kielillä, joita he ymmärtävät hyvin.

Pidämme myös epäsuhtaisena sitä, että lakiin kirjattaisiin yksi mahdollinen lakkauttamisen peruste, mutta ei toisia (esim. kotimaan passin hankkiminen). Tämä saattaa antaa kansainvälistä suojelua saaville harhaanjohtavan mielikuvan siitä, että nämä muut seikat eivät voisi johtaa suojeluaseman lakkauttamiseen. Hallituksen esityksessä pitäisikin arvioida ja perustella paremmin, miksi juuri kotimaahan matkustaminen on tarpeellista lisätä lakiin, kun muita perusteita ei ole tarkoitus lisätä. Jos syynä on - kuten esityksessä annetaan ymmärtää - viestiminen, olisi syytä arvioida myös muita tapoja viestiä asiasta kansainvälistä suojelua saaville, esimerkiksi päätöksen tiedoksiannon yhteydessä.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi joitakin Euroopan parlamentin ja neuvoston menettely- ja määritelmädirektiivien sallimia tiukennuksia. Yksi näistä koskee muutosta liittyen määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdan säännökseen kansainvälisen suojelun tarpeen ilmenemisestä alkuperämaasta lähdön jälkeen (sur place -tilanne). Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin mahdollisuus jättää pakolaisasema myöntämättä tilanteessa, jossa hakija tekee uusintahakemuksen, jonka perusteet hän on tahallisesti aiheuttanut. Tällöin hakijalle myönnettäisiin pakolaisaseman sijaan toissijaista suojelua. Tahallisuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa hakijan uutta perustetta (esim. poliittista toimintaa tai uskonnollista kääntymistä) ei pidetä aitona, vaan hakijan uskotaan luoneen uuden perusteen vilpillisesti vain turvapaikan saadakseen. Esityksessä todetaan, että olennaista ehdotetun muutoksen soveltamista on tahallisuuden varmentaminen.

Myönteisenä voidaan yleisesti pitää sitä, että pakolaisasema pyritään myöntämään niille, jotka täyttävät sen perusteet. Samoin myönteistä on se, että esityksessä korostetaan viranomaisten velvollisuutta osoittaa vilpin tahallisuus. Tutkimuksen perusteella kuitenkin tiedetään, että turvapaikkapäätöksenteko yleensäkin on hyvin tulkinnanvaraista perustuen myös päätöksentekijöiden oletuksiin (esim. Millbank 2009, Rehaag 2017, Bodström 2020) ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden sisäisten motiivien varmentaminen on erityisen hankalaa, ellei hakija itse myönnä vilppiä. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta onkin tärkeää pitää näyttökynnys tässä kysymyksessä korkeana. Ehdotus on erittäin huolestuttava etenkin uskonnolliseen kääntymykseen vetoavien turvapaikanhakijoiden osalta, koska heidän kääntymyksensä arviointi on jo nykyisellään todella tiukkaa ja koska heidän tulisi kansainvälisen pakolaislain mukaan saada aina turvapaikka, ei toissijaista suojelua, johtuen uskonnollisesta vainosta. Suomessa alan tutkimus on jo nykyisellään osoittanut, miten Maahanmuuttoviraston käsitys uskonnosta on usein ristiriidassa sekä kirkon että turvapaikanhakijoiden oman uskonnollisen ymmärryksen kanssa, ja "tämä ristiriita johtaa negatiivisiin turvapaikkapäätöksiin ja monen turvapaikanhakijan päätymiseen paperittomaksi, eli yhteiskunnan ja sen rakenteiden ulkopuolelle" (Blumgrund ym. 2022). Korostamme siis, että tutkimustiedon perusteella hallituksen ehdotus koskien ns. sur place -tilanteita on vaikea ja sen käyttöönotto mahdollisesti lisääisi turvapaikanhakijoiden haavoittuvuutta ja oikeusturvan ongelmia.

Pellander Saara
Siirtolaisuusinstituuttisäätiö