

Asia: VN/28833/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (kansainvälinen suojele)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Pakolaisapu ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Esityksessä ehdotetaan, että turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa ei enää jatkossa tarkastettaisi rutiininomaisesti yhdessä hakijan kanssa osana turvapaikkapuhuttelua. Lisäksi ehdotetaan kansainvälistä suojele saavien matkustusasiakirjoihin käyttörajoituksia suhteessa kansalaisuusvaltioon tai aiempaan pysyvään asuinmaahan. Lisäksi ehdotetaan muutoksia kansainvälisen suojele päätöksiin liittyvien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeviin säädöksiin. Muutoksia perustellaan turvapaikkaprosessien tehostamisella.

5.1.1 Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastuksen poisto

Suomen Pakolaisapu ei kannata turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan tarkastamisen poistamista ja pitää muutosta turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikentävänä. Pahimmillaan ehdotus voi lisätä virheelliseen tulkintaan pohjaavien turvapaikkapäätösten määrää ja johtaa ehdottoman palautuskiellon rikkomiseen.

Muutoksen myötä turvapaikkapuhuttelusta laadittavaa pöytäkirjaa ei enää tarkastettaisi yhdessä hakijan ja tulkin kanssa hakijan ymmärtämällä kielellä. Sen sijaan hakija saa puhuttelun jälkeen kopion pöytäkirjasta, johon hän voi määräjän puitteissa toimittaa lisäyksiä ja korjauksia. Esityksestä ei käy ilmi, miten hakija voi jatkossa käytännössä tarkastaa pöytäkirjan. Lisäksi hakijan tosiasiallinen mahdollisuus tarkastaa puhuttelupöytäkirja jälkikäteen riippuu hyvin paljon hakijan taustasta ja tilanteesta sekä avustajan tarjoamasta tuesta. Riippuvuus ulkopuolisesta avusta korostuu erityisesti alaikäisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Kuten myös esityksessä tuodaan esille (s.10), turvapaikkapuhuttelu sekä siitä laadittava pöytäkirja ovat kansainvälisen suojelun hakuprosessin ehdottomasti tärkeimpiä vaiheita.

Turvapaikkapuhuttelussa pyritään selvittämään perusteellisesti hakijan tarvetta ja perusteita suojelulle, minkä yhteydessä hakija kertoo hyvinkin yksityiskohtaisesti kohtaamastaan uhasta, elämästään kotimaassaan, matkasta Suomeen sekä ajatuksistaan ja tunteistaan. Puhuttelussa hakijan kertomaa ja sen uskottavuutta arvioidaan myös sen perusteella, millä tavoin hakija kokemastaan kertoo. Näin ollen pöytäkirjaan tehdään merkintöjä myös hakijan vahvoista tunnetiloista sekä puhuttelijan, tulkin ja hakijan välisestä vuorovaikutuksesta.

Hakijan esittämät seikat tulisi kirjata turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan aina huolellisesti ja objektiivisesti. Hakijan kertoma kirjataan pöytäkirjaan kuitenkin usean välikäden – tulkin ja puhuttelijan – kautta. Näin ollen kirjauksissa tapahtuu myös virheitä ja syntyy tarve korjauksille. Esitysluonnoksen mukaan (s.12) 7,5 % pöytäkirjaan jälkeensä tehdyistä lisäyksistä on katsottu merkityksellisiksi. Vaikka luku on hakijoiden kokonaismäärään verrattuna pieni, määrä ei ole vähäpätöinen. Vakavimmillaan pöytäkirjaan kirjatut virheet voivat johtaa tilanteeseen, jossa hakijalle ei myönnetä kansainvälistä suojelua, vaikka perusteet todellisuudessa täyttyisivät.

Lopullisten korjaustarpeiden tilastollisesta määrästä ei voida suoraan ennustaa merkittävien korjaustarpeiden määrää jatkossa. Pakolaisapu pitää ongelmallisena myös kohta, jonka mukaan hakijan tulee pyytää korjaukset ja lisäykset pöytäkirjaan tietyn määräajan sisällä, jotta ne otetaan huomioon. Näkemyksemme mukaan kirjaus ei ole yhdenmukainen esimerkiksi hallintolaissa säädetyn viranomaisen selvittämisvelvollisuuden kanssa. On erityisen tärkeää, että kansainvälisen suojelun prosesseissa viranomaiset huolehtivat asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Myöhässä toimitettujen lisäysten ja korjausten huomioon ottamatta jättäminen voi myös lisätä muutoksenhakujen määrää.

Pakolaisapu katsoo, ettei ehdotus välttämättä sujuvoita turvapaikkamenettelyä, lyhennä menettelyn kestoa tai tuo kaivattuja säästöjä pitkällä aikavälillä. Pöytäkirjan tarkastamisesta luopuminen voi päinvastoin pidentää prosesseja sekä siirtää kuluja ja prosesseja hallinto-oikeuteen. Vaikka turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan läpikäyminen yhdessä hakijan kanssa poistettaisiin, kirjausten muuttaminen ja lisäykset vaativat myös jatkossa oikeusavustajaa ja tulkkia.

Pöytäkirjan läpikäyminen sana sanalta hakijan hyvin ymmärtämällä kielellä on tärkeä hakijan oikeusturvaa vahvistava mekanismi, josta Suomen tulisi pitää kiinni. Pakolaisapu katsoo, että toisin kuin esityksessä esitetään, tämä vaihe ei ole ”merkitykseltään vähäinen” (s. 28), vaan oleellinen osa hakijan oikeusturvan toteutumista. Näkemyksemme mukaan pöytäkirjan tarkastamiskäytäntö tulee pitää ennallaan kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla.

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

Luonnoksessa esitetään, että henkilölle voidaan jättää myöntämättä turvapaikka tilanteessa, jossa turvapaikkaa haetaan uudestaan ja hakijan perusteltu syy kohdata vainoa alkuperämaassaan perustuu olosuhteisiin, jotka hän on itse tarkoituksellisesti aiheuttanut alkuperämaasta lähtönsä jälkeen. Sen sijaan hakijalle voidaan myöntää toissijaista suojelua. Ehdotettu säädös tulee määritelmädirektiivin 5 artiklan 3 kohdasta.

Suomen Pakolaisapu ei kannata ehdotusta eikä näe olemassa olevan säätelyn heikentämistä EU:n määritelmädirektiivin asettamalle minitasolle tarpeellisenä tai riittävällä tavalla perusteltuna.

Geneven pakolaisten asemaa koskevan yleissopimuksen mukaan suojelun myöntäminen ei rajoitu vain toimiin ja vainoon, joka on tapahtunut ennen kotimaasta lähtöä. Hakija voi olla oikeutettu pakolaisasemaan 'sur place' sellaisten olosuhteiden vuoksi, jotka ilmenevät lähtömaassa hakijan poissaolon aikana. Henkilöstä voi tulla pakolainen 'sur place' hänen omien tekojensa seurauksena esimerkiksi olemalla poliittisesti aktiivinen. Kaikissa 'sur place' -tilanteissa on erityisen tärkeää, että hakemus arvioidaan huolellisesti ja yksityiskohdat huomioon ottaen suhteessa vainon, väkivallan ja epäinhimillisen kohtelun vaaraan lähtömaassa.

Pakolaisapu katsoo, että ehdotettu säädös on muotoilultaan ja sisällöltään hyvin tulkinnanvarainen. Uutta säädöstä ehdotetaan käytettäväksi tilanteissa, joissa uusintahakemus tehdään itse tahallisesti ja vilpillisesti aiheutetuilla perusteilla alkuperämaasta lähdön jälkeen. Hakijan toiminnan tulisi perustellusti täyttää tahallisuuden määritelmä siten, että hakijan toiminnan ainoana päämääränä voitaisiin katsoa olleen luoda perusteet turvapaikkahakemukselleen. Näkemyksemme mukaan hakijan aikeiden ja toiminnan motiivien aitoutta on erittäin vaikea arvioida ja todentaa. Säädöksen käyttöönoton voidaan katsoa vaikeuttavan sekä Maahanmuuttoviraston että hallinto-oikeuksien työtä hakemuksen arvioinnissa, sillä muutoksen myötä hakijan subjektiivisia motiiveja tulisi kyetä arvioimaan nykyistä laajemmin ja tarkemmin.

Pakolaisapu katsoo, että sekä ensimmäisen että uusintahakemuksen kohdalla hakijan motivaatio ja oma toiminta on toissijaista suhteessa siihen, täytyvätkö kansainvälisen suojelun edellytykset vai ei. Kansainvälisen pakolaisoikeuden periaatteiden mukaisesti suojelun perusteiden arvioinnin kriittisen painopisteen tulee aina olla hakijan kohtaamassa vainossa tai muussa vaarassa. Jos hakijalla on perusteltu syy joutua vainon tai väkivallan kohteeksi ja edellytyksen turvapaikalle täytyvät, henkilön oman toiminnan tahallisuus on toissijaista. Toissijaisen suojeluaseman myöntäminen pakolaisaseman sijaan vaikuttaa merkittäväällä tavalla henkilön oikeuksiin Suomessa, kuten sallitun oleskelun pituuteen sekä perheenyhdistämiseen.

Pakolaisapu kiinnittää erityistä huomiota 88 b §:n muotoiluun, sillä se ei vastaa esitysluonnoksen perusteluissa esiintuotua ja oikeuskäytännössä vahvistettua käsitystä tahallisesta ja vilpillisestä itseaiheutetusta toiminnasta. Ehdotettuun pykälään on kirjattu olosuhteet, jotka hakija on ”itse aiheuttanut”, mutta toiminnan tahallisuus ja tarkoituksenmukaisuus on jätetty sanamuodosta pois.

Pakolaisapu katsoo, että ehdotettu muutos voi rajoittaa kansainvälistä suojelua saaneiden sanan- ja uskonnonvapautta sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Säädöksen käyttöönotto voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jossa esimerkiksi poliittinen tai vakaumuksellinen aktiivisuus Suomessa tai esimerkiksi toiseen uskontoon kääntyminen tulkitaan viranomaisten toimesta virheellisesti vilpilliseksi toiminnaksi. On sekä yhteiskunnan että yksilöiden etu, että maahanmuuttaneet ja kansainvälistä suojelua saaneet osallistuvat aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan ja käyttävät heille kuuluvia oikeuksia.

Jos säädösvalmistelussa päätetään sen negatiivisista vaikutuksista huolimatta edetä, Pakolaisapu pitää tärkeänä, että pykälä muotoillaan uudestaan siten, että sen tulkinta koskettaa vain tarkoituksenmukaista ja todistettavissa olevaa vilpillisestä toimintaa, ja sitä käytetään ainoastaan tarkasti harkituissa poikkeustapauksissa.

Ahlberg Melissa
Suomen Pakolaisapu ry