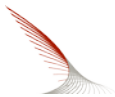


**MAAHANMUUTTOVIRASTON SELVITYS SISÄMINISTERILLE
TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSENTEKOON JA -MENETTELYYN LIITTYEN**

13.6.2018

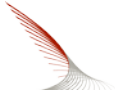


Johdanto	3
1 Prosessin eri vaiheet	4
1.2 Vaiheet ennen turvapaikkapuhuttelua.....	5
1.2.1 Hakemuksen vastaanotto, hakijan informointi ja majoittuminen vastaanottokeskukseen ...	5
1.2.2 Hakijan valmistaminen turvapaikkapuhutteluun, yleinen oikeudellinen neuvonta	5
1.3 ONE-hanke: turvapaikanhakijoiden yleinen oikeudellinen neuvonta vastaanottokeskuksissa	8
1.4 Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen.....	9
1.5 TERTTU-hanke: Turvapaikanhakijoiden alkuterveystarkastuksen valtakunnallinen kehittämishanke	11
1.6 Lapset puheeksi menetelmä vastaanottopalveluissa -hanke: psykososiaalista tukea lapsiperheille ja haavoittuville	11
1.7 Vireillepano- ja vastaanottovaiheen kehittämiskohteet.....	12
2 Puhuttelua edeltävät toimet Maahanmuuttovirastossa.....	13
2.1 Dublin-prosessi.....	13
2.2 Turvapaikkapuhuttelun ajankohdan ja tulkin varaaminen.....	14
2.3 Turvapaikanhakijan kutsuminen turvapaikkapuhutteluun, no show -tilanteet	15
2.4 Hakijan informointi ennen puhuttelua.....	16
2.5 Hakijoiden profiilin kartoittaminen, puhuttelijan valmistautuminen turvapaikkapuhutteluun .	17
2.6 Flow ja Flow2 -hankkeiden kehitystoimet.....	18
2.7 Tulkkauksen järjestäminen	19
2.8 Tulkkauksen laadun ja onnistumisen varmistaminen	20
2.9 Maahanmuuttoviraston selvitys tulkkausten laadusta	21
2.10 Kehittämiskohteet tulkkaukseen liittyen	23
3 Turvapaikkapuhuttelu	23
3.1 Puhutteluun osallistuvat henkilöt.....	24
3.2 Turvapaikkapuhuttelijoille ja -esittelijöille annettava koulutus.....	24
3.3 Kehittämiskohteita turvapaikkapuhutteluun liittyen.....	26
4 Päätöksenteko.....	26
4.1 Kansainvälisen suojelun perusteet	26
4.2 Muut lupaedellytykset ja päätöksen rakenne	36
4.3 Lähtömaatiedon käyttö päätöksissä ja muutoksenhaussa, lähtömaatiedon riittäminen ..	38
5 Maalinjauksien valmistelu.....	39
6 Päätöksen tiedoksianto hakijalle.....	40
7 Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonta ja laadun kehittäminen	41
7.1 Yleisesti laillisuusvalvonnasta.....	41
7.2 Hallinnolliset tarkastukset	43
7.3 Tarkastusten kohde	43
7.4 Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonta	44
7.5 Tarkastukset ja havainnot vuonna 2017	44
7.6 Turvapaikkapuhuttelut	47
7.7 Käsittelyaikapoikkeamat ja päätösten tekemiseen kuluva aika	48
7.8 Rekisterimerkintöjen laatu, täydennys-, lisäselvitys- ja tietopyyntöjen laatu	48
7.9 Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonnan kehittämistoimenpiteet	49



7.10 Muutoksenhaku	50
7.11 Käsittelyaikapoikkeamat ja päätösten tekemiseen kuluva aika	54
8. Turvapaikkayksikön selvitys hallinto-oikeuden palauttamista erilainen tosiasiaharkinta -tapauksista	54
8.1 Tosiseikka-arvioinnin analysointityön lähtökohdat	55
8.2 Näytön arvioinnin lainsäädännöllinen pohja, oikeusohjeet ja oikeuskäytäntö	57
8.3 Näytön arvioinnista	57
8.3.1 Näyttötaakan jakautuminen hakijan ja viranomaisen välillä	59
8.3.2 Näyttökynnyksestä	62
8.3.3 Näytön arvioinnista sur place -tilanteissa	63
8.4 Selvityksessä esiin nousevia teemoja	65
8.4.1 Erilainen tosiasiaharkinta hakijan kotipaikan osalta	65
8.4.2 Sisäinen pako	65
8.4.3 Hallinto-oikeuden suullisen käsittelyn jälkeen erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi kumoutuneet päätökset	67
8.4.4 Erilainen laintulkinta yhtenä vaikuttavana tekijänä erilaisiin johtopäätöksiin päätymiselle	70
8.4.5 Erilainen tosiseikkojen ja tulevaisuudenuhan arviointi Maahanmuuttovirastossa ja hallinto-oikeudessa	74
8.5 Johtopäätöksiä näytönarviointiin, päätösten perustelemiseen ja näyttökynnyksen soveltamiseen liittyen Maahanmuuttovirastossa ja hallintotuomioistuimissa	79
8.6 Turvapaikka-asioihin liittyviä kanteluasioita 2015 - 2017	82
9 Irakilaiset hakijat suomessa, profiilit, maalinjaukset vs. Ruotsin linjaukset	86
9.1 Vertailu Suomen ja Ruotsin linjauksikäytännöstä vuosina 2014–2018	88
9.2 Maalinjausten valmistelu käytännössä	89
9.3 Maalinjausten sisältö	89
9.4 Maahanmuuttoviraston Irakia koskevat maalinjaukset vuosina 2014–2018	90
9.5 Ruotsin Migrationsverketin Irakia koskevat maalinjaukset vuosina 2014–2018	92
9.6 Johtopäätökset Irak-linjauksista Suomen ja Ruotsin välillä	93
9.7 Maahanmuuttoviraston Afganistania koskevat maalinjaukset vuosina 2016–2018	94
9.8 Ruotsin Migrationsverketin Afganistania koskevat maalinjaukset vuosina 2016–2018	96
9.9 Johtopäätökset Afganistan linjauksista Suomen ja Ruotsin välillä	97
10 Kehittämiskohteet kootusti	98
10.1 Vireillepano- ja vastaanottovaiheen kehittämiskohteet	98
10.2 Kehittämiskohteet tulkkaukseen liittyen	99
10.3 Kehittämiskohteita turvapaikkapuhutteluun liittyen	99
10.4 Maalinjausten valmistelu	99
11 Jatkotutkimusaiheita	100

Liitteet



JOHDANTO

Suomeen tuli vuonna 2015 nopealla tahdilla yli 30 000 turvapaikanhakijaa. Tämä asetti turvapaikka-asioiden selvittämisen ja päätöksenteon ennennäkemättömän haasteen eteen. Aikaisempina vuosina hakijamäärä oli 3 000–4 000 henkilöä ja korkein luku oli 6 000 hakijaa vuonna 2009. Suurin osa vuoden 2015 turvapaikanhakijoista tuli Irakista. Irak on ollut aikaisempinakin vuosina suurimpien turvapaikanhakijoiden lähtömaiden joukossa.

Vuosina 2015–2018 Maahanmuuttovirasto on käsitellyt ja ratkaissut 44 374 turvapaikkahakemusasiasa. Hakemuksia jättäneet henkilöt tulivat 131 maasta.

Maahanmuuttovirasto myönsi vuosina 2015–2016 Suomeen tulleille turvapaikanhakijoille 7 215 turvapaikkaa, 2 547 toissijaista suojeluasemaa, 1 800 oleskelulupaa ulkomaalaislain 52 §:n perusteella ja 223 muuta oleskelulupaa kuten tavanomaisen maahanmuuton oleskelulupaa ja oleskelulupaa ihmiskaupan uhrille ja maastapoistamisen esteen perusteella. Vuosina 2015 ja 2016 tulleille turvapaikanhakijoille on tähän mennessä myönnetty yhteensä 11 785 oleskelulupaa.

Kielteisen päätöksen vuonna 2015 ja 2016 tulleista sai 18 838 ja 7 323 hakijan osalta turvapaikkahakemusasiasa todettiin Maahanmuuttoviraston päätöksellä rauenneeksi henkilön katoamisen ja tai hakemuksen peruuttamisen johdosta. Osan prosessi on vielä kesken muutoksenhaussa.

Kuluneina vuosina turvapaikkapäätöksenteon laatua kohtaan on esitetty erilaisia epäilyksiä ja huolia. Keskeisenä huolena on se, onko Maahanmuuttovirasto tunnistanut kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat oikein ja onko prosessissa kautta linjan ollut sellaisia laatuutteita, että Maahanmuuttoviraston ja muutoksenhaun lopputuloksena sellainen henkilö, joka olisi ollut kansainvälisen suojelun tarpeessa, on joutunut palautetuksi Suomesta kotimaahansa palautuskiellon vastaisesti. Keskeiset huolet ovat liittyneet tulkauksen laatuun, Maahanmuuttoviraston selvittämisen ja päätöksenteon laatuun sekä Maahanmuuttoviraston ratkaisulinjauksien muuttumiseen.

Sisäministeri pyysi Maahanmuuttovirastolta selvitystä niistä huolista turvapaikkamenettelyn ja -päätöksenteon laatuun liittyen, joita on käsitelty muun muassa Yhdenvertaisuusvaltuutetun teettämässä tutkimuksessa¹ ja viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa.

Maahanmuuttovirasto selvittää alla turvapaikkamenettelyn eri vaiheisiin liittyen, mitä havaintoja laadusta on saatu viraston omien tarkastelutoimien, laadunkehittämisen, laillisuusvalvonnan ja muutoksenhaun tuloksena. Selvityksen kokosi oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, joka haastatteli selvitystä varten vastaanottoyksikön ja turvapaikkayksikön virkamiehiä, jotka toimittivat tietoja ja kuvauksia yksikkönsä kehittämistoimista selvitykseen. Selvityksen laatimisessa on käytetty myös Maahanmuuttoviraston ohjeita.

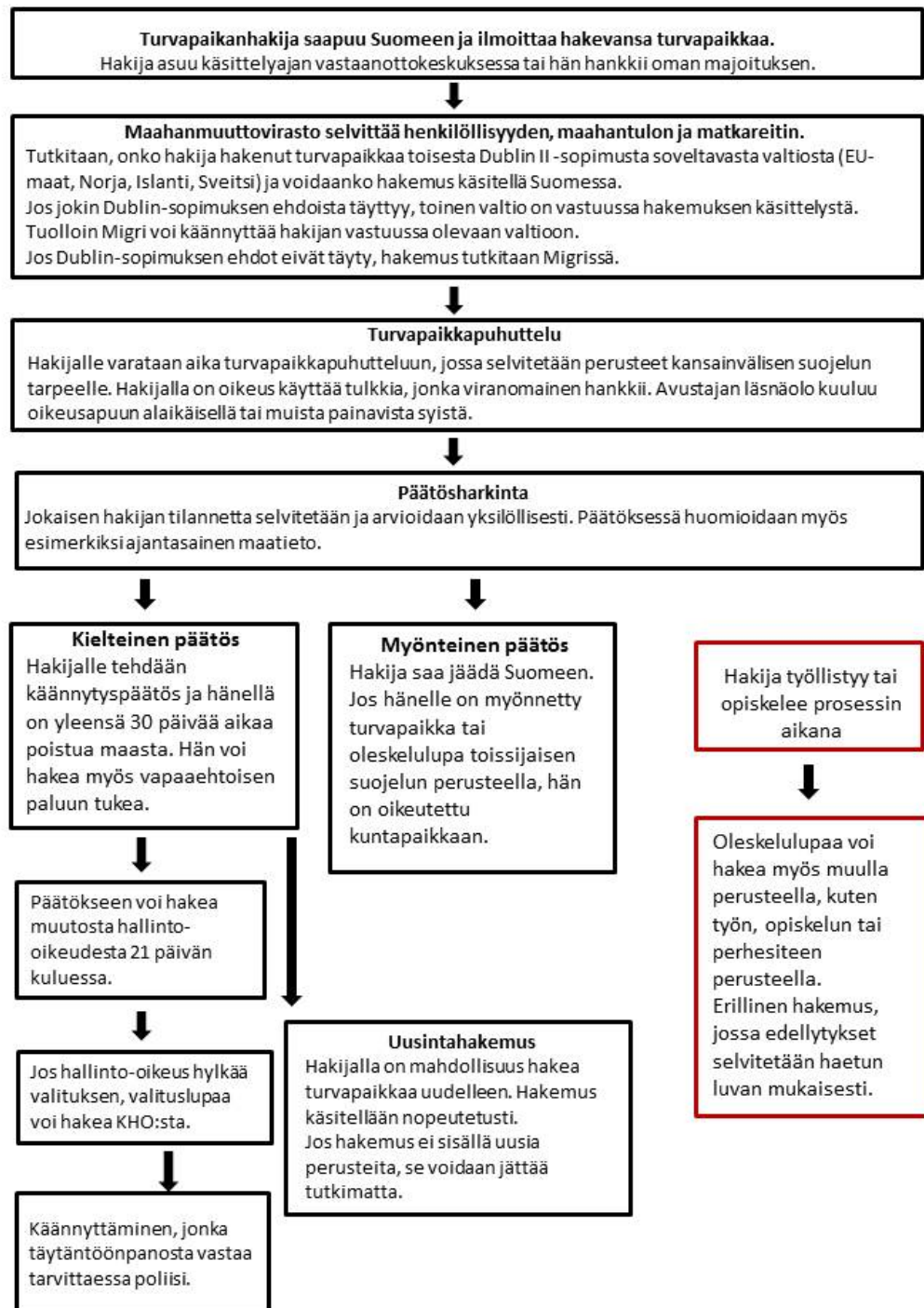
Selvitys tehtiin hyvin lyhyessä ajassa hyödyntäen osittain jo valmista tai valmistumassa ollutta aineistoa. Selvitys ei ole tieteellinen tutkimus vaan hallinnollinen

¹ Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017, Pilottitutkimus 18-34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevasta myönteisestä ja kielteisistä päätöksistä, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Turun yliopisto, oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018



kuvaus turvapaikkamenettelystä ja siinä viranomaisnäkökulmasta havaituista kehittämiskohteista, myös sellaisista, joita julkisessa keskustelussa ei ole käsitelty. Joitakin kysymyksiä on tarpeen selvittää syvällisemmin vielä. Selvityksestä rajattiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyvät kysymykset pääosin pois. Alaikäisiä ja muita haavoittuvassa asemassa olevia on kuitenkin syytä tarkastella omana kokonaisuutenaan.

1 PROSESSIN ERI VAIHEET





1.2 Vaiheet ennen turvapaikkapuhuttelua

1.2.1 Hakemuksen vastaanotto, hakijan informointi ja majoittuminen vastaanottokeskukseen

Poliisi tai rajavartiolaitos ottaa vastaan turvapaikkahakemuksen, kirjaa hakijan tiedot rekisteriin, ottaa biometriset tunnisteet ja tekee sormenjälkivertailun.

Kun henkilö jättää hakemuksen poliisille tai rajavartiolaitokselle hänelle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisena antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.² Vireillepanohetkellä hakija saa Dublin-menettelyä ja Eurodac-järjestelmää koskevan ohjeistuksen.

On tärkeää, että hakijan perusteet turvapaikkahakemukselle kirjataan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa maahantulon jälkeen. Näin Maahanmuuttoviraston virkamies voi valmistautua puhutteluun ja hankkia tarpeellista lähtömaatietaa puhuttelua varten. Hakijan ensin ilmoittamia perusteita myös verrataan hänen myöhemmin turvapaikkapuhuttelussa ilmoittamiin perusteisiin uskottavuuden arvioinnissa. Puhutteluun valmistautumisen ja turvapaikkayksikön työjonojen järjestämisen ja priorisoidavien hakemusten tunnistamisen kannalta on keskeistä, että hakijasta kirjataan vireillepanovaiheessa riittävästi henkilötietoja. Tämä tulee varmistaa myös ruuhkantilanteissa.

Hakija majoitetaan transit-keskukseen, jossa hän odottaa sen aikaa, että selvitetään, jääkö hän Suomeen Dublin-menettelyn lopputuloksena vai kuuluko vastuu hakemuksen käsittelystä ja ratkaisemisesta toiselle EU-jäsenvaltiolle.

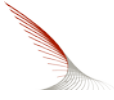
Jos hakija jää Suomeen, hänet siirretään vastaanottokeskukseen, jossa tehdään alkukartoitus hänen tilanteestaan. Tässä vaiheessa voidaan vielä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat: alaikäiset, kidutuksen ja ihmiskaupan uhrin, yksinhuoltajat, yksinäiset äidit lasten kanssa sekä mielenterveys- tai muista terveysongelmista kärsivät hakijat ja heille suunnitellaan tarvittaessa erityiset vastaanottopalvelut. Poikkeuksena muihin hakijoihin haavoittuvassa asemassa oleva turvapaikanhakija voi saada maksutonta oikeusapua jo ennen muutoksenhakuvaihetta. Vastaanottokeskus auttaa/ohjaa turvapaikanhakijan hankkimaan oikeusapua.

1.2.2 Hakijan valmistaminen turvapaikkapuhutteluun, yleinen oikeudellinen neuvonta

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Vastaanottokeskuksen roolia ja tehtäviä yleisessä oikeudellisessa neuvonnassa on käsitelty ministerityöryhmässä keväällä 2017. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä vastaanottolaki) (746/2011) 15 §:n mukaan turvapaikanhakijalle tulee antaa tietoja vastaanottopalveluista, vastaanottoon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanottoon liittyvissä kysymyksissä avustavista jär-

² Ulkomaalaislaki 95 a §



jestöistä. Vastaanottokeskuksen tehtäväksi ei ole säädetty turvapaikkaprosessia koskevan oikeudellisen neuvonnan antamista hakijoille vaan sen järjestäminen kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Keskuksen tehtäväksi on säädetty hakijoiden turvapaikkaprosessiin liittyvän oikeusavun piiriin ohjaaminen. Maahanmuuttovirasto katsoo kuitenkin, että vastaanottovaiheessa oikeusavun piiriin ohjaamisen lisäksi hakijoille tulisi antaa yleisempää turvapaikkaprosessia koskevaa neuvontaa vastaanottokeskuksissa. Keskusten antama yleinen oikeudellinen neuvonta on turvapaikkaprosessiin ja siihen liittyvään oikeusapuun liittyvää yleisluonteista ohjaamista ja menettelytapaneuvontaa. Maahanmuuttovirasto on antanut vastaanottokeskuksille 21.9.2017 ohjeen turvapaikanhakijan turvapaikkaprosessia koskevasta yleisestä oikeudellisesta neuvonnasta ja siihen liittyvän oikeusavun piiriin ohjaamisesta (MIGD-no-2017-1269).

Ohjeessa käsitellään turvapaikkaprosessia koskevaan yleiseen oikeudelliseen neuvontaan ja siihen liittyvän oikeusavun piiriin ohjaamiseen liittyviä toimenpiteitä ja menettelytapoja vastaanottokeskuksissa. Ohjeen mukaan hakijalle annetaan vastaanottokeskuksessa yleistä tietoa ja menettelytapaneuvontaa turvapaikkaprosessista, siihen liittyvistä menettelytavoista ja hakijaa koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista. Hakijalle kerrotaan keskuksen roolista, pääpiirteittäin turvapaikkaprosessin kulku ja siihen liittyvät keskeiset viranomaiset. Hakijalle kerrotaan myös turvapaikkapuhuttelusta ja siihen liittyvistä käytännön asioista, jotka tulee ottaa huomioon ja joista on hyvä olla tietoinen.

Ohjeen mukaan yleistä oikeudellista neuvontaa tulee antaa mahdollisimman pian turvapaikanhakijan keskuksen rekisteröitymisen jälkeen ja myöhemmässä vaiheessa tarvittaessa. Yleisen oikeudellisen neuvonnan osuus on sisällytetty osaksi hakijalle annettavaa yleistä alkuinfoa tai osaksi sosiaalityön tai -ohjauksen alkuinfoa kaikissa kauttakulku- ja odotusajankeskuksissa. Alkuvaiheen infotapahtumiin sisällytettävällä yleisellä oikeudellisella neuvonnalla varmistetaan, että kaikki hakijat saavat tietoa turvapaikkaprosessin kulusta ja erilaisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Suullisesti infotapahtumissa annettavan neuvonnan lisäksi hakijalle annetaan myös kirjallisesti Maahanmuuttoviraston tiedote - Tietoa turvapaikanhakijalle - omakielisenä versiona. Näiden infotapahtumien lisäksi hakijalle annetaan yleistä oikeudellista neuvontaa myöhemmässä vaiheessa tarvittaessa. Tämä voi tapahtua osana yksilöllisiä tapaamisia, erityisissä tätä aihetta käsittelevissä infotapahtumissa sekä kirjallisen materiaalin jakamisen kautta.

Hakijan ohjaaminen oikeusavun piiriin on osa keskuksen antamaa yleistä oikeudellista neuvontaa. Huomioon tulee ottaa se, tarvitseeko hakija erityistä tukea oikeusavun piiriin pääsemisessä ja avustajan hankkimisessa. Keskus voi tarvittaessa avustaa hakijaa ajanvarauksen tekemisessä. Tavoitteena on, että hakijat mahdollisimman itsenäisesti huolehtisivat oikeusavusta. Ohjeen mukaan hakijan mahdollinen erityinen perusteltu tarve saada avustaja turvapaikkapuhutteluun tulisi pyrkiä tunnistamaan keskuksessa aikaisessa vaiheessa. Työntekijä voi hakijan suostumuksella ilmoittaa mahdollisen erityistarpeen sekä oikeusaputoimistolle että Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikölle. Hakijoiden erityistarpeiden selvittäminen ja tunnistaminen on haastavaa vastaanottokeskusten nykyisillä henkilökuntaresursseilla erityisesti transit-vastaanottokeskuksissa ja hakijoiden mahdollisen nopean vaihtuvuuden tilanteissa.

Vastaanottokeskukset eivät tapaa jokaista puhutteluun menevää hakijaa ja erityisesti valmista tai valmenna häntä siihen. Tällainen enemmän varsinaisen yksilöllisen oikeudellisen neuvonnan kaltainen toiminta ei ole vastaanottokeskuksen tehtävää.



Vastaanottokeskuksilla ei liioin ole käytössä tämänsuuntaisen toimintamallin vaativia henkilökuntaresursseja. Kaikki turvapaikanhakijat eivät asu vastaanottokeskuksissa.

Vastaanottokeskuksissa annettavan yleisen oikeudellisen neuvonnan tulisikin olla yhtenäistä ja se tulisi antaa tavalla, jota hakijan on helppo ymmärtää ja johon hän voi tarvittaessa myöhemmin palata itsenäisesti. Neuvonnassa tulisi huomioida erilaiset oppimistavat ja siksi tarjota erilaista materiaalia, myös mahdollisuus henkilökohtaiseen kohtaamiseen neuvonnassa olisi hyvä olla olemassa. Erikseen on huomioitava erityistarpeita omaavien hakijoiden neuvonta. On ollut havaittavissa, että hakijoiden realistisilla käsityksillä turvapaikkaprosessista ja turvapaikkatutkinnasta ja niiden mahdollisista lopputulemista voi olla myös vaikutuksia hakijan halukkuuteen palata vapaaehtoisesti kotimaahansa tai mahdollisesti hakea uudelleen turvapaikkaa. Koska myös kilpailevaa ja hakijalle monella tapaa epärealistista ja jopa väärää tietoa on paljon saatavilla, on oikean tiedon antamisen todellisia vaikutuksia vaikea arvioida.

Vuoden 2015 syksyllä perustettiin lyhyessä ajassa noin 200 uutta aikuisille ja perheille sekä ilman huoltajaa tulleille lapsille tarkoitettua vastaanottokeskusta vastaamaan hakijoiden äkilliseen ja suureen määrään kasvuun. Vielä kesällä 2015 toiminnassa oli noin 20 vastaanottokeskusta. Vastaanottokentälle tuli tällöin mukaan uusia vastaanottokeskusten ylläpitäjiä ja hyvin paljon työntekijöitä, joilla ei ollut aiempaa kokemusta ja tietoa vastaanottokeskustoiminnasta ja turvapaikkaprosessista tai turvapaikkatutkinnan tuntemusta. Tarvittavan vastaanottokeskustoimintaan, turvapaikkaprosessiin tai turvapaikkaprosessiin liittyvän osaamisen kehittyminen vaatii aikaa ja kokemuksen kehittymistä käytännön toiminnasta. Maahanmuuttoviraston näemyksen mukaan vastaanottokeskukset tuskin pystyivät antamaan esimerkiksi vuosina 2015 tai 2016 hakijoille toivotun kaltaista yleistä oikeudellista neuvontaa, vaikka lakisääteisenä tehtävänä oleva hakijoiden turvapaikkaprosessiin liittyvän oikeusavun piiriin ohjaaminen onnistuikin.

Maahanmuuttovirasto selvitti huhti–toukokuussa 2017 vastaanottokeskusten henkilökuntien kokemuksia oikeusapuun, oikeusapua koskevaan vuonna 2016 tehtyyn lainmuutokseen ja erilaisiin oikeusapuun sekä oikeudellisen neuvonnan antamisen haasteisiin liittyen. Vastaanottokeskukset raportoivat tällöin erilaisia haasteita. Selvityksen ja myöhemmin vastaanottojärjestelmän valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella yleiseen oikeusapuun ohjaamisen käytänteet ja prosessit ovat sujuvia ja selkeitä sekä yhteistyö oikeusaputoimistojen kanssa hyvää. Oikeusministeriö on ollut Maahanmuuttovirastoon yhteydessä keväällä 2018 tutkimuksen tekemiseksi turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden saatavuudesta. Tutkimuksessa on määrää selvittää hakijoiden kokemuksia. Maahanmuuttovirasto tukee oikeusministeriötä selvityksen tekemisessä.

Vastaanottokeskusten turvapaikkaprosessiin ja siihen liittyvään oikeusapuun liittyvää yleisluonteista ohjaamista ja menettelytapaneuvontaa tulee kehittää niin, että vastaisuudessa hakijat saavat entistä paremmin tasalaatuista yleistä oikeudellista neuvontaa riippumatta siitä mihin vastaanottokeskukseen he ovat rekisteröityneen. Yleinen oikeudellinen neuvonta tulisi myös pystyä antamaan hakijamäärän kasvessa ja mahdollisesti uusissa perustettavissa keskuksissa. Maahanmuuttoviraston on kesästä 2018 eteenpäin tehtävä päätös turvapaikkahakemukseen kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä (EU direktiivi 2013/32/EU; poikkeukset tähän löytyvät UlkL 98 a §:stä). Tämä tarkoittaa korostuneempaa tarvetta kyetä antamaan yleistä oikeudellista neuvontaa, ohjaamaan tehokkaasti oikeusavun piiriin



siihen oikeutettuja turvapaikanhakijoita ja heidän erityisten tarpeiden arviointia hyvin nopeassa ajassa järjestelmään saapumisen jälkeen.

Maahanmuuttovirasto esitti keväällä 2017 ministerityöryhmälle julkisten oikeusaputoimistojen mahdollisuuksien kehittämistä antaa hakijoille oikeudellista neuvontaa keskuksissa. Myös Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön mahdollisuuksia antaa keskuksissa tietoa hakijoille turvapaikkaprosessista tai turvapaikkatutkimuksen voisi selvittää. Näillä toimilla yleistä oikeudellisesta neuvontaa olisi mahdollista antaa vastaanottokeskuksia osaavammin. Myös turvapaikkapuhuttelukutsun tiedoksianto, kutsun sisällön ja esittämistavan kehittämistä on tarkoitus tehdä turvapaikkayksikön ja vastaanottoyksikön yhteistyönä syksyllä 2018.

1.3 ONE-hanke: turvapaikanhakijoiden yleinen oikeudellinen neuvonta vastaanottokeskuksissa

Maahanmuuttovirasto on saanut tukea EU:n turvapaikka- ja maahanmuutorahastosta AMIF:sta turvapaikanhakijoiden yleisen oikeudellisen neuvonnan kehittämiseen. Hanke on alkanut toukokuussa 2018 ja hankkeen on määrä kestää vuoteen 2020.

Hankkeessa tehdään vastaanottokeskusten käyttöön tietopaketti, joka pitää sisällään materiaalia vastaanottokeskusten antaman yleisen oikeudellisen neuvonnan tueksi. Materiaali käsittää hakijoille kohdennettavan osuuden (videomateriaali, kirjallinen tiedotusmateriaali) ja vastaanottokeskusten työntekijöille kohdennettavan kokonaisuuden (koulutus, tukimateriaalit). Työntekijöille annettavalla kokonaisuudella kehitetään heidän kykyään tarjota hakijoille yleistä oikeudellista neuvontaa. Hakijoille suunnattu materiaali tehdään soveltuvaksi aikuisille ja lapsille. Sitä on tarkoitus käyttää myös edustajien koulutuksessa. Hankkeen sisältö integroituu Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille annettavaan ohjeistukseen ja keskuksissa käytössä oleviin työtapoihin. Tiedotusmateriaalia tuotetaan hankkeessa yleisen oikeudellisen neuvonnan ohella haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tueksi ja tunnistamiseksi.

Vastaanottokeskuksilla on ollut aikaisemmin käytössä Euroopan Pakolaisrahaston tuella tuotettu info-DVD, jonka avulla hakijoille on annettu tietoa turvapaikkahakemuksen käsittelyn eri vaiheista. Info-DVD:n sisältö on sittemmin vanhentunut. Aiemmin tuotettua tiedotusmateriaalia on kuitenkin tarkoitus hyödyntää soveltuvin osin tässä hankkeessa. Materiaalien elinkaareen ja päivitettyvyyteen on tarkoitus kiinnittää erityistä huomiota.

Hankkeessa laaditaan selvitys vastaanottokeskusten yleisen oikeudellisen neuvonnan nykytilasta ja siihen liittyvistä tarpeellisista muutoksista. Selvityksessä tarkastellaan vastaanottokeskusten ja vastaanottolain mukaista toimintaa yleiseen oikeudelliseen neuvontaan liittyvän tiedon antamisessa. Selvityksessä tarkastellaan myös videoiden ja muun tiedotusmateriaalin käytettävyyttä ja muodostetaan suosituksia hakijoille annettaviin materiaaleihin. Selvityksessä selvitetään ja otetaan käyttöön parhaita käytäntöjä kahdesta muusta eurooppalaisesta vertailumaasta suhteessa turvapaikkaprosessin alkuvaiheen yleistä oikeudellista neuvontaa koskevaan tiedotustoimintaan.

Hankkeessa tehdään yhteistyötä vastaanottokeskusten, julkisten oikeusaputoimistojen ja järjestöjen, kuten Pakolaisneuvonnan kanssa. Hankekokonaisuus tähtää siihen, että yleisen oikeudellisen neuvonnan saatavuus ja laatu varmistetaan heti ha-



kuprosessin alkuvaiheessa mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla ja osallistamalla hakijat siihen.

1.4 Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen kuuluu kaikille prosessiin osallistuville viranomaisille. Jos turvapaikanhakijan haavoittuvaa asemaa ei ole tullut esille hakemuksen vireillepanossa, on sekä vastaanottokeskuksen henkilöstö että Maahanmuuttovirasto koulutettu haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen.

Vastaanottolokia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat hakijan haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet selvitetään yksilöllisesti kohtuullisen ajan kuluessa asian vireille tulon jälkeen. Erityistarpeet otetaan huomioon koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan (6 §). Aikuisella hakijalla esimerkiksi on oikeus saada sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi ne välttämättömiksi siinä aikana, jona henkilö on oikeutettu vastaanottopalveluihin ja terveydenhuoltopalveluja siten kuin terveydenhuoltolain (1326/2010) 50 §:ssä ja erikoissairaanhoidon lain (1062/1989) 3 §:n 2 momentissa säädetään sekä oikeus saada terveydenhuollon ammattihenkilön välttämättömiksi arvioimia muita terveystalvaeluja.

Vastaanottopalvelut ja muun turvapaikanhakijoiden vastaanottoon kuuluvan käytännön toiminnan järjestää ja tuottaa se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity. Vastaanottopalveluilla tarkoitetaan vastaanottolain mukaan majoitusta, sosiaalipalveluja, terveydenhuoltopalveluja, vastaanotto- ja käyttörahaa, tulkki- ja käännöspalveluja sekä työ- ja opintotoimintaa. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Ilman huoltajaa oleville lapsille tarkoitetuissa alaikäisyksiköissä voidaan järjestää täysi ylläpito. Muulla vastaanottoon kuuluvalla käytännön toiminnalla tarkoitetaan esimerkiksi keskuksen turvallisuustyötä, tiedon antamista asiakkaalle sekä vapaaehtoisen paluun ohjausta, neuvontaa sekä avustuksen ja korvauksen myöntämistä. Asiakkaille järjestetään ja tuotetaan palveluita myös vastaanottokeskusten ulkopuolisten julkisten ja yksityisten palveluntuottajien toimesta. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon palveluita järjestävät pääasiassa sairaanhoitopiirit (kuntayhtymät). Kunnat puolestaan vastaavat äitiys- ja lastenneuvolapalveluista, lastensuojelusta sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollosta alueellaan. Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskukset hankkivat lisäksi tiettyjä sosiaali- ja terveystalvaelukokonaisuuksia vastaanottokeskusten ulkopuolisilta yksityisiltä palveluntuottajilta.

Vastaanottokeskuksissa työskentelee asiakas- ja potilastyön tehtävissä ohjaajia, sosiaalityöntekijöitä, sosiaaliohjaajia, terveydenhoitajia ja sairaanhoitajia. Työntekijöiden kokonaismäärä vaihtelee keskuksen koon ja toimintamallin mukaan. Ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanottokeskukset taas ovat huomattavasti pienempiä ja työntekijämäärä suhteessa asiakasmäärään korkeampi.

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden ja erityisesti konkreettisten tuen tarpeiden tunnistamisen lisäksi yhtä tärkeää on pyrkiä vastaamaan tunnistettuihin ja perusteltuihin tuen tarpeisiin asianmukaisesti. Niin sanottu haavoittuva asema ei yksiselitteisesti tarkoita erityisiä tuen tarpeita eikä välttämättä tarvetta palveluihin asiantuntija-arvion tai hakijan itsensä mielestä.



Vastaanottokeskuksissa esimerkiksi sosiaalipalvelujen (25 §) ja terveydenhuoltopalvelujen (26 §) henkilökunta tapaa hakijoita varatuilla ajoilla ja myös hakijoiden itsensä on varsin vaivatonta varata aika tapaamiselle. Esimerkiksi hoitajien vastaanotoilta ohjaututaan tarpeen vaatiessa eteenpäin lääkäripalveluihin ja aina mahdollisesti julkiseen erikoissairaanhoidon asti. Prosessin eri vaiheissa arvioidaan hakijan tuen ja hoidon tarvetta. Terveydenhuollossa on käytössä alkuvaiheen terveystarkastusprotokolla. Terveydenhuollon alkuinfossa uusia hakijoita informoidaan hakeutumisesta keskuksen hoitajan vastaanotolle. Alkuinfo on määrä pitää kahden viikon sisällä hakijan ensimmäiseen keskukseseen rekisteröimisen jälkeen. Mikäli hakija siirtyy keskukselta toiseen, kerrotaan uudessa keskuksessa sen käytännöistä.

Sosiaalipalvelujen alkuinfossa hakijoita informoidaan myös hakeutumisesta sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan vastaanotolle. Alkuinfo on määrä pitää kahden viikon sisällä hakijan ensimmäiseen keskukseseen rekisteröimisen jälkeen. Mikäli hakija siirtyy keskukselta toiseen, kerrotaan uudessa keskuksessa sen käytännöistä. Maahanmuuttovirasto on antanut ohjeen sosiaalipalvelujen asiakassuunnitelman laatimisesta vastaanottokeskuksissa (MIGDno-2014-25). Ohjeessa ohjataan kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien tuen tarpeiden selvittämiseen. Mikäli selvityksen perusteella ei ilmene tarvetta, suunnitelmaa ei ole tarvetta laatia.

Maahanmuuttovirastolla on turvapaikanhakijoiden tehostetun tuen osasto Lahden vastaanottokeskuksessa. Osastolla on 20 asiakaspaikkaa. Osasto on suunniteltu aikuisille turvapaikanhakijoille, joilla on erityisiä ongelmia mielenterveyteen tai päihteisiin liittyen. Osastolla työskentelee moniammatillinen työryhmä, johon kuuluu sairaanhoitajia, sosiaaliohjaaja ja psykiatrian erikoislääkäri. Aluksi osastolle tullaan vähintään muutaman viikon mittaiselle jaksolle. Näin osastolla on mahdollista kartoittaa asiakkaan tilanne, tehdä tavoitteellinen hoitosuunnitelma, sekä arvioida tilannetta myös kokonaisvaltaisemmin. Tehostetun tuen osastolle ohjautuvissa asiakkaissa on erityisesti henkilöitä, joille ei erikoissairaanhoidon aiemmin tekemissä hoidon tarpeen arvioissa ole nähty tarvetta sairaalahoidolle, mutta erikoissairaanhoidon, vastaanottokeskuksen sekä erikoissairaanhoidon läheteen tehneen lääkärin mukaan on kuitenkin ongelmia ja haasteita selvitä arjessa ja päivittäisistä askareista. Esimerkiksi todella huomattava osa hakijan itsetuhoisuutta koskevista tapahtumailmoituksista vastaanottojärjestelmässä tehdään tehostetun tuen osaston asiakkaista.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten yksiköissä jokaiselle lapselle laaditaan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan toimesta heti alussa asiakassuunnitelma ja omaohjaajan tai omaohjaajien toimesta hoito- ja kasvatussuunnitelma. Myös lapsen edustaja osallistuu suunnitelmien laadintaan ja/tai annetaan hänelle tiedoksi. Asiakkaiden tuen tarpeita ja kehitystä seurataan jatkuvaisluonteisesti ja suunnitelmat elävät asiakkuuden aikana.

Alaikäisten vastaanottokeskus on tarkoitettu alle 18-vuotiaalle eli lapselle (746/2011, 17 §). On yleisesti alaikäisten vastaanottokeskukseen sijoitettujen lasten edunmukaista, ettei sellaista hakijaa, joka on aikuinen, majoiteta lapsille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Maahanmuuttovirasto on antanut ohjeen alaikäiseksi ilmoittautuneen aikuiselta vaikuttavan turvapaikanhakijan vastaanoton järjestämisestä ja ohjaamisesta oikeuslääketieteelliseen iänmääritykseen tilanteissa, joissa on ilmeisiä perusteita epäillä, että vastaanottokeskukseen majoitetun hakijan ilmoittama ja todellinen ikä poikkeavat ratkaisevasti toisistaan (MIGDno-2017-1635). Maahanmuuttovirasto on lisäksi antanut ohjeen tilanteisiin, joissa ilman huoltajaa oleva lapsi on poistunut luvattomasti tai mahdollisesti kadonnut vastaanottokeskuksesta (MIGDno-



2017- 422). Ohjeen tarkoituksena on edistää ilman huoltajaa olevien lasten turvallista vastaanottoa ja lapsen edun toteutumista sekä pyrkiä turvaamaan heidän suotuisa kehityksensä ja terveytensä.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriön kanssa töitä kunnallisten neuvolapalvelujen järjestymiseksi lapsille ja lapsiperheille. Palvelujen saamisessa on ollut haasteita ja nykyisin niiden saatavuuden ongelmat on sisällytetty Valviran valvonnan kohteeksi. Kouluikäiset ilman huoltajaa tulleet ja perheidensä kanssa olevat lapset osallistuvat kunnan järjestämään opetukseen, jossa myös heidän kehitystään seurataan, myös haavoittuvuuden kannalta.

Vastaanottokeskuksille on järjestetty huomattava määrä ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen liittyvää koulutusta ja reilusti enemmän kuin kuntien työntekijöille. Osaaminen ja tietoisuus on yleisesti parempaa. Palvelutarpeisiin vastaamisessa on kuitenkin edelleen puutteita. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on laatimassa vastaanottokeskuksille ohjeistusta asiaan liittyen.

Maahanmuuttoviraston asiantuntija osallistuu kesästä 2018 alkaen EU:n turvapaikka-asioiden tukiviraston EASOn haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden vastaanoton koulutusmoduulin tekemiseen. Moduulin on määrä valmistua vuonna 2019 aikana, jonka jälkeen se on tarkoitus jalkauttaa vastaanottojärjestelmään.

Vastaanottokeskusten henkilöstöresurssit ovat rajalliset eivätkä kaikilta osin tarkoituksenmukaiset. Maahanmuuttovirasto on esittänyt vuonna 2016 ja vuonna 2017 sisäministeriölle 15 kriisi- ja perhetyöntekijän resurssin ottamista käyttöön vastaanottojärjestelmässä haavoittuvassa asemassa olevien ja/tai erityisiä tarpeita omaavien hakijoiden tarpeiden tunnistamiseen ja vastaamiseen. Rahoitusta tähän ei myönnetty.

1.5 TERTTU-hanke: Turvapaikanhakijoiden alkuterveystarkastuksen valtakunnallinen kehittämishanke

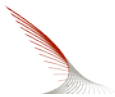
Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Maahanmuuttoviraston TERTTU-hankkeessa luodaan yhtenäinen toimintamalli turvapaikanhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kartoittamiseksi. Hanke on alkanut keväällä 2017 ja hanke loppuu syksyllä 2019.

Toimintamallin pohjaksi kerätään tietoa turvapaikanhakijoiden terveydestä, hyvinvoinnista ja palvelutarpeista toteuttamalla terveys- ja hyvinvointitutkimus vastaanottokeskuksissa kirjoilla oleville turvapaikanhakijoille. Lisäksi kartoitetaan, millaista tietoa turvapaikanhakijoiden terveydestä ja palveluiden käytöstä on saatavilla vastaanottokeskuksissa käytössä olevasta potilastietojärjestelmästä.

Hankkeessa luotu toimintamalli mahdollistaa, että turvapaikanhakijoille suunnattujen palveluiden kehittäminen perustuu valtakunnalliseen seurantatietoon. Yhtenäiset käytännöt edistävät yhdenvertaista terveyden ja palvelutarpeiden kartoitusta.

1.6 Lapset puheeksi menetelmä vastaanottopalveluissa -hanke: psykososiaalista tukea lapsiperheille ja haavoituville

Maahanmuuttovirasto pyrkii tukemaan turvapaikanhakijaperheiden hyvinvointia ja lasten kehitystä ”Lapset puheeksi (Lp) -menetelmä vastaanottopalveluissa - psykososiaalista tukea lapsiperheille ja haavoituville” -hankkeen avulla. Hanke on alka-



nut syksyllä 2017 ja hanke loppuu syksyllä 2018. Hankekumppanina on Suomen Mielenterveysseura.

Hankkeessa otetaan valtakunnallisesti vastaanottojärjestelmässä käyttöön Lapset puheeksi -auttamismenetelmä. Kyseessä on ennaltaehkäisevä, kehitystä tukeva menetelmä, joka suunnataan kaikille turvapaikkaa hakeville perheille ja ilman huoltajaa tulleille alaikäisille.

Hankkeessa parannetaan vastaanottokeskusten toiminnallisia valmiuksia ja osamista ottaa lapset huomioon osana arjen työrutiineja. Hankkeen kohderyhmänä ovat vastaanottokeskusten lapsiperheet ja ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset.

1.7 Vireillepano- ja vastaanottovaiheen kehittämiskohteet

- vireillepanon kirjaamiskäytäntöjä on tarpeen kehittää ja yksinkertaistaa niin että ruuhkatilanteissakin tarpeelliset tiedot hakijasta tulevat kirjatuiksi
- vireillepanossa kirjataan systemaattisesti keskeiset hakuperusteet/syyt kotimaasta lähdölle ja ne tiedot henkilöstä, jotka edistävät asian selvittämistä puhuttelussa ja tarpeellisten lähtömaatietojen hankkimista ennen puhuttelua
- hakemusten vireillepano voitaisiin rajoittaa muutamalle poliisilaitokselle Suomessa ja nämä laitokset voisivat erikoistua turvapaikka-asioihin
- yleistä oikeudellista neuvontaa tulee kehittää niin että neuvonta muun ohella edistää turvapaikkapuhuttelun onnistumista ja hakijoilla on yhdenvertainen pääsy neuvontaan
- hakijan informointia vireillepanohetkellä on tarkasteltava ja varmistettava, että informointi on yhtenäistä, mutta ottaa huomioon vireillepanohetkellä tunnistetut erityistarpeet
- informointi vireillepanossa ja vastaanottokeskuksessa tulee tarkastella kokonaisuutena, niin että se on johdonmukaista myös hakijan kannalta
- tämä kehittäminen on syytä tehdä yhteistyössä vireillepanoviranomaisten rajavartiolaitos ja poliisi, turvapaikkayksikön ja vastaanottokeskuksen kanssa
- informointia tulee kehittää niin, että hakija saa kuvan, mitä hänen asiassaan tulee tapahtumaan prosessin aikana, mitä häneltä odotetaan ja mitkä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa ovat
- informointi jatkuu vastaanottokeskuksessa, jossa erityisesti hakijaa tulee valmistaa turvapaikkapuhutteluun, selvityksen toimittamiseen asiassaan eri vaiheissa prosessia ja siitä, mikä merkitys turvapaikkapuhuttelulla hänen asiassaan on ja miten puhuttelu etenee, myös tulkin ja muiden puhutteluun osallistuvien rooli puhuttelussa tulee selostaa hakijalle
- neuvonta vastaanottovaiheessa on parhaimmillaan monikanavaista ja ottaa huomioon ihmisten erilaisten oppimistavat, myös haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet
- neuvonta voi olla yleistä neuvontaa, mutta myös mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun olisi turvattava
- hakemus- ja puhutteluvaiheen osalta oikeusapuun oikeutettujen ohjaaminen oikeusapuun tulee varmistaa vireillepanoviranomaisten ja vastaanottokeskuksen virkamiesten kanssa
- Maahanmuuttovirasto kehittää tätä hakijoiden oikeudellista neuvontaa ONE -hankkeessa
- haavoittuvassa asemassa olevien ja/tai erityisiä tarpeita omaavien hakijoiden tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen on haasteena erityisesti uusia



vastaanottokeskuksia perustettaessa, mutta asiaa on tarpeen pitää esillä jatkuvasti henkilöstön koulutuksessa

- turvapaikanhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kartoittamista valtakunnallisesti kehitetään TERTTU-hankkeessa tavoitteena yhdenvertaiset palvelut, hakijan pääsy palveluihin eri vastaanottokeskuksissa tulee olla yhdenvertaista
- lapsiperheet tarvitsevat erityistä tukea ja heillä on erityisiä tarpeita, alaikäisten yksin tulleiden hakijoiden ohella perheiden mukana olevat lasten tarpeet tulee huomioida vastaanottovaiheessa

2 PUHUTTELUA EDELTÄVÄT TOIMET MAAHANMUUTTOVIRASTOSSA

Maahanmuuttovirasto saa tiedon uudesta turvapaikanhakijasta UMA-järjestelmän kautta. Hakemus ohjautuu järjestelmässä automaattisesti turvapaikkayksikön sille tulosalueelle, jonka vastuualueelle hakija on majoitettu.

Poliisin tai rajavartiolaitoksen hakijasta tallentamien tietojen perusteella hakemus ohjautuu automaattisesti työjonoon. Esimerkiksi alaikäisille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, perheille, uusintahakemuksille on omat työjononsa. Samoin EU-kansalaisten ja EU:n sisäisten siirtojen perusteella Suomeen tulleille hakijoille on omat työjononsa. Työjonon avulla voidaan priorisoida erilaisten hakemusten käsittelyä ja erottaa kaikkien vireillä olevien hakemusten joukosta kiireellisesti käsiteltävät hakemukset.

Ennen puhuttelijan osoittamista asialle, turvapaikkayksikön tukitiimissä tehdään rekisteritarkastukset, joista saadun tiedon perusteella, valitaan tarvittaessa erikoisosaamista hallitseva puhuttelija. Tässä vaiheessa saadaan myös Eurodac-järjestelmästä tieto, onko hakija tunnettu toisessa jäsenvaltiossa tai eurooppalaisesta viisumitietojärjestelmästä tai onko hakijalla jonkun EU-valtion myöntämä Schengen-viisumi. Jos on, käynnistyy Dublin-menettely, joka tarkoittaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan jäsenvaltion määrittämistä.

Tämän jälkeen kaikille hakijoille varataan puhuttelu-aika.

2.1 Dublin-prosessi

Kun hakija tekee ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jossakin valtiossa, alkaa vastuuvaltion määrittämisprosessi. Tämän säännönmukaisen tiedonvaihdon jälkeen ratkeaa, tutkitaanko hakemus Suomessa ja siirretäänkö hakija johonkin toiseen jäsenvaltioon, joka vastuuvaltion määrittämisen mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tällöin hakemusta ei tutkita aineellisesti Suomessa.

Hakijaa kuullaan suullisesti vastuuvaltion määrittämiseksi tarvittavien tietojen selvittämiseksi.

Vastuuperusteet liittyvät etusijajärjestyksessä perhesiteisiin, oleskelulupiin, viisumeihin, ulkorajan ylitykseen, laittomaan oleskeluun tai viisumivapaaseen maahantuloon. Vain jos mikään muu vastuuperuste ei täyty, vastuussa on se valtio, jossa hakijan on tehnyt ensimmäisen hakemuksensa. Niin kauan kuin vastuuvaltion vastuu ei lakkaa tai siirry, valtiosta toiseen siirtynyt hakija lähtökohtaisesti palautetaan vastuuvaltioon.



Vastuuperusteet ja vastuun määrittämistä koskeva menettely sekä siinä noudatettavat todistussäännöt ovat yksityiskohtaiset ja monimutkaiset eivätkä ne välttämättä ole tulleet oikein esille julkisessa keskustelussa tai uutisoinnissa. Ulkorajan ylitykseen liittyvät vastuuperuste luo vastuun sille valtiolle, johon hakija kolmannesta maasta käsin ylitti ulkorajan luvattomasti. Vastuuperuste ei liity sisärajojen ylittämiseen kuten Ruotsin ja Suomen välisen rajan ylittämiseen (kts. maahan päästäminen ulkorajan yli EU-tuomioistuin 6.7.2017 C-490/16 A.S vastaan Slovenia)

Jos toinen jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen tutkimisesta, Maahanmuuttovirasto tekee asiassa tutkimatta jättämispäätöksen ja käännyttää hakijan vastuujäsenvaltioon. Ulkomaalaislaissa ei ole soveltuvaa säännöstä vastuuvaltioon siirtämiseen. Tämän vuoksi Maahanmuuttovirasto tekee käännyttämispäätöksen, mutta kyse ei ole palauttamispäätöksestä.

2.2 Turvapaikkapuhuttelun ajankohdan ja tulkin varaaminen

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Vireille tulleet turvapaikkahakemukset otetaan käsittelyyn pääosin saapumisjärjestyksessä, mutta kiirehtimisperusteilla eri ryhmiä voidaan priorisoida. Sen jälkeen, kun poliisilla ja rajavartiolaitokselle kuulunut toimivalta selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulo siirtyi Maahanmuuttovirastolle, jäi menettelystä pois poliisin tai rajavartiolaitoksen suorittama lyhyt alkukuuleminen ennen varsinaista turvapaikkapuhuttelua. Alkukuulemisessa käytiin läpi henkilötiedot, perhetiedot, maahantulo ja matkareitti Suomeen ja suppeasti henkilön esittämät turvapaikkaperusteet. Tällä hetkellä nämä seikat käydään läpi Maahanmuuttoviraston varsinaisessa turvapaikkapuhuttelussa, mikä vie oman aikansa puhutteluajasta.

Ensimmäiselle turvapaikkapuhuttelulle varataan 3,5 tunnin aika. Tulkin valinta perustuu siihen, minkä kielen tai murteen poliisi tai rajavartiolaitos on kirjannut UMA-järjestelmään. Turvapaikkayksikön toimipaikoissa Helsingin ulkopuolella ei ole riittävä määrää tulkkeja, jotka osaisivat tarvittavalla tasolla tulkittavaa kieltä. Tällöin tulkkaus järjestetään etäyhteyksin videolla Helsingistä. Etätulkattujen puhuttelujen tallennukset eivät ole kaikissa tapauksissa onnistuneet ja tallenteesta ei saa selvää riittävästi. Puhutteluiden tallenteiden tekniikka ei ole tällä hetkellä tasolla, joka varmistaisi kaikissa tapauksissa riittävän äänen laadun ja ylipäättään tallentamisen käynnistymisen.

Ensimmäisessä puhuttelussa selviää, mitkä hakijan perusteet ovat, onko hakija haavoittuvassa asemassa tai onko kyseessä perusteeton hakemus. Tällä hetkellä ainoastaan EU-kansalaisten perusteettomille hakemuksille, turvallisesta alkuperämaasta ja uusia perusteita sisältämättömille uusintahakemuksille voidaan tehdä päätös tämän ensimmäisen puhuttelun jälkeen. Muille hakijoille varataan toinen puhuttelu-aika ensimmäisen puhuttelun jälkeen.

Maahanmuuttoviraston tavoitteena, on että hakija kohdattaisiin puhuttelussa viimeistään kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä, mutta tämä tavoite ei välttämättä toteudu ja pisimmillään odotusaika voi olla useamman kuukauden. Puhutteluun pääsyn keston vaikuttaa Maahanmuuttoviraston henkilöstö- ja tilaresurssien lisäksi tulkkien saatavuus ja alaikäisten edustajien ja avustajien aikataulut. Suomessa ei varsinkaan turvapaikkahakemusruuhkan alkaessa ollut kovin paljon turvapaikka-



asioihin erikoistuneita lakimiehiä. Joidenkin suosittujen avustajien aikataulujen tiukuuden vuoksi puhutteluun pääsy voi venyä kuukausilla. Kaikilla alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on avustaja jo turvapaikkapuhutteluvaiheessa Maahanmuuttovirastossa. Erityisesti avustajien aikataulut ovat viivästyttäneet alaikäisten turvapaikanhakijoiden puhutteluun pääsyä.

Ensimmäisen puhuttelun jälkeen on yleensä tiedossa, mitä erityistoimia tarvitaan toiseen puhutteluun, jossa henkilön turvapaikkaperusteet selvitetään tarkasti. Näitä toimia ovat tietyn erityissanaston omaavan tulkin varaaminen ja erityiskoulutuksen saaneiden puhuttelijoiden osoittaminen puhutteluun. Joissakin tapauksissa puhuttelun järjestäminen henkilölle vaatii erityisiä turvajärjestelyjä. Maahanmuuttovirastolla on puhutteluhuoneita, joissa uhkaavasti käyttäytyvä tai uhkauksia esittänyt turvapaikanhakijan voidaan erottaa lasisella turvaseinällä puhuttelijasta ja tulkista. Joissakin tapauksissa Suomesta ei löydy harvinaisemman kielen tai murteen tulkkia, jolloin tulkki hankitaan ulkomailta, esimerkiksi UK Home Officen³ käyttämistä tulkeista. Tällöin tulkkaukset suoritetaan etäyhteyksin, puhelintulkkauksena.

2.3 Turvapaikanhakijan kutsuminen turvapaikkapuhutteluun, no show -tilanteet

Kun tulkin ja puhuttelijan varaus on onnistunut, kutsutaan turvapaikanhakija turvapaikkapuhutteluun. Puhuttelukutsu lähetetään vastaanottokeskukseen. Kutsu menee automaattisesti UMA-järjestelmän kautta vastaanottojärjestelmän tiettyyn työhön. Kutsussa mainitaan ajankohta ja paikka sekä tulkkauškieli. Hakijalle annetaan kutsussa äidinkielellään seuraava ohjeistus:

”Sinun on esitettävä selvitystä hakemuksesi perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman turvapaikka-asiasi selvittämiseen. Mikäli olet estynyt saapumasta kutsussa mainittuna ajankohtana, sinun tulee ilmoittaa siitä Maahanmuuttovirastoon välittömästi, jotta voimme järjestää uuden ajan. Kuulemisesta pois jääminen ilman pätevää syytä ei estä turvapaikkahakemuksen ratkaisemista.

Esitä tilaisuudessa henkilöllisyytesi osoittava asiakirjasi, mikäli et ole luovuttanut sitä poliisille turvapaikkaa hakiessasi, sekä mahdolliset muut henkilöllisyyteesi tai hakemukseesi muuten liittyvät asiakirjat.

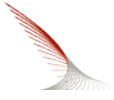
Maahanmuuttovirasto hankkii tulkin kuulemista varten, ellei tulkkauškielenä ole suomi, ruotsi tai englanti. Tällöin kuulustelu voidaan hoitaa ilman tulkkia. Mikäli kieltäydyt viranomaisen hankkiman tulkin käyttämisestä, sinun on maksettava itse hankkimasi tulkin palkkio, ellei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Tulkin tulee olla Maahanmuuttoviraston hyväksymä.

Sinulla on oikeus käyttää avustajaa turvapaikka-asiasi käsittelyssä ja sinä vastaat itse avustajan ja muun oikeusavun hankkimisesta. Hanki avustaja vasta kutsun saatua ja valitse sellainen avustaja, jolle aikataulu sopii. Maahanmuuttovirasto ei lähtökohtaisesti sovittelu aikatauluja avustajien toiveiden mukaisesti. Voit hankkia avustajan myös kuulemisen jälkeen ja tarvittaessa toimittaa lisäselvitystä kirjallisesti.

Kielitesti

Maahanmuuttoviraston järjestämän turvapaikkapuhuttelun yhteydessä sinulle voidaan tehdä kielianalyysi, mikäli viranomaisen katsoo sen tarpeelliseksi henkilöllisyytesi selvittämiseksi. Kielianalyysi on osa turvapaikkatutkintaan liittyvää henkilöllisyy-

³ Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttovirasto



den selvittämistä. Kielianalyysillä on tarkoitus varmistaa, että olet kotoisin kertomaltasi alueelta. Jos kielianalyysin tulokset viittaavat sinun olevan kotoisin jostain muualta kuin ilmoittamaltasi alueelta, sinua voidaan kuulla ilmenneistä ristiriidoista.”

Vastaanottokeskus vahvistaa hakijan puolesta kutsun vastaanottamisen ja puhuttelun ajankohdan.

Merkittävä osa hakijoista majoittuu itsenäisesti eikä vastaanottokeskuksissa. Yksityismajoittuneille kutsu lähetetään tiedoksi UMA-järjestelmään kirjatun majoitustiedon osoitteeseen postilla kirjeitse. Jos henkilöllä on henkilöllisyysasiakirja, kutsun tiedoksiäntö tapahtuu saantitodistuskirjeellä. Muussa tapauksessa saantitodistusta ei voida käyttää ja kutsu toimitetaan tavallisena kirjeenä. Ongelmana on yksityismajoittujien tavoittaminen. Joissakin tapauksissa yksityismajoituksessa oleva ei joko nouda kutsuaan postista tai kutsun saatuaan eivät saavu ilmoitettuna ajankohtana puhutteluun. Hakijaa yritetään kutsua uudelleen, mutta jos häntä ei saada puhutteluun, tehdään hakemukseen raukeamisen toteava päätös, jos hakijaa pidetään kadonneena, tai kielteinen päätös, jos hakijan katsotaan jättäneen myötävaikuttamatta asian selvittämiseen.

2.4 Hakijan informointi ennen puhuttelua

Maahanmuuttoviraston puhuttelukutsun liitteenä on hakijan ilmoittamalla äidinkielellä tai ymmärtämällä kielellä laadittu selostus ' Turvapaikanhakijan oikeudet ja velvollisuudet', jossa hakijalle ilmoitetaan seuraavat tiedot:

”Olet tulossa Maahanmuuttoviraston pitämään turvapaikkapuhutteluun. Tutustu huolellisesti näihin turvapaikkapuhuttelua koskeviin oikeuksiin, velvollisuuksiin ja ohjeisiin. Jos sinulla on jotain kysyttävää ohjeista, sinulla on mahdollisuus kysyä turvapaikkapuhuttelun aluksi. Ota tämä lomake mukaan turvapaikkapuhutteluun.

Puhuttelun tarkoitus ja osapuolten oikeudet ja velvollisuudet

- Puhuttelun suorittaa Maahanmuuttoviraston edustaja.
- Olet hakenut Suomesta turvapaikkaa. Hakemuksesi perusteella sinulle voidaan antaa kansainvälistä suojelua tai myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupan uhriksi joutumisen vuoksi.
- Mikäli haluat vedota muuhun oleskelulupaperusteeseen, kuten opiskelu, työ tai perheside, sinun tulee panna vireille erillinen, maksullinen oleskelulupahakemus.
- Puhuttelussa selvitetään aluksi henkilöllisyytesi, maahantulosi ja matkareittisi, turvapaikkahakemuksesi käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot sekä hakemuksesi tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevat tiedot.
- Mikäli hakemuksesi otetaan tutkittavaksi Suomessa, selvitetään myös hakemuksesi perusteet, eli syyt, joiden vuoksi haet turvapaikkaa Suomesta ja joiden vuoksi et voi palata kotimaahasi.
- Sinulla on oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia. Tulkin tehtävänä on puolueettomasti kääntää kaikki täällä puhuttava.
- Kaikilla läsnäolijoilla on salassapitovelvollisuus täällä puhuttavista asioista.
- Sinua koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä.
- Voimme tarvittaessa hankkia selvitystä asiakirjojesi aitoudesta kotimaastasi siten, etteivät viranomaiset tule asiasta tietoisiksi, eikä siitä aiheudu vaaraa sinulle tai läheisillesi.



- Jos hakemuksesi hylätään, sinut voidaan poistaa maasta ja määrätä Suomea sekä muita Schengen-sopimusmaita koskevaan maahantulokieltoon.
- Päätös asiassasi tulee perustumaan puhuttelussa antamiisi tietoihin ja muihin asiassasi esitettyyn aineistoon.
- Sinulla on asianosaisena myötävaikutusvelvollisuus, eli velvollisuus esittää selvitystä hakemuksesi perusteista. On oman etusi mukaista kertoa totuudenmukaisesti kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tässä puhuttelussa.
- Väärien henkilötietojen antaminen on lain mukaan rikos, josta seuraa rangaistus.
- Jos et muista tai tiedä jotain, on ehdottoman tärkeää, ettet yritä keksiä vastausta. Väärien tietojen antaminen heikentää kertomuksesi uskottavuutta.
- Ilmoittamiasi henkilötietoja voidaan muuttaa toiseksi vain viranomaisen antamalla luotettavalla asiakirjalla.
- Väärien henkilö- tai muiden tietojen antaminen tai oikeiden tietojen salaaminen voi myöhemmin johtaa jo myönnetyn luvan peruuttamiseen ja vaikeuttaa muiden asioidesi käsittelyä.
- Puhuttelusta laadittava pöytäkirja luetaan sinulle lopuksi. Voit silloin tehdä siihen lisäyksiä ja korjauksia.
- Jos haluat myöhemmin toimittaa lisäselvitystä, tee se kirjallisesti. Emme keskustele asiastasi puhelimesta, koska emme voi varmistua soittajan henkilöllisyydestä.
- Puhuttelu äänitetään. Huoneessa on lisäksi kuvaa tallentava valvontakamera.
- Pidämme taukoja tarpeen mukaan. Voit halutessasi pyytää taukoa.”

Puhuttelija käy tulkin avustuksella tämän asiakirjan sisällön läpi hakijan kanssa puhuttelun aluksi. Hakija allekirjoituksellaan todistaa ymmärtäneensä puhuttelun tarkoituksen sekä oikeutensa ja velvollisuutensa puhuttelussa.

Vaikka hakijaa informoidaan kirjallisesti etukäteen puhuttelun kulusta, olisi tärkeää, että kirjallisen ohjeistuksen lisäksi puhutteluihin merkityksestä ja tarkoituksesta keskusteltaisiin tai neuvottaisiin hakijaa henkilökohtaisesti. Varsinaisesti prosessineuvonta ei kuulu vastaanottokeskuksen lakisääteisiin tehtäviin ja vastaanottokeskusten henkilöstön asemaa ja asiakassuhdetta sääntelee sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskeva normisto. Vastaanottokeskuksen henkilöstön rooli nähdään erillisenä turvapaikkapuhuttelusta ja - päätöksenteosta ja roolien sekoittuminen nähdään omiaan vaarantamaan luottamuksellisen asiakassuhteen turvapaikanhakijaan.

Ensimmäisen turvapaikkapuhuttelun onnistumisen kannalta on tärkeää, että hakija on valmistautunut kertomaan puhuttelussa niistä syistä, miksi hän hakee turvapaikkaa ja ymmärtää tilaisuuden merkityksen häntä koskevan päätöksenteon kannalta. Hänet pitäisi myös ohjeistaa tuomaan puhutteluun mukanaan mahdollisesti hallussaan tai hankittavissaan oleva selvitys turvapaikkahakemuksen tueksi (näyttö). Tällä hetkellä tätä ei myöskään mainita Maahanmuuttoviraston kutsun mukana lähtevässä ohjeessa. Tämän seikan lisääminen ohjeeseen annettiin selvityksen aikana toimeksi turvapaikkayksikölle.

2.5 Hakijoiden profiiliin kartoittaminen, puhuttelijan valmistautuminen turvapaikkapuhutteluun

Puhuttelun onnistumiseksi on tärkeää, että puhuttelija tietää etukäteen, ketä on menossa puhuttelemaan (ikä, sukupuoli, haavoittuvaan asemaan liittyvät tiedot, kansal-



lisuus, uskonto, äidinkieli) ja mitkä ovat hakijan keskeiset perusteet hakea turvapaikkaa. Puhuttelijalla pitää olla myös riittävät yleiset tiedot hakijan lähtömaan oloista sekä puhuteltavan perusteisiin liittyvät erityiset tiedot lähtömaasta, jotta hän osaa asettaa hakijan esittämät seikat oikeaan kontekstiin ja kysyä tarvittaessa lisää kansainvälisen suojelun kannalta relevanteista seikoista.

Vuonna 2015 ja 2016 puhuttelijat olivat uusia, puhutteluita oli paljon ja valmistautuminen puhutteluun saattoi jäädä lyhyeksi. Erityisesti hakemuksen kannalta relevanttiin lähtömaatietoon ei välttämättä ollut mahdollisuutta perehtyä syvällisesti. Tänä päivänä puhuttelijoiden ammattitaito on karttunut kokemuksen ja koulutuksen kautta.

Vastaanottokeskusten välillä on eroja siinä, miten he ilmoittavat hakijan haavoittuvasta asemasta tai hakijan tilanteeseen liittyvistä seikoista, jotka olisi hyvä huomioida puhuttelussa. Näitä seikkoja voivat olla hakijan mielenterveyteen, traumatisoituneisuuteen, itsetuhoisuuteen tai aggressiivisuuteen liittyvät seikat. Puhuttelun onnistumisen ja sujumisen kannalta tietojen saamiselle on tarvetta, mutta kyseessä on voi olla arkaluonteiset henkilötiedot, joiden luovuttamista on sosiaali- ja terveydenhuollon alalla rajoitettu lainsäädännöllä.

2.6 Flow ja Flow2 -hankkeiden kehitystoimet

Flow - Turvapaikkaprosessin alkuvaiheen sujuvoittaminen viranomaisyhteistyötä, -työkaluja ja osaamista parantamalla:

Hankkeen tavoitteena oli sujuvoittaa turvapaikkamenettelyn alkuvaihetta kehittämällä viranomaisyhteistyötä sekä varmistamalla sujuvampi prosessi ja tiedonkulku sekä taata paremmat valmiudet turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, kansalaisuuden ja kotipaikan tehokkaaksi selvittämiseksi tutkinnan alkuvaiheessa. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli kehittää tehokkaampi ja laadukkaampi turvapaikkapuhuttelumalli sekä vahvistaa turvapaikkatutkintaa suorittavan henkilöstön ammattitaitoa yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä.

Hankkeen aikana vuosina 2016 ja 2017 muutettiin alkuvaiheen prosessia toimivalta-siirron jälkeiseen aikaan soveltuvaksi, kehitettiin viranomaisyhteistyötä, tehtiin manuaalista työtä vähentäviä ja prosessia tehokkaammin ohjaavia tietojärjestelmäparannuksia, kehitettiin turvapaikkayksikön sisäistä tiedonhallintaa ja -kulkua, järjestettiin aktiivisesti koulutuksia ja kehitettiin ohjeistuksia ja työkaluja. Ohjeistusta ja työkaluja kehitettiin erityisesti puhuttelujen laatua silmällä pitäen. Lisäksi selvitettiin muista jäsenvaltiosta henkilöllisyyden selvittämiseen sekä turvapaikkapuhutteluun liittyviä parhaita käytänteitä. Turvapaikkapuhutteluista tehtiin myös yksikön sisäistä selvitystä ja kerätyn aineiston pohjalta kehitettiin puhuttelutoimintaa.

Kehitystyön välittömiä hyödynsajia ovat olleet turvapaikkahakemuksia käsittelevät viranomaiset, joilla on entistä paremmat edellytykset turvapaikkatutkinnan laadukkaalle ja tehokkaalle suorittamiselle, mutta kaiken kehitystyön taustalla on lisäarvon tuottaminen asiakkaalle. Kehitystyön tulokset konkretisoituvat hyötynä turvapaikanhakijoille sujuvampana prosessina ja laadukkaampana turvapaikkatutkintana, mikä varmistaa osaltaan heidän turvapaikkaprosessiin liittyvien oikeuksiensa täysimääräisen toteutumisen.

Flow2 - Turvapaikkamenettelyn sujuvoittaminen viranomaisten tutkintamenetelmiä ja tietojärjestelmätyökaluja parantamalla:



Hankkeen keskeisimpänä tavoitteena on sujuvoittaa turvapaikkaprosessia ja parantaa sen laatua kehittämällä viranomaisten käytössä olevia tietojärjestelmiä ja työmenetelmiä.

Hankkeessa kehitetään turvapaikka-asian tarkoituksenmukaista ohjautumista prosessissa hakemuksen erityispiirteiden perusteella, sujuvoitetaan asian selvittämistä turvapaikkapuhuttelussa sekä parannetaan päätöksenteon laatua ja laadun varmistuksen välineitä kehittämällä ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän toiminnallisuuksia. Lisäksi parannetaan viranomaisten valmiuksia selvittää turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyttä ja taustoja. Hankkeessa kehitettävä sujuvampi ja laadukkaampi turvapaikkaprosessi mahdollistaa osaltaan turvapaikkahakemusten viivyttyksättömän käsittelyn sekä turvapaikanhakijoiden menettelyn laatuun liittyvien oikeuksien toteutumisen.

2.7 Tulkkauksen järjestäminen

Maahanmuuttoviraston käyttämät tulkit ovat asioimistulkkveja. Oikeustulkkveja ei vaadita, mutta Maahanmuuttoviraston selvitysten mukaan oikeustulkkveja ei myöskään olisi Suomessa riittävästi saatavilla.

Maahanmuuttovirasto tekee tulkkaus sopimuksen Hanselin tulkkauspalveluja koskevan puitejärjestelyn pohjalta. Vuosien 2015 ja 2016 ruuhkan aikana Maahanmuuttovirasto teki suora hankintapäätöksiä tulkkauspalveluista. Tulkkausta tarjosi tuolloin kuusi eri toimittajaa. Ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun vaativan sanaston ja tilanteen sensitiivisyyden Maahanmuuttoviraston vaatimuksena palvelun toimittajille on, että tulkki on tietoinen tulkkaustilanteen luonteesta ja tulkin vakaa ammattitaito.

Toimittaja vastaa siitä, että tulkit ovat tietoisia tulkkaustilanteeseen liittyvästä puolueettomuusvaatimuksesta ja että tulkki ilmoittaa ennen tulkkauksen alkua, jos on esteellinen tai esteellisyysperusteen tultua puhuttelun alkaessa tai aikana ilmi. Tulkin on noudatettava Asioimistulkin ammattisäännöstöä.

Toimittaja vastaa tulkkaustoimeksiannossa käyttämiensä tulkkien koulutuksesta siten, että he hallitsevat tulkkauksen kohteena olevan aihepiirin terminologian sekä tulkattavan käyttämän murteen. Toimittajalla on velvollisuus tarkastaa tulkkien ammattitaito säännöllisesti. Lisäksi toimittajan tulee huolehtia siitä, että mikäli johonkin tiettyyn aihealueeseen liittyvän tulkkaustermistön tarve kasvaa asiakkaalla, tulee toimittajan kouluttaa tulkkveja tai toimittaa materiaalia, jotta tulkkien ammattitaito on vaaditulla tasolla.

Puhuttelussa tulkin tulee kyetä tarvittaessa kääntämään myös lyhyitä tulkkaustilanteeseen liittyviä kirjallisia dokumentteja.

Vuonna 2016 tulkkauksia tehtiin 43 eri kielellä. Turvapaikkayksikössä tehtiin turvapaikkapuhutteluita 5147. Alaikäisille eli mukana hakeville tehtiin 91 ja yksintulleille alaikäisille 122 puhuttelua.

Opetushallitus on vuonna 2006 vahvistanut asioimistulkin ammattitutkinnon perusteet. Kaikista Maahanmuuttoviraston käyttämistä tulkeista tutkinnon suorittaneita tulkkveja ei vielä ole kuin muutama. Tulkkausissa haasteena on riittävän suomen kielen, erityissanaston ja muun ammattiosaamisen hallitsevien tulkkien riittävyys.



2.8 Tulkkauksen laadun ja onnistumisen varmistaminen

Turvapaikkapuhuttelun alussa käydään läpi, että tulkki ja turvapaikanhakija ymmärtävät toisiaan. Puhuttelija seuraa tulkkauksen sujumista ja jos vaikuttaa, että tulkin ja puhuteltavan välillä on ongelmia ymmärtämisessä, puhuttelija kysyy tästä. Puhuttelijat on ohjeistettu, että tilanteissa joissa heillä herää epäily tulkkauksen laadusta, nauhoite voidaan tarkistaa toisella tulkilla. Tällainen tilanne voi olla käsillä, jos puhuttelija huomaa hakijan ja tulkin ruumiinkielessä jotain erikoista, tai pitkistä keskusteluista tulkataan puhuttelijalle vain lyhyt osa ilman selitystä. Jos tulkkaus ei suju ja turvapaikanhakija ja tulkki eivät ymmärrä toisiaan, tulkkaus keskeytetään ja selvitetään tarvittaessa erikseen, mistä tulkkausongelmat johtuivat. Tarvittaessa järjestetään uusi puhuttelu eri tulkin kanssa.

Erityisesti irakilaiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua syksyllä 2015, oli haasteena riittävän määrän osaavia tulkkveja löytäminen. Arabiankielen tulkeista oli pulaa ja tulkkien saatavuus vaikutti turvapaikkaprosessin keston. Tulkkeja, joista ei ollut aikaisempia kokemuksia, oli paljon.

Maahanmuuttovirasto ei tee osaamisen tason tarkastamista ennen puhuttelua uudelle tulkkille vaan luottaa siihen, että palveluntarjoaja tarjoaa vaaditun osaamisen tason omaavan tulkin.

Koska virastossa ei ole lähdekielen osaamista kuin satunnaisesti, tulkkausvirheistä ensimmäiseksi tulee esille, se, ettei tulkki hallitse riittävällä tasolla suomen kieltä. Tämä tulee vasta puhuttelussa esille. Seuraavaksi selvin ongelma oli, jos tulkki ei käyttäytynyt ammattimaisesti vaan esimerkiksi nauroi tai haukotteli huomiota herättävästi kesken turvapaikanhakijan kertomuksen. Näissä selvissä tapauksissa puhuttelu keskeytettiin ja palveluntarjoajalle annettiin välittömästi palautetta tulkkauksen onnistumisesta. Tällaisia tulkkeja ei otettu jatkossa puhutteluun.

Tulkin tulisi olla neutraali toimija tulkkaustilanteessa. puhuttelijan kysymykset tulisi esittää hakijalle ilman johdattelua tai sanoman muuttamista. Hakijan kertoma tulee toistaa sellaisenaan, tulkki ei saa lisätä tai poistaa mitään. Joissain tapauksissa hakijan on avustajan tai muun henkilön välityksellä ilmoittanut epäilyksensä siitä, ettei tulkki ole tulkannut kaikkea hänen sanomaansa. Joissain tapauksissa puhuttelija on epäillyt, että tulkki on johdatellut tai auttanut hakijaa. Tulkkaustilannetta ei valvota, joten kaikki tällaiset tilanteet eivät välttämättä tule ilmi. Jos tilanne on tullut ilmi, puhuttelun tallenne on tarkastettu.

Hallintolain 65 §:n mukaan tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua. Suomessa maahanmuuttajayhteisöt ovat vielä suhteellisen pienet ja saman murteen tai kielen puhujilla voi sidonnaisuuksia toisiinsa tai toistensa sukulaisiin. Tulkkien jääviyden selvittämistä tulee vielä tarkastella.

Tulkkauksen laatuun liittyviä vaikeammin todettavissa olevia tilanteita on se, että tulkki ei hallitse lähdekielen sanastoa riittävästi tai ei hallitse hakijan perusteisiin liittyvää erityissanastoa kuten kristinuskon termejä. Kun kristinuskoon liittyvä tulkkaus haaste havaittiin, laativat turvapaikkayksikön uskontovastaavat vuonna 2016 teemaan liittyvän termilistauksen, josta hankittiin käännökset suomi - farsi -arabia ja dari. Termistö kattaa 7 sivua aakkosittain järjestettyjä kristinuskoon liittyviä keskeisiä sanoja aamenesta öylättiin, kymmenen käskyä, Isä meidän rukouksen, kultaisen



säännön ja otteita Raamatusta. Sanasto otettiin käyttöön kesällä 2017, jolloin se jaettiin saataville puhuttelutiloihin tulkeille.

Turvapaikkapuhuttelija suorittava henkilöstö on ohjeistettu antamaan systemaattisesti palautetta tulkkausten onnistumisesta. Tämän pohjalta palveluntarjoajille annettiin palautetta ja osaa tulkeista ei enää käytetty. Kun tulkkien tarve väheni vuonna 2017, ei kaikkien palveluntarjoajien kanssa tehtyjä sopimuksia jatkettu. Puitesopimustoimittajan lisäksi sopimuksia jatkettiin parasta laatua toimittaneiden palveluntarjoajien kanssa.

Turvapaikkapuhuttelun lopuksi pöytäkirja tarkistetaan siinä tarkoituksessa, että hakija voi korjata mahdolliset virheet ja puutteet. Tässä yhteydessä voi tulla esille ymmärrys- tai tulkkausvirheitä. Tulkkausvirheisiin voi vedota myös puhuttelun jälkeen, jolloin avustaja toimittaa kirjallista selvitystä, mitä hakijan on oikeasti tarkoittanut tietyssä puhuttelun kohdassa.

Tulkkausvirheeseen voi vedota muutoksenhakuvaiheessa. Näin tapahtuu kuitenkin suhteellisen harvoin. Asian lopputuloksen kannalta merkitsevän tulkkausvirheen vuoksi hallinto-oikeus voi palauttaa asian menettelyvirheenä Maahanmuuttovirastolle. Kaikki puhuttelut tallennetaan äänenä. Tallenne säilytetään 5 vuotta päätöksen lainvoimasta lukien. Jos virheeseen vedotaan muutoksenhaussa, hallinto-oikeus voi kuunnella tallenteen. Yleisempää on kuitenkin se, että tallenne on toimitettu avustajalle. Niissä tapauksissa, missä on vedottu tulkkausvirheeseen ja tallenne on kuunneltu, on havaittu, että kyse on useimmiten ollut yksittäisestä sanasta, ilmaisusta tai termistä, jolla ei ole merkitystä kansainvälistä suojelua koskevan asian ratkaisulle.

2.9 Maahanmuuttoviraston selvitys tulkkausten laadusta

Maahanmuuttovirasto toteutti selvitystä varten touko–kesäkuussa 2018 tulkkausten laatuun liittyvän selvityksen. Turvapaikkayksikkö valitsi satunnaisesti 55 puhuttelutallennetta Irakin (arabia), Afganistanin (dari ja farsi) ja Somalian (somalikieli) kansalaisten turvapaikkapuhutteluista ja tilasi niistä uudet, sanatarkat tulkkaukset kirjattuna raporttiin. Raporttia verrattiin puhuttelusta laadittuun pöytäkirjaan. Puhuttelutilanteissa kaikkea tilassa ja tilanteessa keskusteltua ei kirjata pöytäkirjaan.

Tarkistuskäännöksiä ja vertailuja puhuttelupöytäkirjaan saatiin tehtyä yhteensä 30. Purkutallenteista 10 ei voitu verrata, koska pöytäkirja ei ollut vielä valmistunut. 9 tallennetta koski pöytäkirjan tallennusvaihetta, joten niitä ei voitu vertailla sanatarkasti pöytäkirjaan. 4 osalta oli teknisiä ongelmia, jotka estivät vertailun.

30 läpikäydystä pöytäkirjasta löytyi kaksi kristinuskoon kääntyneiden puhuttelua, joiden osalta todettiin ratkaisun kannalta mahdollisesti merkityksellisiä eroja pöytäkirjan sisällössä verrattuna tarkistustulkkaukseen. Havainto molemmista oli, että pöytäkirjaan oli kirjattu asioita suppeammin.

Puhuteltava oli irakilainen uusintahakija, joka oli kiinnostunut kristinuskosta. Hakemus ratkaistiin ilmeisen perusteettomana. Hakija itse totesi kertoneensa edellisessä puhuttelussa jo kaiken. Uusintapuhuttelussa hakijan kertomaa oli jäänyt kääntämättä ja osa oli käännetty epätarkasti. Tarkastajan arvion mukaan tapauksen tosiseikat eivät muuttuisi pöytäkirjaan kirjaamattomien tietojen perusteella, mutta kuva hakijan henkisestä tilasta muodostuu erilaiseksi tarkastuspöytäkirjan mukaan. Puhuttelijan olisi pitänyt selvittää asioita tarkemmin. Ilmeisesti hakija puhui nopeasti ja hieman sekavasti välillä, mutta hän itse toikin aina esille, miten huonossa kunnossa hän on.



Tästä hakijasta ei ole saatu lääkärinlausuntoa ja vaikka hän useaan kertaan vetoaa huonoon muistiinsa ja psyykkiseen tilaansa, puhuttelija näyttää vain kehottaneen häntä puhumaan totta puhuttelussa.

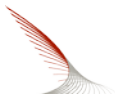
Toisessa tapauksessa oli kyse samoin kristinuskoon kääntyneestä hakijasta. Hake-mus palautettiin tämän uuden selvityksen vuoksi Maahanmuuttovirastolle. Käännös poikkeaa siitä, mitä pöytäkirjaan on merkitty; hakija on puhunut kristinopista laa-jemmin kuin mitä pöytäkirjaan on kirjattu. Päätös on kielteinen sillä perusteella, että hakijan kertomus on ollut yleisluonteinen ja asiasisällöltään suppea, eikä hakija ole kertonut siitä, miten kääntyminen on muuttanut häntä ihmisenä tai mitä kristinuskko hänelle henkilökohtaisesti tarkoittaa. Uudenkaan käännöksen mukaan tätä henkilö-kohtaisuutta ei kertomuksesta löydy, mutta tarkastaja jäi pohtimaan, olisiko ylitarkas-taja arvioinut tilannetta yleisluonteisuuden ja suppeuden osalta toisin, jos kaikki ha-kijan kertoma olisi tulkattu? Tarkastaja pohti myös, mitä kaikkea puhuttelussa käyte-tyt tulkin kääntämää on yleensä kirjattu pöytäkirjaan, koska pöytäkirja on useissa kohdin suppeampi kuin hakijan nauhoitteelta löytyvä kertomus, ikään kuin tiivistäen kirjattu.

Yleisempänä huomiona oli, että tulkin oma suomen kielen taso vaikuttaa tekstiä lu-kevan henkilön yleiskuvaan hakijasta. Tämä näyttäisi toimivan molempiin suuntiin eli tulkin hyvä suomen kielen taito saa hakijan kertomuksen vaikuttamaan sujuvammal-ta ja tulkin huono suomen kielen taito vaikuttaa epäedullisesti yleiseen kuvaan haki-jan kyvystä kertoa asiastaan. Tämä on aihe, joka vaatisi syvempää tutkimusta erityi-sesti siltä kannalta, voiko tällainen yleiskuva vaikuttaa hakijan ratkaisuun esimerkiksi uskottavuuden arvioinnin kannalta, vaikka sinänsä hakemuksen tosiseikat on kirjattu oikein. Inhimillisessä toiminnassa yleiskuvankaan merkitystä asialle ei voida sulkea pois, vaikka turvapaikkayksikön puhuttelijat ja esittelijät ovat harjaantuneet toimi-maan eritasoisten tulkkien kanssa ja huomioimaan tulkkauksen vaikutuksen hakijan kertomaan.

Toisaalta tarkastellussa aineistossa tuli esille myös tapaus, jossa pöytäkirjaan oli kir-jattu, että hakija oli uhattu tappaa, mutta tarkistustulkkauksessa tappamista ei esiin-tynyt, vaan tarkistuksen perusteella hakija kertoi, että häntä ei aiottu jättää rauhaan. Tämän eron syystä ei vielä voida lausua mitään, vaan tilanne vaatii tarkemman sel-vityksen.

Tällainen selvitys tehtiin nyt ensimmäistä kertaa ja suppealla määrällä puhutteluja. Tarkastelu antaa kuitenkin aihetta tarkemmalle selvittämislle ja tulkkauksen laadun valvonnan kehittämislle. Tulkkauksen laadun merkitys asian ratkaisulle tai ylipää-tään tulkkauksen tarkastaminen ja havainnot niistä olisi myös hyvä aihe tieteelliselle tutkimukselle.

Selvitys paljasti myös sen, että Maahanmuuttoviraston valmiudet tulkkauksen 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. Hakijan eri aikoina ilmoittamia tietoja vertaillaan ja niillä on vaikutusta hakijan kertomuksen uskottavuuden arviointiin. Jos erot johtuvat tulkkauksesta, voi tulkkauksen laatu kääntyä hakijalle epäedulliseksi seikaksi. Hakijoiden yhdenvertaisuuden ja päätöksen oikeellisuuden kannalta korkeatasoisen tulkkauk-sen laadun varmistaminen kaikille hakijoille on erittäin tärkeää.



Tarkempaa selvittämistä vaativat myös ne tilanteet, missä hakijan kertomaa on kirjattu lyhyemmin pöytäkirjaan. Tältä osin voi olla kyse tulkin toiminnasta tai pöytäkirjan laatijan toiminnasta. Maahanmuuttoviraston puhuttelijoita ohjataan kirjaamaan asiat mahdollisimman tarkkaan pöytäkirjaan ja tästä poikkeamiselle pitää olla selkeät perusteet, esim. itseään toistava, puhelias hakija. Kirjaamatta jääneestä tiedosta voi jäädä välittymättä sellaista tietoa hakijasta, joka kuitenkin voi vaikuttaa siihen, miten toinen henkilö, joka toimii esittelijänä tai ratkaisijana, arvioi puhuteltavaa kokonaisuudessaan.

2.10 Kehittämiskohteet tulkkaukseen liittyen

- Tulkkausten laadun ja oikeellisuuden systemaattista seuranta ei Maahanmuuttovirastossa ole ja sitä tulee kehittää, erityisesti turvapaikka-asioissa tulkkauksen laatu on kriittinen tekijä.
- Tulkkausten laatua tulee seurata vähintään pistokokeenomaisesti jokaisen sopimustulkin tulkkauksista virkamiesasemassa tai muuten virastoon palvelussuhteessa olevan ammattitulkin tekemänä.
- Maahanmuuttoviraston olisi hyvä harkita tällaisten revisiotulkkiin ottamista palvelukseensa tärkeimpien lähtömaiden kielistä.
- Tulkkauspalvelujen hankinnassa tulee kiinnittää tarkempaa huomiota laadun varmistamiseen jatkossa.
- Maahanmuuttoviraston tulee tarkastella uuden teknologian hyödyntämistä tulkkauksessa ja tulkkauksen laadun valvonnassa.

3 TURVAPAIKKAPUHUTTELU

Hallintolain (434/2003)n 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely perustuu lähtökohtaisesti hakijan henkilökohtaiseen kuulemiseen. Kuuleminen tapahtuu Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Turvapaikkapuhuttelu on se tilanne, missä hakijan tulee tuoda esille ne seikat, joihin hän vetoaa kansainvälistä suojelua saadakseen. Turvapaikkapuhuttelu on myös puhuttelijalle vaativa tilanne. Vuorovaikutukselle hakijan kanssa on haasteita kielimuurin, tulkkauksen, hakijan jännittyneisyyden, pelkojen tai mahdollisten traumojen vuoksi. Tilaisuudessa joudutaan käsittelemään sensitiivisiä asioita, joita hakija ei välttämättä ole tottunut kertomaan ulkopuolisille. Puhuttelija vastaa siitä, että asia saadaan selvitettyä riittävällä tavalla päätöksentekoa varten puhuttelussa. Hän toimii puheenjohtajana ja kirjaa samalla puhuttelun kulkua pöytäkirjaan. Hän myös seuraa hakijan tilaa, mahdollista väsymistä tai kiihtymistä tilanteessa ja keskeyttää tai pitää tauon, jos puhuteltavan tai hänen oman tilansa sitä vaatii.

Kysymykset ovat avoimia, mikä tarkoittaa sitä, että hakija saa vapaasti kertoa tapahtumista kotimaassa ja niistä asioista, mitä hän pelkää. Puhuttelija esittää tarkentavia kysymyksiä, joilla selvitetään epäselväksi jääneitä asioita tai ristiriitoja hakijan ker-



tomuksessa. Tarkoituksena ei ole, että hakija selostaa yleistä maan tilanteesta puhuttelussa vaan tilanne on tarkoitettu hakijan perusteiden selvittämiseen, häneen suoraan liittyvien tapahtumien selvittämiseen.

Turvapaikkapuhuttelu tallennetaan äänenä ja tästä ilmoitetaan hakijalle. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja. Puhuttelun päätyttyä pöytäkirja tulkitaan hakijalle ja hänelle ilmoitetaan mahdollisuudesta tehdä siihen korjauksia ja lisäyksiä. Hakija vahvistaa pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan. Hakijalle annetaan pöytäkirjasta jäljennös heti tai mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen. Hakija voi myös jälkikäteen kirjallisesti korjata tai täydentää puhuttelussa esittämänsä. Tämä korjaaminen on hyvin tavanomaista ja hakijalla usein on avustaja mukana korjaamisessa.

3.1 Puhutteluun osallistuvat henkilöt

Turvapaikkapuhuttelussa on läsnä hakija ja Maahanmuuttoviraston virkamies, joka puhuttelun toteuttaa. Puhuttelussa on mukana tulkki. Puhuttelussa voi olla hakijan suostumuksella läsnä myös Maahanmuuttoviraston tilannetta havainnoiva virkamies (esimies tai kehittäjä) tai hakijan omasta toiveesta avustaja tai tukihenkilö.

Puhuttelut myös tallennetaan äänenä ja hakijalla on oikeus saada tallenne Maahanmuuttovirastolta. Tallenne toimitetaan myös hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle niiden sitä pyytäessä.

3.2 Turvapaikkapuhuttelijoille ja -esittelijöille annettava koulutus

Turvapaikkapuhuttelijoiden koulutustaustasta tai perehdyttämisestä ei ole erityistä kansallista sääntelyä.

Menettelydirektiivin (2013/23/EU) 4 artiklan 3 kohdassa kuitenkin todetaan, että määrittävän viranomaisen henkilökunnan tulee olla asianmukaisesti koulutettua. Sen mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava asiaankuuluvaa koulutusta, johon sisältyvät asetuksen (EU) N:o 439/2010⁴ 6 artiklan 4 kohdan a–e alakohdassa luetellut aiheet. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon myös Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) järjestämä ja kehittämä asiaankuuluva koulutus. Henkilöillä, jotka puhuttelevat hakijoita tämän direktiivin nojalla, on myös oltava yleistiedot ongelmista, jotka saattavat vaikuttaa kielteisesti hakijan kykyyn tulla kuulluksi, kuten viitteet siitä, että hakijaa on saatettu aiemmin kiduttaa.

Edellä mainitun nk. EASO-asetuksen tarkoittamat aiheet ovat:

- a) kansainväliset ihmisoikeudet ja turvapaikka-asioita koskeva unionin säännöstö, mukaan lukien erityiset oikeudelliset ja oikeuskäytäntöä koskevat aiheet;
- b) alaikäisten ja haavoittuvien erityistarpeita omaavien henkilöiden turvapaikkahakemusten käsittelyyn liittyvät kysymykset;
- c) puhuttelutekniikat;
- d) lääketieteellisten ja oikeustieteellisten asiantuntijalausuntojen käyttö turvapaikkamenettelyssä;
- e) alkuperämaita koskevan tiedon tuottamiseen ja käyttöön liittyvät kysymykset;
- f) vastaanotto-olosuhteet mukaan lukien haavoittuville ryhmille ja kidutuksen kohteeksi joutuneille osoitettava erityishuomio.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 439/2010, annettu 19 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston perustamisesta



Näiden eri osa-alueiden (vastaanotto-olosuhteet poislukien) kouluttaminen kuuluu Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön perehdyttämiseen eri muodoissaan. Kaikkea yllä mainittua koulutusta ei ole tarkoituksenmukaista järjestää ennen kuin henkilö aloittaa käytännön työn, joten esimerkiksi alaikäisten ja haavoittuvien ryhmien puhutteluun perehdytään yleensä vasta myöhemmässä vaiheessa, kun koke-musta työstä on kertynyt muuten. Lähtökohtana pidetään, että haavoittuvia ryhmiä ja lapsia puhuttelee vain siihen erikoistuneet, erityisen koulutuksen saaneet virkamie-het. Tästä oli kuitenkin poikkeuksia vuoden 2016 ruuhkanpurussa. Vuonna 2017 ti-lanne parani tältä osin.

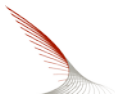
Turvapaikkapuhuttelijan työ on hyvin vaativaa työtä, eikä puhutteluun, tapausten ratkaisemiseen ja siihen liittyvään laajaan työnkuvaan saa erityistä koulutusta mis-sään oppilaitoksessa, vaan työn oppii sitä tekemällä. Perehdytysjakso uusille työn-tekijöille on kaksi viikkoa, minkä jälkeen koulutus ja oppiminen jatkuvat työn ohessa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston EASO:n tarjoamien koulutusten, itse-opiskelumateriaalin ja lähiopetuksen sekä kahden viikon välein pidettävän muun ammatillista kehittymistä tukevan koulutuksen avulla. Perehdytysjaksoon kuuluu se-kä yleisperehdytys virastoon, virkamiehen rooliin että turvapaikkapuhuttelun ja pää-töksenteon aloittamisen edellyttämä koulutus pakolaisoikeudesta ja turvapaikkame-nettelystä.

Kesän 2015 jälkeen turvapaikkayksikköön rekrytoitiin lähes 500 uutta virkamiestä. Lisäksi uusia virkamiehiä aloitti työnsä myös helmikuussa ja toukokuussa 2016. He käyttivät kaksi ensimmäistä viikkoaan viraston palveluksessa pelkästään työhön pe-rehtyen viraston ja turvapaikkayksikön järjestämisessä koulutustilaisuuksissa, minkä jälkeen perehtyminen jatkui työn ohella lähi- ja itseopiskelun keinoin EASO-moduulien avulla.

EASOn laatima koulutuksen peruspaketti uusille, joka on osittain englanninkielistä, kattaa seuraavat moduulit, joihin kuuluu luentojen lisäksi itseopiskelukokonaisuus: Inclusion, eli pakolaisoikeuden perusteet, Interview Techniques eli puhuttelutekniikat ja Evidence Assessment eli näytön arviointi. Näihin moduuleihin sisältyvän koulu-tuksen laajuus on 108- 138 tuntia. Näiden koulutusten lisäksi lähtömaatutkijat pitivät uusille luennot Irakin, Afganistanin ja Somalian tilanteesta ja lisäksi kokenut, kysei-seen maahan erikoistunut virkamies perehdytti erikseen puhutteluista ja päätöksen-teosta kunkin maan osalta. Lisäksi UNHCR:n edustajat pitivät kaikille uusille koulu-tuksen pakolaisoikeuden perusteista.

Vuoden 2015 ja 2016 ruuhkaan rekrytoituille uusille puhutteluun ja päätöksente-koon tulleeille virkamiehille annettiin yli 100 tuntia turvapaikkamenettelyyn ja päätök-sentekoon liittyvää koulutusta. Uusien virkamiesten kokemukset perehdyttämisestä olivat hyvin myönteisiä. Jotkut luonnehtivat, etteivät olleet koskaan saaneet työpaik-kaan tullessaan yhtä laajaa ja kattavaa perehdyttämistä. Kehittämiskohde havaittiin jälkikäteen siinä, että turvapaikkayksikön henkilöstön kasvettua niin suuresti, oli ko-keneiden virkamiesten määrä suhteessa kokemattomiin pieni ja lisäksi monet koke-neet olivat esimiestehtävissä ja ruuhkaan aikaan työllistettyjä uusien virkamiesten valintaprosessissa. Tänä päivänä viraston turvapaikkayksikössä työskentelee hyvin kokenutta ja osaavaa henkilöstöä. Uusien virkamiesten rekrytointi ei kuormita esi-miestyötä kuten vuosina 2015 ja 2016 ja myös uudemmat esimiehet ovat nyt koke-neita.

Voidaan olettaa, että vastaava turvapaikanhakijamäärän kasvu koetaan uudestaan. Kehittämiskohteina Maahanmuuttovirasto näkee, että vuosien 2015–2016 kaltaises-



sa ruuhkatilanteessa rekrytoinnin voisi ulkoistaa palveluntarjoajalle, jolloin esimiehet olisivat paremmin uuden henkilöstön käytettävissä ja ehtisivät tukea heitä enemmän työskentelyn alkuvaiheessa.

Maahanmuuttovirasto esittää myös ajatuksen siitä, että valmiuden lisäämiseksi yliopistojen tai korkeakoulun ja esimerkiksi oikeusministeriön kanssa yhteistyössä järjestettävä opintokokonaisuus, jossa hyvin käytännönläheisellä, työelämän tarpeisiin valmentavalla tavalla (law school) opiskeltaisiin turvapaikkamenettely, puhuttelu ja päätöksenteko. Valinnainen opintokokonaisuus voisi olla osana kesäkursseja tai -kouluja tai sellaisen voisi käynnistää tarvittaessa, kun hakijamäärä Suomessa kasvaa. Tällöin uudet virkamiehet voitaisiin rekrytoida henkilöistä, joilla jo olisi peruskoulutus.

Vaikka henkilö ei työllistyisi Maahanmuuttovirastoon, olisi vastaavalle koulutukselle käyttöä myös oikeusavun ja avustajan tehtävissä toimiville tai hallinto-oikeuksiin töihin hakeutuville, muiden virastojen virkamiehelle tai henkilölle, joka muuten haluaa kehittää osaamistaan tällä sektorilla.

3.3 Kehittämiskohteita turvapaikkapuhutteluun liittyen

- Perehdyttämistä työhön kehitetään nykyiseltä hyvältä tasolta edelleen ja varaudutaan uuteen ruuhkatilanteeseen, huomioidaan puhuttelijan mahdollisuus valmistautua riittävällä tavalla puhutteluun.
- Kehitetään turvapaikkamenettelyn opintokokonaisuus.
- Ruuhkatilanteessa uusien rekrytoinnin ulkoistaminen tai vaihtoehtojen etsiminen muuten esimiesten suorittamalle rekrytoinnille.

4 PÄÄTÖKSENTEKO

4.1 Kansainvälisen suojelun perusteet

Turvapaikan ja toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 87, 88, 88 a, 88b, 88 c, 88 d, 88 e ja 89 §:ssä. Nämä ovat kansainvälisen suojelun lupakategoriat Suomessa⁵. Seuraavassa osassa käydään läpi turvapaikan ja toissijaisen suojelun perusteet Maahanmuuttoviraston maalinjauksiin sisältyvän ohjeistuksen mukaisesti.

Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentin mukaan maassa oleskelevälle ulkomaalaiselle annetaan **turvapaikka**, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Turvapaikkaa ei kuitenkaan anneta tilanteissa, joissa poissulkemislauseke soveltuu, henkilö voi saada suojelua UNRWA:lta⁶, tai hänellä on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. (Ulkl 87 §:n 2-4 mom.)

Suojaa vakavia oikeudenloukkauksia vastaan antaa yleensä henkilön koti- tai pysyvä asuinvaltio. Mikäli oikeudenloukkauksen lähde on kyseinen valtio itse tai valtio on

⁵ Lisäksi on tilapäinen suojelu, joka perustuu omaan direktiiviinsä, mutta jota ei ole sovellettu vielä. Soveltaminen edellyttää valtioneuvoston päätöstä väestöryhmästä, jolle tilapäistä suojelua voidaan antaa, sekä ajanjaksosta, jolloin oleskelulupia tilapäisen suojelun perusteella voidaan myöntää (Ulkl 109 §).

⁶ United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East



kyvytön antamaan oikeudenloukkauksen kohteena olevalle henkilölle suojaa, henkilö voi olla kansainvälisen suojelun tarpeessa. Kansainvälisen suojelun edellytysten täytyminen arvioidaan kunkin hakijan kohdalla suhteessa hänen kotimaahansa. Päätöksessä määritellään aina myös hakijan kotipaikka⁷. Hakijalla tulee myös olla käytettävissään turvallinen matkareitti kotialueelleen.⁸ Vaikka kansainvälisen suojelun edellytykset eivät täytyisikään suhteessa hakijan kotipaikkakuntaan ja sen olosuhteisiin, ne voivat täytyä suhteessa kotimatalla käytettyyn reittiin. Arvio kotimatkan turvallisuudesta edellyttää yksilöllistä harkintaa.

Käsite ”perustellusti aihetta pelätä” sisältää sekä subjektiivisen että objektiivisen tekijän. Sen selvittämiseksi, onko henkilöllä perusteltua aihetta pelätä vainoa, kumpikin tekijä on otettava huomioon.

Pelko on subjektiivinen käsite ja pakolaisaseman määrittäminen edellyttää siten hakijan lausuntojen arvioimista. Hakijalta tulee selvittää, mitä hän pelkää ja miksi. Yksinomaan hakijan subjektiivisesti tuntema pelko ei kuitenkaan tarkoita, että hänellä olisi ulkomaalaislain mukainen perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan, vaan lähtömaatiedon on tuettava henkilön kertomusta hänen tuntemastaan pelosta. Päätöksenteossa on ratkaisevaa, että viranomaisen arvioi kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttymistä objektiivisista lähtökohdista ja katsoo, että vakavien oikeudenloukkausten vaara on todellinen. Kun lähtömaasta saatava maatiieto tukee hakijan kertomusta esimerkiksi siitä, että hänen kaltaisessa asemassa olevia henkilöitä vainotaan, voidaan katsoa, että vainon pelko on myös objektiivisesti perusteltua. Hakijan pelkoa koskevan kertomuksen tulee lisäksi olla riittävän omakohtainen, täsmällinen, johdonmukainen ja ristiriidaton, jotta sitä voidaan pitää uskottavana. Mikäli kertomus on merkityksellisten tosiseikkojen osalta ylimalkainen, epäjohdonmukainen ja sisältää ristiriitaisuuksia, ei tosiseikkoja voida hyväksyä, eikä hakijan pelon voida lähtökohtaisesti katsoa olevan objektiivisesti perusteltua.⁹

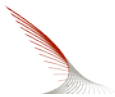
Uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin (2011/95/EU) 4 artiklan 4 kohdan mukaan se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai että häntä on suoraan uhattu vainolla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vaino tule toistumaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi J.K. v. Ruotsi -ratkaisussaan¹⁰, että aiempi vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi joutuminen on vahva osoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesta kohtelusta myös tulevaisuudessa, mikäli henkilön kertomus on ollut yleisesti ottaen johdonmukainen ja uskottava sekä yhdenmukainen luotettavista

⁷ Poikkeuksena lähtömaan ulkopuolella syntyneet hakijat, joiden hakemus tutkitaan lähtökohtaisesti suhteessa maan pääkaupunkiin.

⁸ Määritelmädirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, uudelleenlaadittu) perustelukappaleessa 27 todetaan, että alkuperämaassa vainoa tai vakavaa haittaa vastaan tarjottavan suojelun pitäisi olla tosiasiallisesti hakijan saatavilla alkuperämaan osassa, mihin hän voi turvallisesti ja laillisesti matkustaa, mihin hänellä on pääsy ja mihin hänen voidaan kohtuudella olettaa jäävän. Näin ollen toissijaisen suojelun myöntäminen ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella voi perustua myös matkareitin turvattomuuteen. Ks. myös KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2017:72, jossa KHO arvioi matkareitin turvallisuutta. KHO antoi arvioissaan painoarvoa hakijan siteille alueelle, alueen tuntemukselle sekä hakijan henkilökohtaisille olosuhteille. Ko. tapauksessa KHO katsoi, että Kabul ja hakijan kotialueen välisiä vaihtoehtoisia reittejä voitiin, esitetty maatiieto ja hakijan henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen, pitää hänelle siten turvallisina, ettei asiassa ollut esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan Afganistaniin, hän joutuisi kotialueelleen matkustaessaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Asiaa ei ollut syytä arvioida toisin sillä perusteella, että reittivaihtoehtoihin saattoi sisältyä matkan pituuteen ja reitin vaikeakulkuisuuteen liittyviä toteuttamisvaikeuksia.

⁹ Ks. tarkemmin esim. UNHCR:n käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista, kohdat 37-50.

¹⁰ J.K. and others v. Sweden, Applications no. 59166/12, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23.8.2016.



ja puolueettomista lähteistä hankitun lähtömaatiedon kanssa. Tuomioistuimen mukaan tällaisissa olosuhteissa näyttötaakka kääntyy viranomaiselle.¹¹ Kuitenkin yksinomaan se, että henkilö on aiemmin joutunut oikeudenloukkausten kohteeksi alkuperämaassaan, ei tarkoita, että hänelle annetaan turvapaikka, mikäli vaaraa vastaavien tekojen kohteeksi joutumisesta ei enää ole.¹²

Ulkomaalaislain 87 a §:n mukaan vainoksi katsotaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.

Vainoksi katsottavia tekoja voivat olla:

- 1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta;
- 2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla;
- 3) kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen;
- 4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus;
- 5) syytteeseen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja;
- 6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko.

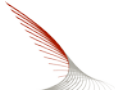
Vakavat ihmisoikeusloukkaukset täyttävät aina vainon tunnusmerkistön. Tällaisia ovat esimerkiksi laittomat teloitukset, kidutus, epäinhimillinen tai halventava kohtelu ja orjuuttaminen.

Jotta henkilölle voidaan antaa turvapaikka, hänen on näytettävä, että hänellä on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi ulkomaalaislain 87 b §:n 1 momentissa mainittujen vainon syiden eli alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Pelon aikaansaaneen vainon on johduttava ainakin yhdestä näistä syistä. Syitä voi olla myös useampia. Mikäli hakijan pelkäämä vaino johtuu jostain muusta kuin edellä mainituista syistä, tulee arvioida, täyttyvätkö hakijan kohdalla toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset.

Vainoa harjoittavat toimijat määritellään ulkomaalaislaissa. Tällaisia toimijoita voivat olla valtio, valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt, tai muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että valtio tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa vastaan (UlkL 88 c § & UlkL 88 d §). Muita kuin valtiollisia vainoa harjoittavia toimijoita voivat olla esimerkiksi valtion puolella tai sitä vastaan taistelevat puolisoitaalliset joukot, militiat, kuolemanpartiot tai sissijärjestöt. Myös esimerkiksi hakijan perhe, suku tai heimo voi olla vainoa harjoittava toimija, mikäli valtiollisten tahojen arvioidaan olevan kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua kyseistä uhkaa vastaan.

¹¹ Ibid. kohdat 109-112

¹² Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-353/16, 24.4.2018, MP v. Secretary of State for the Home Department



Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään ulkomaalaislain 88 §:n mukaan, jos turvapaikan antamisen edellytykset eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan 1) kuolemanrangaistusta tai teloitusta, 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, sekä 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Toissijaista suojelua ei UlkL 88 §:n 2 momentin nojalla myönnetä tilanteissa, joissa poissulkemislauseke soveltuu.

Toissijaista suojelua koskevat ulkomaalaislain säännökset perustuvat EU:n uudeenlaadittuun määritelmädirektiiviin (2011/95/EU). Toissijaisen suojelun antamisen edellytykset eivät siten ole kansallisesti määritettävissä. Käytännön soveltamisessa on otettava kansallisen oikeuskäytännön ohella huomioon myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisut, jotka täsmentävät toissijaisen suojelun käsitteen sisältöä ja soveltamista.

Lähtökohtaisesti toissijaisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttyminen edellyttää, että kyse on yksilöön henkilökohtaisesti kohdistuvasta uhasta tai vaarasta, joka voisi toteutua henkilön palatessa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Ulkomaalaislain 88 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdissa henkilökohtaisuuden elementti näkyy selvästi esimerkiksi siinä, että hakijaa uhkasi teloitus palatessaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. EUT totesi 17.2.2009 antamassaan tuomiossa **Elgafaji v. Alankomaat**¹³, että määritelmädirektiivin 15 artiklan a ja b alakohdissa (vrt. UlkL 88 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohdat) määritellyt haitat edellyttävät selvää henkilökohtaisuuden astetta.¹⁴ Sen sijaan, 15 artiklan c alakohdan (vrt. UlkL 88 §:n 1 mom. 3 kohta) soveltamisessa kollektiivisilla seikoilla on suurempi merkitys, vaikka samalla otetaan henkilökohtaisuutta koskeva edellytys kiinteästi huomioon siten, että korkeamman väkivallan tilanteissa vaaditaan pienempää henkilökohtaista uhkaa ja, toisinpäin, matalan väkivallan tilanteissa vaaditaan suurempaa henkilökohtaista uhkaa. Ulkomaalaislain 88 §:n 1 mom. 3 kohdan soveltaminen edellyttää siten tiettyä henkilökohtaisen uhkan määrää, joskin se antaa tilaa myös kollektiivisten seikkojen huomiomiselle.

Lähtökohtaisesti palautuskiellon soveltumistilanteissa myönnetään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella¹⁵. EUT totesi Elgafaji-tuomiossaan, että määritelmädirektiivin 15 artiklan b alakohta (vrt. UlkL 88 §:n 1 mom. 2 kohta) on se säännös, joka olennaisilta osin vastaa EIS:n 3 artiklaa.¹⁶

Vakavalla haitalla tarkoitetaan UlkL 88 §:n 1 momentin mukaan:

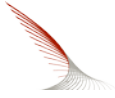
- 1) kuolemanrangaistusta tai teloitusta,
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, sekä
- 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

¹³ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-465/07, 17.2.2009, Elgafaji v. Alankomaat

¹⁴ Elgafaji v. Alankomaat, kohta 38.

¹⁵ HE 2/2016 vp.

¹⁶ Elgafaji v. Alankomaat, kohta 28.



Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että määritelmädirektiivin 15 artiklan a ja b alakohdista ilmenee selvästi, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan vain hakijan alkuperämaassaan kokemaan tiettytyyppiseen kohteluun. Toissijaista suojelua voidaan siten myöntää UikL 88 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella ainoastaan tapauksissa, joissa kyse on juuri säännöksissä mainitusta hakijaan kohdistuvasta vakavasta haitasta.¹⁷

Arvioitaessa todennäköisyyttä siitä, uhkaisiko hakijaa palatessaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa vakava haitta, tulee ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat, mukaan lukien hakijan omat aikaisemmat kokemukset. Se, että hakija on jo joutunut kärsimään vakavaa haittaa tai että häntä on suoraan uhattu tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa, jollei ole perusteltua syytä olettaa, ettei tämä vakava haitta tule toistumaan.¹⁸ Kuitenkaan se seikka, että henkilö on aiemmin joutunut oikeudenloukkausten kohteeksi alkuperämaassaan, ei yksinään riitä oikeuttamaan sitä, että hänelle myönnetään toissijaista suojelua hetkellä, jolloin ei enää ole todellista vaaraa siitä, että se toistuisi.¹⁹

Vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat määritellään UikL 88 c §:ssä. Tällaisia toimijoita voivat olla valtio, valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt, tai muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että valtio tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vakavaa haittaa vastaan. (UikL 88 c § & UikL 88 d §) Muita kuin valtiollisia, vakavaa haittaa aiheuttavia toimijoita voivat olla esimerkiksi valtion puolella tai sitä vastaan taistelevat puolisoitaalliset joukot, kuolemanpartiot tai sissijärjestöt.

Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että vakavan haitan on aiheuduttava jonkin tahon toiminnasta, eikä toissijaisen suojelun myöntäminen voi olla seurausta pelkästään jostakin yleisestä puutteesta.²⁰

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään, jos turvapaikan edellytykset eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

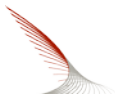
Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohta soveltuu siten tilanteissa, joissa on todettu, että turvapaikan antamisen edellytykset eivät hakijan kohdalla täyty, eikä ole esitetty merkittäviä perusteita uskoa että hakija joutuisi palatessaan todelliseen vaaraan tulla tuomituksi kuolemanrangaistukseen, teloitetuksi, kidutetuksi ja muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

¹⁷ Ks. esim. Elgafaji v. Alankomaat, kohta 32 sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-542/13, 18.12.2014, M'Bodj v. Belgia, kohdat 30–33.

¹⁸ HE 166/2007 vp; menettelydirektiivin 4 artiklan 4 kohta. Ks. myös yllä kohta 2.1.1.

¹⁹ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-353/16, 24.4.2018, MP v. Secretary of State for the Home Department, kohta 30,

²⁰ Ks. esim. M'Bodj v. Belgia, kohta 35. Toissijaisen suojelun myöntäminen voi kuitenkin tulla kyseeseen, mikäli kyse on esimerkiksi kidutuksesta aiheutuneiden fyysisten tai psyykkisten jälkiseurauksien asianmukaisen hoidon tahallisuudesta epäamisestä, mikä johtaisi henkilön fyysisen tai psyykkisen terveydentilan vakavaan heikkenemiseen siten, että on olemassa vakava vaara, että henkilö tekee itsemurhan (ks. MP v. Secretary of State for the Home Department).



Edellytyksenä on myös, että arvioitavana olevalla alueella on käynnissä kansainvälinen tai maan sisäinen aseellinen selkkaus, johon liittyy mielivaltaista väkivaltaa.

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohta vastaa uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin 15 artiklan c alakohtaa. Säännös voidaan jakaa viiteen osatekijään, joita käsitellään tarkemmin alla.

1) Kansainvälinen tai maan sisäinen aseellinen selkkaus

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltaminen edellyttää, että hakijan kotialueella on käynnissä kansainvälinen tai maan sisäinen aseellinen selkkaus. Mikäli aseellista selkkausta ei ole käynnissä, lainkohtaa ei voida soveltaa. Aseellisen selkkauksen olemassaolon arviointi on erillinen alueella vallitsevan mielivaltaisen väkivallan asteen arviointiin nähden.

Kansainvälisellä tai maan sisäisellä aseellisella selkkauksella ei tarkoiteta ainoastaan humanitaariseen oikeuteen liittyvissä Geneven sopimuksissa vuodelta 1949 ja niiden lisäpöytäkirjoissa vuodelta 1977 määriteltyjä aseellisia selkkauksia, vaan sillä voidaan tarkoittaa myös muuta aseellista väkivaltaa tai levottomuutta.²¹ Aseellisen selkkauksen määritelmään liittyen EUT on Diakité-tuomiossaan²² todennut, että koska direktiivissä ei määritellä maan sisäisen aseellisen selkkauksen käsitettä, kyseisen ilmauksen merkitys ja ulottuvuus on määritettävä sen tavanomaisen merkityksen mukaan, joka sillä on yleiskielessä, ottamalla samalla huomioon se asiayhteyks, jossa sitä käytetään, ja sen lainsäädännön tavoitteet, johon se kuuluu. Tähän perustuen tuomioistuimien katsoi, että kyse on maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta silloin, kun valtion vakinaiset asevoimat ottavat yhteen yhden tai usean aseistetun ryhmän kanssa tai kun kyse on kahden tai usean aseistetun ryhmän välisistä yhteenotoista.²³

Sen selvittämiseksi, täyttyykö edellytys aseellisen selkkauksen olemassaolosta, ei ole tarpeen arvioida erikseen aseellisten yhteenottojen intensiivisyyttä, aseellisten joukkojen järjestäytymistasoa tai selkkauksen kestoa. Aseellisen selkkauksen olemassaoloa arvioidaan siten alueella vallitsevan todellisen tilanteen mukaan, termin yleiskielinen ja tavanomainen merkitys huomioiden, eikä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kansainvälistä luonnetta vailla olevan aseellisen selkkauksen määritelmän kautta.²⁴

2) Mielivaltainen väkivalta

Mielivaltaisen väkivallan käsitettä ei määritellä uudelleenlaaditussa määritelmädirektiivissä eikä sen johdantokappaleissa. Käsitettä ei ole määritelty tarkemmin myöskään kotimaisissa oikeuslähteissä. Sen sijaan Euroopan unionin tuomioistuimien määriteli mielivaltaisuuden seuraavasti yllä mainitussa Elgafaji-ratkaisussa:²⁵

[...] tämän vaaran aiheuttava väkivalta luokitellaan ”mielivaltaiseksi”, ja tämä termi merkitsee, että väkivalta voi ulottua henkilöihin riippumatta heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan.

²¹ HE 166/2007 vp.

²² Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-285/12, 30.1.2014, Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Belgia),

²³ Diakité-tuomio, kohdat 27 ja 28.

²⁴ Diakité-tuomio, kohdat 32 ja 34.

²⁵ Elgafaji v. Alankomaat, kohta 34.



Suomen kielen sanalla "mielivaltainen" voidaan yleisesti tarkoittaa muun muassa lakiin perustumatonta viranomaisen tai muun tahon toimintaa. Määritelmädirektiivin englanninkielisessä versiossa mielivaltaisesta väkivallasta käytetty ilmaus on kuitenkin "indiscriminate violence", ranskankielisessä "violence aveugle" ja ruotsinkielisessä "urskillningslöst våld". Näiden ilmausten sekä tuomioistuimen Elgafajiratkaisussa esittämän määritelmän perusteella termillä viitataan ensisijaisesti sellaiseen aseelliseen selkkaukseen liittyvään erottelemattomaan väkivaltaan, jonka on mahdollista kohdistua keneen tahansa konfliktialueella olevaan henkilöön henkilökohtaisista olosuhteista riippumatta. Kyse on tyypillisesti aktiivisiin taisteluihin liittyvästä väkivallasta, joka kohdistuu laajaan ja ennalta määrittelemättömään henkilöjoukkoon. Mielivaltainen väkivalta eroaa selkkauksen osapuolten toisiinsa kohdistamasta väkivallasta, koska mielivaltaisen väkivallan uhriksi voi joutua kuka tahansa.

3) Siviilihenkilön henki tai ruumiillinen koskemattomuus

Uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin 15 artiklan c alakohdan tarkoituksena ei ole tarjota suojelua alueella vallitsevaan aseelliseen selkkaukseen osallistuville osapuolille. Sen vuoksi lainkohdan soveltamisen edellytyksenä on, että vaaraan vetoava henkilö on siviili.

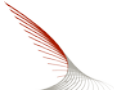
Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei viitata nimenomaisesti siviilihenkilön henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen, joskin hallituksen esityksen (HE 166/2007 vp) mukaan ulkomaalaislain 88 §:ää täsmennettiin vastaamaan uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin 15 artiklan c alakohtaa.²⁶ Myös EUT on oikeuskäytännössään katsonut, että lainkohtaa sovellettaessa kyse on sellaisten haittojen arvioimisesta, jotka kohdistetaan siviilihenkilöihin.²⁷ Ulkomaalaislain 88 §:n 1 mom. 3 kohtaa sovellettaessa on syytä huomioida, että siviiliväestöön kohdistuva mielivaltainen väkivalta eroaa aseellisen selkkauksen osapuolten toisiinsa kohdistamasta väkivallasta, koska mielivaltaisen väkivallan uhriksi voi joutua kuka tahansa. Konfliktiin aktiivisesti osallistuvien hakijoiden kohdalla myös poissulkemislausekkeen soveltaminen voi tulla kyseeseen.

4) Vakava ja henkilökohtainen vaara

Uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin (2011/95/EU) johdantokappale 35 mukaan vaarat, joille jonkin maan väestö tai väestön osa on yleisesti alttiina, eivät tavallisesti itsessään aiheuta henkilökohtaista uhkaa, joka täyttäisi vakavan haitan edellytykset. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että toissijaisen suojelun myöntämisen kynnys voi poikkeuksellisesti ylittyä pelkästään alueen turvallisuustilanteen vuoksi. EUT on linjannut toissijaisen suojelun, ja erityisesti määritelmädirektiivin 15 artiklan c alakohdan (UikL 88 §:n 1 mom. 3 kohdan), sisältöä yllä mainitussa Elgafaji-tuomiossaan. Sen mukaan henkilön ei poikkeuksellisesti tarvitse esittää näyttöä vakavasta henkilökohtaisesta vaarasta, silloin kun käynnissä olevalle aseelliselle selkkaukselle tyypillisen väkivallan aste saavuttaa niin korkean tason, että on merkittäviä perusteita uskoa kyseisen henkilön joutuvan

²⁶ HE 166/2007 vp. Uudelleenlaaditun määritelmädirektiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia. Vähimmäissäännösten luonteeseen kuuluu, että jäsenvaltioilla on oikeus säätää tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä sen määrittämiseksi, kenelle voidaan myöntää pakolaisasema tai antaa toissijaista suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittämiseksi. Näiden säännösten on kuitenkin oltava yhteensopivia direktiivin kanssa. Hallituksen esityksessä 166/2007 päädyttiin ehdottamaan direktiivin mukaisen toissijaisen suojelun määritelmän ottamista ulkomaalaislakiin

²⁷ Elgafaji v. Alankomaat, kohta 35.



todelliseen vaaraan jo pelkästään sen takia, että hän on kyseisessä maassa tai sen alueella.

Sama tulkinta on omaksuttu myös kansallisessa oikeuskäytännössä.²⁸ Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella voidaan myöntää myös tilanteissa, joissa on kyse enemmänkin maan tai sen tietyn alueen yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta kaikille alueella oleskeleville henkilöille kuin suoraan hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvasta vaarasta. Tällaisen vaaran on kuitenkin oltava todellinen eikä pelkkä maan yleisen tilanteen objektiivinen toteaminen johda tavallisesti toissijaisen suojelun myöntämiseen.²⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) katsoi päätöksessään NA v. Yhdistynyt kuningaskunta³⁰, että henkilön palauttaminen alueelle, jolla esiintyy yleistä väkivaltaa, rikkoo EIS 3 artiklaa vain äärimmäisimmässä tapauksissa (in the most extreme cases), joissa kuka tahansa alueella oleskeleva henkilö olisi vaarassa joutua kyseisen väkivallan kohteeksi pelkästään siellä oleskelun vuoksi. Tuomiossaan Sufi & Elmi v. Yhdistynyt kuningaskunta³¹ EIT puolestaan täsmensi, millaisten arviointikriteerien perusteella alueella vallitsevan väkivallan tasoa tulee arvioida.

Yllä mainitussa Elgafaji-tuomiossaan EIT katsoi, että mitä paremmin hakija pystyy näyttämään toteen, että vaara koskee juuri häntä, hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua. Toisaalta, mitä korkeampi mielivaltaisen väkivallan aste on, sitä pienempi hakijaan kohdistuvan henkilökohtaisen uhan tarvitsee olla. Kyseeseen tulee eräänlainen liukuva skaala, jossa mielivaltaisen väkivallan tason ollessa korkea, hakijaan henkilökohtaisesti kohdistuvan uhan ei tarvitse olla suuri. Vastavuoroisesti väkivallan tason ollessa matala tai satunnainen, on hakijan kyettävä selittämään, miksi hänen profiilinsa on sellainen, että väkivalta kohdistuisi palatessa juuri häneen.³²

Hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet ja olosuhteet vaikuttavat vakavan vaaran arviointiin yllä mainitun liukuvan skaalan puitteissa. Alueilla, joilla mielivaltaisen väkivallan aste ei ole äärimmäisen korkea, hakijan tulee osoittaa, miten väkivalta uhkaa juuri häntä. Korkein hallinto-oikeus toteaa vuosikirjapäätöksessään KHO:2016:193, että henkilökohtaisia olosuhteita arvioitaessa on harkittava, onko hakija hänen henkilönsä tai hänen edustamaansa henkilöryhmään liittyvän erityisen kiinnostuksen kohteena siten, että hänelle tämän vuoksi tulee myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Tässä harkinnassa on otettava huomioon muun ohella hänen sukupuoleensa, ikäänsä, henkilökohtaisiin kokemuksiinsa sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään tai vähemmistöön kuulumiseen liittyvät seikat. Lisäksi henkilökohtaisia olosuhteita ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla arvioitaessa henkilön haavoittuvalle asemalle esimerkiksi yksinäisenä naisena tai yksinhuoltajana taikka perheettömänä ja heimon tuen ulkopuolelle jäävänä henkilönä on annettava asianmukainen painoarvo.³³ Mikäli uhka kuitenkin liittyy vahvasti esimerkiksi

²⁸ Korkein hallinto-oikeus, 30.12.2010, KHO:2010:84.

²⁹ Korkein hallinto-oikeus, 30.12.2010, KHO:2010:84. kohta 37.

³⁰ NA v. UK, Application no. 25904/07, European Court of Human Rights - Fourth Section, 6.8.2008 kohta 115

³¹ Sufi and Elmi v. United Kingdom, Applications nos. 8319/07 and 11449/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 28.6.2011. kohta 218.

³² Ks. myös Korkein hallinto-oikeus, 30.11.2016, KHO:2016:193: "... mitä paremmin hakija pystyy näyttämään toteen, että ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteilleen ominaisten seikkojen takia, sitä pienempää mielivaltaisen väkivallan astetta vaaditaan, jotta hän voisi saada toissijaista suojelua."

³³ Korkein hallinto-oikeus, 30.11.2016, KHO:2016:193.



henkilön kuulumiseen tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään, uskontoon tai poliittiseen mielipiteeseen, on harkittava, tuleeko kyseeseen turvapaikan antaminen.

Korkein hallinto-oikeus on 9.5.2018 antamassaan päätöksessä (dnro 5054/4/17) todennut, että henkilökohtaisia olosuhteita arvioitaessa merkitystä voi olla myös erillisten riskien kumulatiivisella yhteisvaikutuksella. UlkL 88 §:n 1 mom. 3 kohtaa koskevassa arvioissa on siten huomioitava, että vaikka hakijan henkilökohtaisissa olosuhteissa olisi yksittäisiä seikkoja, jotka eivät yksinään asettaisi häntä todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, voi kyseisten riskitekijöiden kumulatiivinen yhteisvaikutus merkitä vakavaa ja henkilökohtaista mielivaltaisen väkivallan vaaraa.

Tietyt henkilökohtaiset olosuhteet tai ominaisuudet voivat Elgafaji-ratkaisussa tarkoitettulla tavalla kasvattaa sitä todennäköisyyttä, joka yksittäisellä henkilöllä on joutua tilanteeseen, jossa mielivaltaisen väkivalta kohdistuu nimenomaan häneen. Harkinnassa on kiinnitettävä huomiota alueella esiintyvän mielivaltaisen väkivallan laatuun ja arvioitava, altistaisivatko hakijan henkilökohtaiset olosuhteet tai ominaisuudet erityisesti hänet kyseiselle väkivallalle. Tällaisina ominaisuuksina voidaan pitää esimerkiksi tiettyjä aistivammoja, kuten kuuroutta tai sokeutta, sillä ne heikentävät henkilön kykyä välttää aktiivisiin taisteluihin tyypillisesti liittyvää mielivaltaista väkivaltaa, kuten pommituksia, harhaluoteja tai esimerkiksi miinoja. Samoin henkilön liikuntakykyä merkittävällä tavalla rajoittavat vammat voivat altistaa hänet aseellisen selkkauksen vaikutuksille.

Alaikäisyys on osa hakijan henkilökohtaisia olosuhteita ja vaikuttaa siten myös häneen kohdistuvan henkilökohtaisen vaaran arvioimiseen. Aseellisesta selkkauksesta johtuva mielivaltaisen väkivalta vaikuttaa alaikäiseen eri tavalla kuin aikuisen, erityisesti jos alaikäisellä ei ole vanhempia tai muita aikuisia huoltajia. Lapsi on aikuista haavoittuvampi, eikä osaa välttää vaaroja tai vaarallisia alueita aikuisen tavoin. Yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan näyttökynnys henkilökohtaisesta uhasta on aikuisen näyttökynnystä matalampi ja sama väkivallan aste voi aiheuttaa lapselle vakavan henkilökohtaisen vaaran vaikka se ei aikuiselle aiheuttaisi sitä.

Myös muut haavoittuvassa asemassa olevat, kuten vakavista mielenterveysongelmista kärsivät henkilöt tai vammaisat, voivat olla erityisessä vaarassa joutua aseellisesta selkkauksesta johtuvan mielivaltaisen väkivallan kohteeksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, onko hakijalla kykyä ja riittävää tietoa osataksaan välttää aseellisesta selkkauksesta johtuvaa mielivaltaista väkivaltaa.

Tilanteesta riippuen myös esimerkiksi turvaverkottomilta naisilta voi puuttua mahdollisuus välttää aseellisen selkkauksen muodostamia vaaroja. Tällaiset henkilöt voivat olla muuhun väestöön verrattuna suuremmassa vaarassa joutua aseellisen selkkauksen vaikutusten kohteeksi, vaikka alueella vallitsevan konfliktin intensiteetti olisi matalampi. Lisäksi perheettömällä tai heimonsa tuen ulkopuolelle jäävällä henkilöllä voi olla heikommat mahdollisuudet turvautua sosiaalsiin verkostoihinsa konfliktin seurauksilta välttyäkseen.

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohta tulee sovelletuksi vain harvoin alueilla, joilla aseelliseen selkkaukseen liittyvän mielivaltaisen väkivallan aste on matala. Vaikka on mahdollista, että henkilö joutuisi mielivaltaisen väkivallan uhriksi tällaisella alueella, vaadittu todennäköisyyskynnys ei usein ylity. Tämä johtuu edellä mainitun liukuvan skaalan soveltamisesta - mitä matalampi alueella esiintyvä mielivaltaisen väkivallan aste on, sitä paremmin hakijan on pystyttävä näyttämään toteen, että



vaara koskee juuri häntä hänen henkilökohtaisille olosuhteille ominaisten seikkojen takia.

5) Syy-yhteys

Ulkomaalaislain 88 §:n 1 mom. 3 kohdan soveltamisen edellytyksenä on, että hakijan kotipaikkakunnalla on käynnissä aseellinen selkkaus, johon liittyy mielivaltaista väkivaltaa. Hakijaan kohdistuvan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran tulee johtua tästä mielivaltaisesta väkivallasta, eli kahden tai useamman aseellisen selkkauksen osapuolen välisestä aseiden käytöstä, mukaan lukien selkkauksen osapuolten taakseen jättämät miinat ja muut räjähteet, joka kohdistuu siviiliväestöön. Säännöksen soveltamisala eroaa siten UlkL 88 §:n 1 mom. 2 kohdassa mainitusta epäinhimillisestä kohtelusta, jonka ei tarvitse liittyä aseelliseen selkkaukseen. Aseellisesta selkkauksesta johtuvan mielivaltaisen väkivallan ja hakijalle aiheutuvan vaaran väliltä tulee olla syy-yhteys.

Aseellisen selkkauksen aikana henkilöön voi kohdistua myös sellaisia uhkia, jotka eivät liity suoranaisesti aseellisesta selkkauksesta johtuvasta mielivaltaisesta väkivallasta. Jos henkilöä uhkaa vaino tai vakava haitta esimerkiksi hänen uskontonsa tai etnisen taustansa vuoksi, ei uhka enää johdu mielivaltaisesta väkivallasta vaan henkilön profiilista. Tällöin kyseeseen voi tulla turvapaikka tai toissijainen suojelu esimerkiksi UlkL 88 §:n 1 mom. 2 kohdan nojalla.

Kun vakavaa haittaa arvioidaan UlkL 88 §:n 1 mom. 3 kohdan näkökulmasta mielivaltaisen väkivallan aiheuttamana vakavana ja henkilökohtaisena vaarana, on perusteltua tarkastella lähtövaltiossa esiintyvän väkivallan astetta alueittain. EIT totesi yllä mainituissa NA ja Sufi & Elmi -tuomioissaan, että kaikki tilanteet, joissa mielivaltaista väkivaltaa esiintyy, eivät aiheuta sellaista vaaraa, että henkilön palauttaminen kotimaahansa rikkoisi EIS 3 artiklaa. Päinvastoin, alueen yleinen väkivalta saavuttaa tarvittavan intensiteetin vain äärimmäisimmissä tilanteissa (in the most extreme cases). EIT käytti Sufi & Elmi -tuomiossa seuraavia kriteerejä konfliktin intensiteetin arvioinnissa:

- Käyttävätkö aseellisen selkkauksen osapuolet sellaisia sodankäynnin keinoja ja taktikoita, jotka ovat omiaan lisäämään siviiliuhrien määrää tai jotka kohdistuvat suoraan siviileihin?
- Ovatko yllä mainitut menetelmät ja taktikat konfliktin osapuolten laaja-alaisessa käytössä?
- Onko taistelu paikallista vai laajalle levinnyttä?
- Taisteluista johtuva siviiliuhrien määrä (kuolleet, haavoittuneet, pakenemaan joutuneet)

Korkein hallinto-oikeus on 30.11.2016 antamassaan vuosikirjapäätöksessä (KHO:2016:193) todennut, että mielivaltaisen väkivallan astetta arvioitaessa on otettava huomioon muun ohella alueella esiintyvän väkivallan ilmenemismuodot ja voimakkuus, konfliktin luonne ja osapuolet, siviilikuolemien ja -loukkaantumisten määrä, maassa sisäisesti siirtymään joutuneiden määrä, konfliktin maantieteellinen vaikutusalue sekä maassa asuvien päivittäisen elämän olosuhteet. KHO:n mukaan on erityisesti huomattava, että oleskeluluvan myöntämistä toissijaisen suojelun perusteella harkittaessa mielivaltaisen väkivallan astetta arvioidaan alueen paikallisväestön olosuhteiden kannalta.

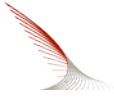


Näiden kriteerien pohjalta ja tuoreimman maatiedon valossa maalinjauksissa arvioidaan tietyn lähtömaan eri alueilla esiintyvää aseellisesta selkkauksesta aiheutuvaa mielivaltaista väkivaltaa. Alueiden tämänhetkistä turvallisuustilannetta ja mielivaltaisen väkivallan tasoa on arvioitu seuraavassa kappaleessa asteikolla äärimmäisen korkeasta matalaan. Vain sellaisissa tapauksissa, että tietyllä alueella esiintyvä mielivaltaisen väkivallan taso on yltenyt äärimmäisen korkealle tasolle, voidaan henkilölle myöntää toissijaista suojelua vain kotipaikkakunnan perusteella eli siksi, että hän olisi vaarassa joutua kärsimään vakavaa haittaa pelkästään kotialueelleen palaamisen takia. Kaikissa muissa tapauksissa edellytetään jonkinasteista henkilökohtaista väkivallan uhkaa. On syytä huomioda, että mielivaltaisen väkivallan aste vaihtelee myös alueluokitusten sisällä kuvaajan ilmentämällä tavalla. Toisin sanoen, esimerkiksi kaikilla ”korkean mielivaltaisen väkivallan alueilla” ei esiinny yhtä voimakasta mielivaltaista väkivaltaa. Väkivallan taso ja siten myös UlkL 88 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisen edellyttämä vaaran henkilökohtaisuus vaihtelee aluekohtaisesti.

4.2 Muut lupaedellytykset ja päätöksen rakenne

Päätöksenteossa siis arvioidaan ja perustellaan, onko henkilö turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman tarpeessa ja onko hänellä muita ulkomaalaislain mukaisia perusteita oleskeluluvalleen. Kullekin lupatyypille on omat lakiin kirjatut edellytyksensä, joiden mukaan asia ratkeaa. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Ulkomaalaislakiin sisältyy tiettyjä velvoitteita tarkastella hakijan tilannetta kokonaisuudessaan, kuten maastapoistamiseen ja perheenyhdistämiseen liittyvä kokonaisuuskäytäntö, mutta näissäkin laissa on säädetty, mitä seikkoja kokonaisuuskäytäntö koskee.

Turvapaikkapäätöksenteossa harkitaan myös oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Tällekin lupatyypille on muodostunut oma soveltamis- ja oikeuskäytäntönsä. Lain esitöissä (HE 28/2003) todetaan, että tarkoitus ei ole, että tämän pykälän soveltamisella voidaan ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädetty edellytykset. Edelleen hallituksen esityksen mukaan tämän pykälän perusteella oleskelulupa myönnettäisiin myös esimerkiksi sellaiselle ulkomaalaiselle, jolle ei ole Suomessa syntynyt 49 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja siteitä, mutta joka siitä huolimatta on siinä määrin perehtynyt suomen tai ruotsin kieleen, suomalaiseen kulttuuriin ja elämänmuotoon, että hänen sopeutumisensa takaisin kotimaahan olisi kotimaan olosuhteet tai hänen haavoittuva asemansa huomioon ottaen ongelmallista, vaikka hän suuremman osan elämästään onkin viettänyt alkuperämaassaan. Erityisesti lapset ja nuoret ovat usein tällaisessa tilanteessa, vaikka lasten kohdalla toisaalta voidaan olosuhteista riippuen katsoa myös, että he usein aikuisia helpommin sopeutuvat uusiin olosuhteisiin. Pelkästään kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen



pitkä odotusaika ei voi olla peruste saada oleskelulupa. Kuitenkin erityisesti lapsiperheiden usean vuoden maassa oleskelu ensimmäistä päätöstä odottaen voisi olla perusteena oleskeluluvan myöntämiselle. Tosin tällaisen tilanteen tulisi olla hyvin poikkeuksellinen, sillä kaikkien lapsiperheiden hakemukset tulisi kaikissa viranomaisissa asettaa etusijalle hakemusten käsittelyssä.

Ulkomaalaislaissa on myös säädetty, milloin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on passi ja perusteet, milloin passivaatimuksesta voidaan poiketa. Tämä vaikuttaa turvapaikanhakijana maahan tulleen henkilön mahdollisuuteen saada oleskelulupa niin kutsutun tavanomaisen maahanmuuton oleskelulupaa eli lupaa erityisesti työn ja opiskelun perusteella. Lisäksi näissä lupatyypeissä on toimeentulovaatimus, josta poikkeaminen ei yleensä täysi-ikäisen yksin elävän henkilön kohdalla poiketa. Poikkeamismahdollisuudet on säädetty ulkomaalaislaissa.

Turvapaikkaprosessissa arvioitaviin lupaedellytyksiin ei suoraan kuulu sellaisia elementtejä, joissa arvioitaisiin hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia kuten sopeutuvaisuutta Suomeen, ahkeruutta, ystävällisyyttä, sosiaalisuutta, kykyä omaksua uusia asioita ja oppia esimerkiksi suomen tai ruotsin kieltä tai henkilön motivaatiota rakentaa suomalaista yhteiskuntaa. Lupaedellytyksiin kuulumattomien seikkojen huomiointi ottaminen päätöksenteossa rikkoisi hyvän hallinnon periaatteita ja olisi lainvastainen.

Hallintolain 44 §:ssä säädetään hallintopäätöksen sisällöstä. Sen mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Hallintolain 45 § koskee päätöksen perusteluvelvollisuutta. Sen mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätökseen on myös liitettävä valitusosoitus (47 §).

Turvapaikkapäätöksen rakenteeseen kuuluu hakijan ja hakemuksen yksilöintitietojen ja vireilletulotietojen lisäksi hakemusosa, tosiseikat -osa, lähtömaatieta koskeva osa osana tosiseikat -osaa ja oikeudellinen arvio. Hakemusosassa olennaista on tuoda esiin hakijan turvapaikkaperuste tai perusteet esiin lyhyesti ja ytimekkäästi. Turvapaikkayksikköä on ohjeistettu, että hakemusosaan ei ole tarpeen kirjoittaa laajaa referaattia hakijan puhuttelupöytäkirjaan kirjatusta kertomuksesta ja jos kaikki olennaiset tosiseikat on tuotu esiin jäljessä tulevassa tosiseikat -osiossa ja niiden hyväksyminen tai hylkääminen on riittävällä tavalla perusteltu, osoittaa tämä riittävällä tavalla sen, miten hakijan kertomus ja perusteet on ymmärretty. Tosiseikat -osiossa otetaan kantaa hakijan esittämiin tosiseikkoihin. Yksikköä on ohjeistettu, että tosiseikkojen hyväksyminen ja hylkääminen on aina perusteltava. Tosiseikoissa on tärkeää tuoda esiin kaikki ne hakijan hakemuksen kannalta relevantit tosiseikat, joiden perusteella oikeudellinen arvio ja päätös asiassa voidaan tehdä. Lähtömaatieta kuuluu päätöksen tosiseikastoon. Yksikköä on ohjeistettu, että tosiseikoissa esitettyä maatieta ei ole tarpeen toistaa oikeudellisessa arviossa. Oikeudellisessa arviossa käydään läpi yksitellen turvapaikan ja toissijaisen suojelun edellytykset. Edellytykset arvioidaan sen perusteella, mitä tosiseikkaosiossa on hyväksytty. Tur-



vapaikan edellytysten kohdalla on tärkeää todeta, mitkä elementeistä täyttyvät ja mitkä jäävät mahdollisesti täyttymättä.

Oikeuslähteinä turvapaikkapäätöksenteossa ovat ulkomaalaislain³⁴ soveltuvien säännösten ja näitä koskevan lainvalmisteluaineiston aineiston lisäksi aina tuorein oikeuskäytäntö. Turvapaikkayksikössä oikeuskäytännön seuraaminen, siitä tiedottaminen, ohjeistaminen ja kouluttaminen on organisoitu yksikön oikeus- ja tukipalveluiden vastuulle. Oikeuskäytäntöön kuuluu hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut erityisesti 3 artiklan eli palauttamiskieltoa koskevat ratkaisut. Myös laillisuusvalvojien ratkaisut kanteluihin ohjaavat päätöksentekomenettelyä. Oikeuskäytännön muutosten vaikutukset Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytäntöön arvioidaan tarvittaessa turvapaikkayksikön ja oikeus- ja maatietoyksikön kanssa yhteistyössä. Muita oikeuslähteitä turvapaikkapäätöksenteossa ovat erityisesti YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n suositukset ja ohjeet, muiden maiden samaa oikeudellista kysymystä koskevat ratkaisut, oikeuskirjallisuus ja soft law -aineistot. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto EASO tuottaa myös erilaista koulutus- ja muuta ohjaavaa aineistoa, jonka merkitys oikeuslähteenä tulee kasvamaan, jos viraston asemaa koskeva valmisteilla oleva sääntely hyväksytään.

Päätöksentekoon kuuluva näytön arviointi siinä tarkoituksessa, että ratkaistaan, mitä hakijan esittämää voidaan pitää tapauksen ratkaisun pohjaksi otettavana tosiseikastona, on vaativa osa harkintaa. Sitä käsitellään erikseen jäljempänä kohdassa ”Turvapaikkayksikön selvitys hallinto-oikeuden palauttamista erilainen tosiasiaharkintatapauksista”. Näytön arviointi liittyy kysymykseen hakijan perusteiden uskottavuudesta.

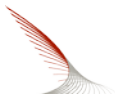
Päätökset turvapaikkahakemuksiin ratkaistaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaan pääsääntöisesti esittelystä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että päätösesityksen hyväksyy vielä toinen henkilö ennen sen antamista.

Kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteet eivät yleisölle tuttuja ja tämä vaikuttaa myös julkiseen keskusteluun asiasta.

4.3 Lähtömaatiedon käyttö päätöksissä ja muutoksenhaussa, lähtömaatiedon riitauttaminen

Maahanmuuttoviraston oman lähtömaatietokannan Telluksen lisäksi turvapaikkaesittelijöiden ja päätöksentekijöiden käytössä on Ruotsin ja Norjan maatietokannat Lifos ja Landinfo. Jos näistä lähteistä ei löydy tapaukseen tarvittavaa lähtömaatietoa, tekee virkamies kirjallisen maatietokyselyn oikeus- ja maatietoyksikön tutkijalle. Kyseilyt ja niihin saadut maatietovastaukset liitetään turvapaikkahakemuksen asiakirjoihin, arkistoidaan ja toimitetaan valituksen mukana hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tellukseen tallennetaan kaikki tutkijoiden laatimat kyselyvastaukset anonymisoituna, raportit ja katsaukset ja muualta hankittu lähtömaatieto.

³⁴ Turvapaikkamenettelyä ja päätöksentekoa koskeva EU -sääntely: turvapaikkamenettelydirektiivi, määritelmädirektiivi, toissijaista suojelua koskeva direktiivi ja paluudirektiivi on implementoitu ulkomaalaislakiin. Tarvittaessa tulkintakysymyksissä niiden sanamuodoista ja tarkoituksesta haetaan selvennystä. Vastuunsiirtoa ja Eurodac-sormenjälkien käyttöä koskeva sääntely on asetuksena suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Suomen perustuslaki ja hallintolaki soveltuvat samoin suoraan, vaikka myös ulkomaalaislakiin on otettu keskeiset perusoikeuksia koskevat säännökset ja menettelyä koskevat tarkemmat säännökset.



Lähtömaatiedon käyttöä Maahanmuuttoviraston päätöksessä ja muutoksenhaussa avaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2014:152. Sen mukaan Maahanmuuttoviraston päätöksensä perusteena käyttämästä maatietoudesta ei ole tarpeellista kuulla valittajaa erikseen käsiteltäessä asiaa hallinto-oikeudessa, sillä valittaja saa siitä tiedon Maahanmuuttoviraston päätöksestä. Valittajalla on siten mahdollisuus riitauttaa Maahanmuuttoviraston käyttämä lähdeaineisto ja/tai sen sisältö valituksessaan hallinto-oikeudelle. Samalla hakija voi nostaa esiin sellaista maatietoutta, jonka kokee omassa asiassaan merkitykselliseksi, mutta johon Maahanmuuttovirasto ei ole päätöksessään viitannut. Valittaja voi myös riitauttaa Maahanmuuttoviraston maatietouden perusteella tekemän arvion hänen kansainvälisen suojelun tarpeestaan ja nostaa esiin havaitsemansa ongelmakohdat Maahanmuuttoviraston perusteluissa.

Päätöksessä todetaan edelleen, että hallinto-oikeus ei ole sidottu siihen maatietouteen, johon Maahanmuuttovirasto on päätöksensä perustanut. Vaatimus maatietouden ajantasaisuudesta asettaa hallinto-oikeudelle velvollisuuden tarkastella maatietoutta tarvittaessa laajemminkin kuin Maahanmuuttoviraston päätöksessä viitatuilta osin. Valittajalla on mahdollisuus esittää uutta maatietoutta hallinto-oikeudelle. Maatiedon hankkiminen voi tapahtua myös suoraan hallinto-oikeuden toimesta. Viran puolesta hankitusta uudesta selvityksestä tulee hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin nojalla lähtökohtaisesti kuulla asianosaista. Maatieto on kuitenkin luonteeltaan erityislaatuista selvitystä. Kuulemisen hallintolainkäyttölain 34 §:n 2 momentissa tarkoitettua tarpeellisuutta arvioitaessa merkitystä on sillä, koskeeko hallinto-oikeuden hankkima maatietous välittömästi yksittäistä valittajaa. Toiseksi on otettava huomioon, missä määrin valitusperusteet liittyvät käytetyn maatiedon luotettavuuteen. Kolmanneksi merkitystä on sillä, onko maatieto samansisältöistä kuin mitä Maahanmuuttovirasto on asiassa esittänyt. Olennaista on tällöin lähteiden sijaan saadun tiedon sisällön samankaltaisuuden arviointi. Selvitystä ei ole pidettävä uutena vain sen vuoksi, että maatietoutta on hankittu myös sellaisista lähteistä, joihin Maahanmuuttovirasto ei ole viitannut päätöksessään. Mikäli hallinto-oikeuden päätös perustuu saman sisältöiseen maatietouteen kuin Maahanmuuttoviraston päätös, ei hakijaa ole yleensä tarpeen kuulla erikseen hallinto-oikeuden päätöksenteon perusteena käyttämästä maatietoudesta.

On todettava, että hakijan itsensä kyky toimittaa lähtömaatietoa hakemuksensa tukeksi on rajallista. Avustajan osaamisella on tässä kysymyksessä suuri merkitys. Toisaalta Maahanmuuttoviraston lähtömaatiedon lähteet ovat julkisia ja ne ovat laajat. Yleensä kyse ei ole riittävän lähtömaatiedon olemassa olosta vaan sen merkityksestä asian arvioinnille ja suhteessa hakijan omasta tilanteesta kertomaan.

5 MAALINJAUKSIEN VALMISTELU

Maalinjauksilla tarkoitetaan Maahanmuuttoviraston arviota siitä, mitä lähtömaiden eri alueiden turvallisuustilanne tarkoittaa Ulkl 88 §:n 1 mom. 3 kohdan soveltamisessa. Maalinjaukseen kuuluu sen arviointi, onko maa tai sen alue sellaisessa tilassa, ettei sinne palauteta ketään ja miten hakijan esittämiä perusteita on arvioitava suhteessa hänen kotialueellaan vallitsevaan turvallisuustilanteeseen.

Maalinjauksen valmistelua on käsitelty tarkemmin kohdassa ”Vertailu Suomen ja Ruotsin linjauskäytännöstä vuosina 2014–2018”. Maahanmuuttovirasto on pyytänyt kahdella viimeisellä päivityskierroksella maalinjausluonnoksista UNHCR:n lausunnon. Jatkokehittämiskohteena voitaisiin ajatella myös eri tahojen, viranomaisten ja



järjestöjen kuulemista maalinjausluonnoksista laajemminkin. Myös maaraporttien laadintavaiheessa voitaisiin kuulla viraston ulkopuolisia asiantuntijatahoja.

6 PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO HAKIJALLE

Tiedoksianto turvapaikka-asiassa on aina toimitettava todisteellisesti. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. (UlkL 205 § 4 mom.)

Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi turvapaikkamenettelyssä tehdyt päätökset, joihin ei sisälly maasta poistamispäätöstä. Jos hakijalle on annettu turvapaikka tai myönnetty oleskelulupa toissijaisen suojelun tarpeen perusteella, päätös annetaan tiedoksi kirjallisesti. Päätökseen liitetään päätöstiivistelmä hakijan äidinkielellä tai muulla hänen hyvin ymmärtämällään kielellä. Tiedoksianto tapahtuu joko postitse saantitodistusta vastaan tai, jos tämä ei ole mahdollista, luovuttamalla päätös liitteen hakijalle Maahanmuuttovirastossa. Päätöstä ei näissä tapauksissa tulkata hakijalle.

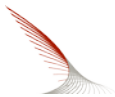
Jos hakijalle on myönnetty oleskelulupa muulla kuin edellä mainituilla perusteilla tai jos oleskelulupaa ei ole myönnetty, hakija kutsutaan Maahanmuuttovirastoon päätöksen tiedoksiannosta varten ja päätös tulkataan hänelle. Näin toimitaan myös, jos turvapaikan tai toissijaista suojelua saanut hakija on lukutaidoton tai jos päätöstiivistelmää ei ole saatavilla hänen hyvin ymmärtämällään kielellä. Päätös tulkataan myös aina, jos hakijalle on tehty turvapaikka-asian yhteydessä erillinen kansalaisuusaseman määrittämistä koskeva päätös tai työntekijän oleskelulupaa koskeva osaratkaisu.

Turvapaikkamenettelyssä tehdyt päätökset, joihin sisältyy maasta poistamispäätös, lähetetään ulkomaalaisen asuin- tai oleskelupaikkakunnan ulkomaalaistutkinnasta vastuussa olevalle poliisilaitokselle tiedoksiannosta varten. Tiedoksianto toimitetaan haastetiedoksiannona. Tässä tilanteessa turvapaikanhakijalle tulkataan päätös kokonaisuudessaan. Valitusosoitus tulkataan myös, jollei valitusosoitusta ole painettu kielelle, jota päätöksen saajan voi kohtuudella olettaa ymmärtävän. Hakijalle annetaan Maahanmuuttoviraston esite oikeudellisen avun hankkimisesta valituksen tekemistä varten. Esite annetaan hakijan ymmärtämällä kielellä tai tulkataan hänen ymmärtämälleen kielelle.

Käännytyspäätöksen sisältävän turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä asianomaiselta tiedustellaan, onko hän halukas poistumaan maasta ennen kuin päätös saavuttaa täytäntöönpanokelpoisuuden. Jos henkilö ilmoittaa kahden todistajan läsnä ollessa suostuvansa täytäntöönpanoon, tulee hänen allekirjoittaa päätökseen sitä koskeva merkintä. Todistajat vahvistavat allekirjoituksellaan merkinnän. Tämä suostumus ei poista ulkomaalaiselta muutoksenhakuoikeutta.

Päätöksen tiedoksi antanut viranomainen tekee merkinnän tiedoksiannosta UMA-järjestelmään ja lähettää tiedoksiannetun päätöksen Maahanmuuttovirastoon.

Hallinto-oikeus antaa päätöksensä tiedoksi asiamiehelle, jonka tehtävä on kertoa päätöksestä hakijalle. Aina asiamiehet eivät ilmoita päätöksestä hakijalle, jolloin määräaika valitusluvan hakemiselle on menetetty.



Päätöksen tiedoksiäntö ei saisi pidentää kokonaisprosessia. Toisaalta tiedoksiäntössä hakijan pitäisi aidosti saada tieto päätöksen sisällöstä ja ohjaus muutoksen hakuun. Menettelyä on jouduttanut se, että myös Maahanmuuttovirasto voi antaa päätöksiä tiedoksi. Jos hakijan olinpaikka ei ole tiedossa, hänet etsintäkuulutetaan tarvittaessa. Hakijoiden tavoittaminen tiedoksiäntöä varten voi olla vaikeaa ja osa tiedoksiäntöistä jää tekemättä, jolloin ne siirtyvät yleistiedoksiäntöön.

7 TURVAPAIKKAYKSİKÖN LAILLISUUSVALVONTA JA LAADUN KEHITTÄMINEN

7.1 Yleisesti laillisuusvalvonnasta

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

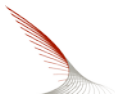
Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Suomen perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Sisäministeriön hallinnonalalleen antaman laillisuusvalvontaohjeen SMDno-2016-329³⁵ mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoituksena on toteuttaa Suomen perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa ja edistää sisäministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ylläpitää ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Laillisuusvalvonnan keskeiset toimintamuodot ovat hallintokanteluiden, kansalaiskirjeiden ja omien aloitteiden käsitteleminen, laillisuusvalvontatarkastukset ja henkilötietojen käsitteilyn valvonta.

Ohjeen mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan tehtävänä on viranomaistoiminnan lainmukaisuuden, virkavelvollisuuksien ja ohjeistuksen noudattamisen valvonta. Laillisuusvalvonta tuottaa viranomaisen johdolle päätöksenteon tueksi oikeaa, mahdollisimman ajantasaista ja riittävää tietoa viranomaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvonnalla on pyrittävä estämään ennalta mahdolliset virheet sekä paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Sisäistä laillisuusvalvontaa on perusteltua suunnata sellaiseen toimintaan, joka on ulkopuolisen kontrollin vaikeammin tavoitettavissa ja asioihin, jotka liittyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvontaa on perusteltua kohdentaa tietoperusteisesti jo havaittujen ongelmien, ratkaisukäytännön ja ns. heikkojen signaalien perusteella. Sisäinen laillisuusvalvonta ei ole rankaisevaa. Epäiltyyn lainvastaiseen menettelyyn on kuitenkin aina puututtava ja asiaa selvitettävä riittävässä laajuudessa. Tarvittaes-

³⁵ Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje 21.06.2016, SMDno-2016-329



sa epäilty lainvastainen menettely on saatettava virkamiesoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen menettelyyn arvioitavaksi. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei tehdä esitutkintaa eikä lainkäyttöön kuuluvia toimenpiteitä.

Edelleen ohjeessa todetaan, että laillisuusvalvonnan kohteena olevien asioiden avoin käsittely ja mahdollisten virheiden myöntäminen ja korjaaviin toimenpiteisiin ryhtyminen lisäävät viranomaisen toiminnan uskottavuutta. Viraston ja laitoksen johdon tehtävänä on tehdä tarvittavat johtopäätökset ja toimenpiteet laillisuusvalvonnassa havaituista asioista. Virkamiesten ja viranomaisten toiminnan tulee olla eettisesti kestävä. Virkamiesetiikasta puhuttaessa tarkoitetaan valtion hallinnossa virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita. Virkamiesetiikan periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, mutta ne ovat saaneet ilmauksensa useissa oikeusnormeissa ja -periaatteissa, esimerkiksi hyvässä hallinnossa. Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu viranomaisten toimintaan, mutta käytännössä sen toteutuminen on viime kädessä yksittäisten toimijoiden varassa.

Ohjeen mukaan sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös viranomaisen omaaloitteinen julkisuudessa viranomaista kohtaan esitetyn arvostelun seuranta ja eri kanavien kautta saatavan kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Julkisuudessa esitettyyn arvosteluun ja kansalaispalautteeseen on tarvittaessa reagoitava. Arvostelu ja palaute voivat antaa aihetta esimerkiksi asian tarkempaan selvittämiseen, palautteeseen vastaamiseen tai toimintatapojen kehittämiseen.

Maahanmuuttovirasto laatii vuosittain sisäministeriölle laillisuusvalvontaraportin. Se kattaa ohjeen edellyttämällä tavalla seuraavat kokonaisuudet:

- 1) Laillisuusvalvonta/tarkastussuunnitelmat ja niiden toteutuminen
 - yhteenveto raportointivuoden tarkastustoiminnasta ja keskeisimmät valvontahavainnot
 - laillisuusvalvonta-asioiden huomioonottaminen tulossuunnittelussa ja tavoitteiden toteutuminen
- 2) Hallintokantelut ja omat aloitteet
 - ratkaistujen kantelujen lukumäärä,
 - uusien (vireille tulleiden) kantelujen lukumäärä,
 - tutkittujen kantelujen aiheet ja
 - toimenpiteet
- 3) Rikosasiat
 - laadittujen ilmoitusten (R ja S) lukumäärä,
 - rikosnimikkeet, ja
 - toimenpiteet
- 4) Virkamiesoikeudelliset asiat
 - käsiteltyjen tapausten lukumäärä,
 - uusien (vireillä tulleiden) tapausten lukumäärä,
 - käsiteltyjen tapausten aiheet, ja
 - toimenpiteet
- 5) Vahingonkorvaukset ja hyvitykset
 - vaatimusten lukumäärä,
 - vaatimuksen aiheet
 - maksetut korvaukset ja hyvitykset (euroa), ja
 - maksetut oikeudenkäyntikulut ja asianajokustannukset (euroa)
- 6) Henkilötietojen käsittelyn valvonta
 - raportointivuoden aikana suoritettut lokitarkastukset, niiden tulokset ja



tarkastusten johdosta vaaditut/suoritetut toimenpiteet sekä

- muut henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyvät toimenpiteet

7) Kansalaispalautteen huomioon ottaminen

- raportointivuoden aikana viranomaiselle eri kanavien kautta saapuneiden kansalaiskirjeiden ja muun kansalaispalautteen keskeisimmät aiheet ja lukumäärätietoja
- kuvaus siitä, millä tavalla viranomainen on seurannut kansalaispalautetta ja ottanut sen toiminnan ohjauksessa, kehittämisessä, koulutuksessa tai muussa vastaavassa tarkoituksessa huomioon.

Maahanmuuttoviraston päätöksentekoyksiköitä koskeva laillisuusvalvonta koostuu hallintokantelujen käsittelystä, laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisujen ohjauksen täytäntöönpanosta ja toteutumisen seurannasta, henkilökosten käytön valvonnasta ja päätöksentekoa koskevista hallinnollisista tarkastuksista, joita suoritetaan laillisuusvalvontasuunnitelmassa sovittu määrä syys- ja kevätkaudella. Päivittäistä laillisuusvalvontaa tehdään esimiestyössä päivittäisvalvonnalla, tarkastustoiminnalla ja toiminnan asianmukaisella dokumentoinnilla.

Laillisuusvalvontaa Maahanmuuttovirastossa koordinoi oikeus- ja maatietoyksikkö. Se valmistelee vuosittaisen laillisuusvalvontaraportin, valmistelee laillisuusvalvontasuunnitelman ja valmistelee vastauksen kanteluihin kuulleen muita yksiköitä. Päätöksentekoyksiköissä käytännön laillisuusvalvontatyön ja siitä raportoinnin suorittaa yksikön oikeus- ja tukipalvelut sekä tulosalueen johtajat ja heidän sijaisensa. Oikeus- ja maatietoyksikkö voi Maahanmuuttoviraston ylläjohtajan pyynnöstä toteuttaa erityisen tarkastuksen tietyn säännöksen soveltamiseen tai toteuttaa muita tarpeelliseksi nähtyjä laillisuusvalvontatoimia.

7.2 Hallinnolliset tarkastukset

Toimivaltainen tulosyksikkö (kansalaisuus-, maahanmuutto- tai turvapaikkayksikkö) suorittaa vuosittain tarkastuksia, joissa arvioidaan

- yksittäisten päätösten lainmukaisuutta
- sitä, vastaavatko päätökset vakiintunutta ja yhtenäistä soveltamislinjaa
- päätökseen liittyvien rekisterimerkintöjen laatua
- täydennys-, lisäselvitys- ja tietopyyntöjen laatua
- käsittelyaikapoikkeamia yksittäisessä tapauksessa
- asiakirjojen rakenteellista selkeyttä ja luettavuutta
- päätösten tekemiseen kuluvaan aikaa

7.3 Tarkastusten kohde

Lähes kaikista Maahanmuuttoviraston tekemistä päätöksistä on mahdollista hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, joka tutkii päätöksen lainmukaisuuden. Niihin päätöksiin, joista on valitettu, ei pääsääntöisesti ole tarpeen kohdistaa päätösten lainmukaisuutta koskevia tarkastuksia, koska Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyyttä muutoksenhakutuomioistuimissa valvotaan erikseen laatua mittaamalla.

Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määritellään, mitkä asiat ratkaistaan esittelystä. Tästä seuraa, että huomattavasti suurempi osuus ratkaistaan ilman esittelyä. Esittelymenettelyn käyttäminen antaa paremmat takeet päätöksen lainmukaisuudesta. Kuitenkin myös sellaisia esittelymenettelyssä ratkaistut asiat, joihin ei ole haettu muutosta, ovat tarkastusten piirissä. Tarkastusten pääpaino on kuitenkin ilman esittelyä tehdyissä päätöksissä. Päätösten sisällön lisäksi tarkastetaan säännöllisesti



käsittelyaikoja ja niissä ilmenneitä laatueroja. Tämä malli laillisuusvalvonnassa on ollut käytössä Maahanmuuttovirastossa vuodesta 2011.

7.4 Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonta

Alla selostetaan turvapaikkayksikön laillisuusvalvonnan menetelmiä ja havaintoja turvapaikkayksikössä vuoden 2017 laillisuusvalvontaraportin pohjalta.

Turvapaikkaa haki Suomesta vuonna 2017 yhteensä 5 059 henkilöä, joista uusintahakemuksen jättäneitä oli 36,7 prosenttia (1 858). Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä laski hieman vuodesta 2017. Vuonna 2016 turvapaikkaa haki yhteensä 5 657 henkilöä ja vuonna 2015 hakijamäärä oli 32 476.

Päätöksiä turvapaikka-asioissa tehtiin vuonna 2017 yhteensä 9 418, joista myönteisiä 40,2 prosenttia (3 784), kielteisiä 42,4 prosenttia (3 996), rauenneita 6,1 prosenttia (574) ja tutkimatta jätettyjä 11,3 prosenttia (1 064). Myönteisiksi luetaan päätökset, joilla myönnetään kansainvälistä suojelua (turvapaikka tai toissijaista suojelua) ja oleskelulupa jollakin muulla perusteella (yksilöllinen inhimillinen syy, ihmiskaupan uhrin oleskelulupa, työntekoon, opiskeluun tai perhesiteeseen perustuva oleskelulupa). Raukeaminen todetaan päätöksellä, kun hakija on peruuttanut hakemuksensa tai kadonnut. Tutkimatta hakemus jätetään, jos hakemuksen käsittely kuuluu toiselle jäsenvaltiolle (nk. Dublin -menettely), kyseessä on uusintahakemus, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle, hakija tulee turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta tai hän on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää.

Turvapaikkayksikön päätökset tehdään pääsääntöisesti esittelystä, joka on yksi tapa varmistaa päätösten lainmukaisuutta. Päätöksiä ratkaisevat tulosalueen johtajat, heidän sijaisensa sekä tiiminvetäjät, ja ajoittain myös erillisen määräyksen saaneet ylitarkastajat. Edellä mainitut henkilöt osallistuvat myös yksikön laillisuusvalvontaan.

Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonnan suunnitteluun ja toteuttamiseen vuonna 2017 ovat vaikuttaneet muun muassa vuoden 2016 aikana aloittaneen uuden henkilöstön suuri määrä ja jo havaitut haasteet ja kehittämiskohteet turvapaikkatutkinnassa ja -päätöksenteossa. Näiden perusteella on valikoitu laadun- ja laillisuusvalvonnan kohdentaminen turvapaikkayksikössä alla esitetyllä tavalla. EU-rahoitteisia AMIF-hankkeita (LAAVA ja Flow1 ja 2) on hyödynnetty valvonnan toteuttamisessa alla kuvatulla tavalla.

7.5 Tarkastukset ja havainnot vuonna 2017

Turvapaikkayksikön laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti jokaiselta esittelijältä tarkastettiin pistokokein vähintään yksi satunnaisesti valittu päätös vuoden 2017 aikana. Näitä pistokoetarkastuksia tehtiin touko-kesäkuussa ja marras-joulukuussa. Tarkastuksissa keskityttiin esittelystä ratkaistuihin kielteisiin päätöksiin, koska muutoksenhaussa todettujen laintulkinta- ja menettelyvirheiden määrä oli kasvanut vuoden 2016 aikana. Tarkastuksen kohteena oli myös myönteisiä päätöksiä. Valvonta suoritettiin ristikkäin eri tulosalueiden kesken turvapaikkayksikön oikeus- ja tukipalveluiden (jäljempänä "OT") koordinoimana. Menettelyllä pyrittiin lisäämään valvonnan objektiivisuutta siten, että esimiehet eivät tarkastaisi omien alaistensa päätöksiä, vaan tarkastavat toisen tulosalueen tekemiä päätöksiä.



OT teki laillisuusvalvontaa lapsiperheitä koskeviin päätöksiin. Alaikäisiin liittyvät päätökset valittiin turvapaikkayksikön osalta erityisteemaksi, koska lapset ovat erityisen haavoittuva ryhmä. Lapsia koskevat turvapaikkapäätökset myös olivat erityisen julkisen mielenkiinnon ja kritiikin kohteena vuoden 2017 aikana. Tarkastelun kohteena olivat lapsen edun huomioiminen päätöksissä sekä päätösten perustelut.

OT tarkasti myös myönteisiä turvapaikkapäätöksiä, kansainvälistä suojelua koskevia myönteisiä jatkolupapäätöksiä, pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakauttamis- ja peruuttamispäätöksiä, karkottamispäätöksiä, muukalaispassipäätöksiä sekä kiintiöpakolaisten valintamenettelyssä tehtyjen päätösten päätös- ja rekisterimerkintöjä. Lisäksi Laava-hankkeessa tehtiin laillisuusvalvontaa teemaotantana Dublin-päätöksiin, ihmiskauppaviitteisiin päätöksiin sekä yksintulleiden alaikäisten turvapaikkapäätöksiin. Flow -hankkeen piirissä tarkastettiin UMAN rekisterimerkintöjen oikeellisuutta ja kattavuutta.

Maahanmuuttovirasto sai tukea EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta AMIF:sta turvapaikkapäätöksenteon laadun ja laillisuusvalvonnan kehittämiseen Laava-hankkeessa. Ideaalitulanteessa jokaisen tapauksen ratkaisemiseen olisi käytettävissä loputtomasti resursseja (aika, henkilöstö, laadukas tulkkaus, yms.) Käytännössä resurssit ovat rajalliset. Samoin laadunvalvontaan on käytettävissä rajalliset resurssit, jolloin kannattaa vähintään pyrkiä minimoimaan systemaattisten laatuongelmien osuus. Laava-hankkeessa systemaattisten turvapaikkapäätöksenteon tarkasteluun kehitettiin lomake, joka sisältää 36 päätöksen laatua eri näkökulmista mittaavaa laatukriteeriä. Lomakkeen avulla käydään systemaattisesti läpi yksittäinen päätös viiteaineistoinen, johon kuuluvat puhuttelupöytäkirjat, lisäselvitykset ja muut tausta-aineistot.

Arviointi ohjeistettiin tekemään ns. ankaralla mallilla koulutuksellisen näkökulman takia. Jos arvioijalla oli epäselvyyttä sen suhteen, merkitäänkö jokin tietty kriteeri nolaksi vai ykköseksi, tuli sen kohdalla päätyä noltaan, eli siihen, että kyseinen kriteeri ei täyty. Laava-hankkeessa ei pyritä tilastolliseen merkitsevyyteen, eli tarkastettava aineisto ei ole tilastotieteellisessä mielessä otos vaan näyte, jonka perusteella tehdään johtopäätöksiä koko aineiston laadusta. Johtopäätökset eivät olisi välttämättä samoja, jos tarkastus kohdistuisi sadan päätöksen sijaan esimerkiksi tuuhanteen päätökseen. Maahanmuuttovirastossa tarkastettiin Laava-metodilla 185 päätöstä vuonna 2017 tehdyistä 9 418 päätöksestä, eli noin 2 % koko päätösmäärästä.

Laava-hankkeessa kehitettävän metodin on tarkoitus olla apuväline laadun systemaattiseen tarkasteluun ja raportointiin. Hankkeen tuloksia hyödynnetään näin ollen sisäiseen käyttöön ja koulutuksen tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen suuntaamiseen, oman toiminnan arvioimiseen ja yhdenmukaistamiseen sekä ajalliseen ja alueelliseen vertailuun ja raportointiin. Arviointilomake toimitettiin palautteena päätöksen esittelijälle, ratkaisijalle, tulosalueen johtajalle ja OT:lle tiedoksi. Palautteen saanut esittelijä käyttää jatkossa arviointilomaketta laadun kehittämisen tarkastuslistana uusissa asioissa.

Tavoitteena Laava-hankkeessa on, että laillisuusvalvonnan jälkeen voidaan tehdä päätelmiä siitä, millä osa-alueilla yksikössä on erityisiä laatuhaasteita, jolloin kyseisiin osa-alueisiin voidaan kohdentaa koulutusta ja muita tarvittavia tukitoimia kuten esimerkkipäätöksiä tai työpajoja. Laava-hankkeessa tarkastettujen päätösten lisäksi arvioitiin joitakin yksittäistapauksia esimerkiksi julkisuuteen nousseita tapauksia. Näissä tarkastuksissa ei käytetty aina Laava-arviointilomaketta, koska arviointitulokset vaihtelivat.



Turvapaikkapäätöksiin kohdistetun jälkikäteisen laillisuusvalvonnan perusteella turvapaikkayksikössä tehdyissä päätöksissä on havaittu joitakin virheitä ja puutteita, jotka ovat toistuneet päätöksissä tulosalueesta ja tarkastusajankohdasta riippumatta. Yleisimmät virheet johtuvat siitä, että päätöksissä yksittäisiä tosiseikkoja on jätetty hyväksymättä tai hylkäämättä eli niihin ei ole otettu riittävästi kantaa, vainon syytä ja vainoavaa tahoja ei ole identifioitu annetun ohjeistuksen mukaisesti, eikä perusteltu riittävästi. Ongelma ei siis ole, että päätös olisi lopputulokseltaan väärä, vaan siitä, että syitä/syytä ei ole käsitelty annetun kirjoitusteknisen ohjeistuksen mukaisesti. Lisäksi joissakin päätöksissä käytetty maatieto on ollut osittain puutteellista tai sitä on sovellettu liian laajasti tai suppeasti. Joissakin tapauksissa todistustaakaan oikeassa soveltamisessa on ollut haasteita.

LAAVA:n tuloksena vaikuttaa siltä, että valtaosa vuonna 2017 tarkastetuista päätöksistä on ollut laadukkaita ja lopputulos tarkastelluissa päätöksissä on ollut oikein. Vuoden 2017 kahden tarkastuskierroksen tulokset olivat seuraavat:

Toukokuun 2017 tarkastelu:

- Onko vainon syy identifioitu oikein ja perusteltu? (27 % havaittu "nollia" eli jokin laatupuute tiukan arvioinnin mukaan)
- Onko vainoava taho identifioitu oikein? (22 % havaittu jokin laatupuute)
- Käykö päätöksestä selvästi ilmi, millä perusteella eri tosiseikat on hyväksytty tai hylätty? (19 % havaittu jokin laatupuute)
- Onko päätöksessä oikea yhteenveto kaikista turvapaikan myöntämisen edellytyksistä? (19 % havaittu jokin laatupuute)

Marraskuun 2017 tarkastelu:

- Onko päätöksessä todettu kaikkien tunnistettujen tosiseikkojen osalta hyväksytäänkö vai hylätäänkö ne? (havaittu jokin laatupuute 28 %)
- Onko vainon syy/syyt identifioitu oikein ja perusteltu? (25 % havaittu jokin laatupuute)
- Käykö päätöksestä selvästi ilmi, millä perusteella eri tosiseikat on hyväksytty tai hylätty? (22 % havaittu jokin laatupuute)
- Löytyykö päätöksestä tarvittava maatieto? (19 % havaittu jokin laatupuute)
- Onko päätöksessä käytetty maatieto olennaista, ajantasaista ja onko se esitetty objektiivisesti? (19 % havaittu jokin laatupuute)
- Onko vainoava taho identifioitu oikein? (19 % havaittu jokin laatupuute)
- Onko todistustaakkaa sovellettu oikein jokaisessa kohdassa? (19% havaittu jokin laatupuute)
- Onko käytetyt lähteet lueteltu päätöksessä ja onko niihin viitattu oikein? (19% havaittu jokin laatupuute)

On huomattava, että laatua ei ole määritelty laissa eikä sitä varsinaisesti arvioida muutoksenhaussaakaan, vaan päätöksen lopputuloksen ja menettelyn oikeellisuutta. Laavan kriteerit ovat Maahanmuuttoviraston itse kehittämiä ja niitä sovellettavan ankarasti. Nollakohta ei tarkoita, että kyseessä olisi virhe, vaan että kyseinen kohta ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Joissakin tapauksissa nollakohdassa voi olla kyse myös arvioijan erilaisesta tulkinnasta siitä, mikä on tavoiteltava laatu.

LAAVA-hankkeessa kokeillaan uutta tapaa tehdä laadunvalvontaa ja on huomattava, että metodi ei suinkaan ole valmis tai täydellinen. Laadun mittaaminen ja mittarit on määritelmäkysymys, mutta kaikki ulkomaalaislain käsitteet eivät ole mitattavissa



yksiselitteisten kriteerien avulla. Lisäksi määritelmiin, arvioihin, tulkintaan, näytteiden valintaan ja valittuihin mittareihin liittyy aina tekijöitä, jotka vaikuttavat lopputulokseen eri aikoina. LAAVAN tulokset ovat kuitenkin indikaatiota siitä, missä laadussa tai osaamisessa voi olla yleisempää kehitettävää ja siten Maahanmuuttoviraston sisäiselle kehittämistyölle arvokasta tietoa.

Turvapaikkayksikössä on syksystä 2016 alkaen keskitetty valituslausuntoihin vastaaminen alueellisiin tiimeihin, joita aluksi vedettiin paikallisesti. Vuoden 2017 alusta tiimi on ollut koko turvapaikkayksikön yhteinen, ja jonka tiiminvetäjä (OT) seuraa eri alueilla tehtävien lausuntojen laatua ja yhtenäisyyttä. Yhtenäisyyden toteutumiseksi koko yksikköä on koulutettu valitusvaiheesta ja lausunnoista, minkä lisäksi tiimin jäsenille annetaan koulutusta säännöllisten tiimipalavereiden yhteydessä.

Yksiköllä on käytössään myös kirjallista ohjeistusta valitusvaiheeseen ja lausuntojen kirjoittamiseen liittyen. Ohjeistus on laadittu lausuntojen yhtenäisyyttä silmällä pitäen. Merkittävä osa valituksien johdosta laadituista lausunnoista käy jossain vaiheessa tiiminvetäjän kommentaareilla, jolloin tiiminvetäjä pystyy valvomaan yhtenäisyyttä ja laatua. Tiiminvetäjä tekee myös laadunvalvontaa lausuntoihin yksikön laillisuusvalvontakierrosten yhteydessä.

Lisäksi turvapaikkayksikön erityisasiantuntijat (poissuljentavastaava, alaikäisvastaava, ihmiskauppavastaava, uskontoasioiden asiantuntija ja maavastaavat) seuraavat päätöksentekoa omalla erityisalallaan, ohjeistavat, raportoivat ja tekevät laillisuusvalvontaa vastuualueeseensa liittyen.

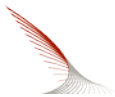
Laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä käsitellään myös turvapaikkayksikön johtoryhmän kokouksissa, ylitarkastajien linjaus- ja maapalavereissa ja turvapaikkayksikön teemailtapäivissä. Havaituista puutteista tai linjoista poikkeavista ratkaisuista keskustellaan päätöksentekijän kanssa. Havaittuihin poikkeamiin voidaan ennaltaehkäisevästi vaikuttaa henkilöstön osaamista kehittämällä eli ennen kaikkea kouluttamisella.

Laillisuusvalvontakierroksilla havaittiin aiempien vuosien tapaan laadukkaan päätöksen keskeisenä edellytyksenä olevan aiempien työvaiheiden – ennen kaikkea turvapaikkapuhuttelun – laadukas suorittaminen. Vuoden 2017 aikana puhuttelutoimintaa on kehitetty ja henkilöstöä on koulutettu erityisesti haavoittuvien ryhmien puhuttelemiseen liittyen.

Turvapaikkayksikön OT ja Laava-hanke ovat järjestäneet laillisuusvalvonnassa havaituista virheistä ja puutteista säännöllisesti koulutusta henkilöstölle yksikön teemailtapäivissä. Koulutustilaisuuksia järjestetään myös vuoden 2018 aikana. Laava-hankkeen erityisotosten kohdentamisessa tulokset on tarkoitus käsitellä vuonna 2018 välittömästi niiden valmistuttua yksikön teemailtapäivissä.

7.6 Turvapaikkapuhuttelut

Turvapaikkayksikössä on pidetty 1.1.–31.12.2017 puhutteluita ja kuulemisia seuraavasti: Pakolaisaseman harkinta -puhutteluita 63, perhesidehaastatteluita 17, toissijaisen suojelun aseman harkinta -puhutteluita 29, turvapaikkakuulemisia 458, Turvapaikkapuhutteluita 1 752, Turvapaikkapuhuttelu ja -kuulemisia 1 476, Turvapaikkapuhuttelujen jatkopuhutteluita 2178, mukana hakevan alaikäisen turvapaikkapuhutteluita 143 ja yksintulleiden alaikäisten turvapaikkapuhutteluita 129.



Laillisuusvalvontasuunnitelman mukaan turvapaikkapaikkayksikön esimiehet seuraavat jokaiselta puhuttelijalta yhden puhuttelun vuoden 2017 aikana. Tämä ei kaikilta osin toteutunut. Tätä onkin tarkoitus tehostaa vuoden 2018 aikana. Tulosalueen johtajat ja heidän sijaisensa ovat vuoden 2017 aikana seuranneet ylitarkastajien puhutteluja ja laatineet puhutteluista seurantaraportin, joita oli laadittu 1.12.2017 mennessä 45 kappaletta. Toisaalta Laava-hankkeessa tarkastettiin myös päätösten viiteaineistoa, kuten puhuttelupöytäkirjoja. Tarkastukset tapahtuvat kirjallisessa menettelyssä, jolloin puhuttelussa tapahtuva ei-kielellinen viestintä ja vuorovaikutus jäävät näiden tarkastusten ulkopuolelle. Tällaista havainnointia on mahdollista tehdä vain puhuttelua seuraten.

OT:n ylitarkastaja tarkasti pistokokein 26 puhuttelupöytäkirjaa vuodelta 2017, sekä tutustui noin 45 vuonna 2017 laadittuun FDQ (UNHCR:n Further Developing Quality) -seurantalomakkeeseen, joten havainnot ja johtopäätökset perustuvat kirjalliseen aineistoon. Moni tarkastetuista puhutteluista oli joko jatkopuhuttelu tai hallinto-oikeuden Maahanmuuttovirastolle palauttama asia. Osa puhutteluista jäi odottamaan jatkopuhuttelua, osa oli uusintahakemusten puhutteluja ja näillä kaikilla seikoilla voi olla vaikutusta arviointien tekemiseen ja tarkempien johtopäätösten vetämiseen.

Kokonaisuutena arvioiden tilanne on parantunut aiemmista arvioinneista. Tarkastetuissa puhutteluissa ei ollut mitään olennaisia sisällöllisiä puutteita hakemusperusteiden osalta, kaikkien loppuun suoritettujen puhuttelujen perusteella pystyttiin laatimaan perustellut kansainvälistä suojelua koskevat päätökset. Puhuttelijoiden ammattitaito on turvapaikkayksikön arvion mukaan yleisesti hyvä, lähinnä kaivataan selkeytystä puhuttelun toteuttamistapaan eli puhuttelutekniikkaan. Turvapaikkapuhuttelun keskeisin tehtävä on hakijan perusteiden selvittäminen, mikä oli hoidettu hyvin lähes jokaisessa puhuttelussa. Laillisuusvalvonnassa esille tulevat puutteet liittyvät puhuttelun muotoon ja tekniikkaan, eli perusasioihin jotka opetetaan EASO Interview Techniques -koulutuksessa. Tulkkauksen laatua ei ole tarkasteltu puhutteluita koskevan laillisuusvalvonnan yhteydessä ja tämä on yllä todettu kehittämiskohteeksi.

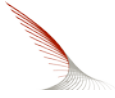
7.7 Käsittelyaikaopikkeamat ja päätösten tekemiseen kuluva aika

Turvapaikkayksikön toiminta- ja koulutussuunnitelmassa 2017 on linjattu tavoitteelliset käsittelyajat eri päätöstyypeille. Keskimääräiseen käsittelyaikatavoitteeseen (max 150 vrk) ei yksikössä päästy. Vuoden 2017 aikana on pyritty tekemään päätökset vuonna 2015 jätettyihin turvapaikkahakemuksiin. Käytettäessä mittarina keskimääräistä käsittelyaika tehtyjen päätösten osalta, käsittelyaika nousee, kun yksikössä priorisoidaan ns. vanhoja hakemuksia.

Tavoiteaikojen toteutumista arvioidaan säännöllisesti yksikön johtoryhmän kokouksissa. Tavoiteaikojen ylittymiseen ja jonojen ruuhkautumiseen reagoidaan työn taamisella yksikön sisällä.

7.8 Rekisterimerkintöjen laatu, täydennys-, lisäselvitys- ja tietopyyntöjen laatu

Suurin osa kielteisistä yksikön päätöksistä ratkaistaan esittelystä, jolloin ratkaisijana toimiva tulosalueen johtaja tai hänen sijaisensa tai tiiminvetäjä on vastuussa myös rekisterimerkintöjen tekemisestä ja oikeellisuuden tarkastamisesta ratkaistavan päätöksen osalta. Myönteisten päätösten kohdalla rekisterimerkintöjä ja niiden



laatua ja oikeellisuutta valvotaan muun ohella myös jälkikäteisvalvonnalla. Rekisterimerkintöjen laadusta ja UMA:a koskevista ohjeistuksista ja toimintatavoista käydään yksikössä jatkuvasti keskustelua, ja henkilöstöä koulutetaan perus- ja syventävillä tietoiskuilla ympärivuoden. Henkilöstöä myös muistutetaan säännöllisesti laadukkaiden ja riittävän täsmällisten merkintöjen tärkeydestä (mm. yksikkökokoukset, UMA -tietoiskut, tulosalueiden ja tiimien viikkopalaverit, johtoryhmän keskustelut). Myös UMA:n työjonoja käytetään keskeisenä työkaluna käsittely- ja työtilanteen valvonnassa. Yksikön henkilöstöä on muistutettu sekä henkilökohtaisten että yhteisten työjonojen jatkuvasta seuraamisesta UMA:ssa.

Yksikön käyttämät täydennys-, lisäselvitys- ja tietopyynnöt tehdään pääosin samoilla asiakirjapohjilla. Tulosalueiden ja tiimien välillä on havaittu pieniä eroja lisäselvitysten sisällössä, koska asiakirjapohjia on täydennetty kulloisenkin yksittäistapauksen perusteella. UMA-järjestelmään on tallennettu vakiopohjat asiakirjoille mahdollisimman yhtenäisen käytännön varmistamiseksi. OT:n päätöspohjien uudistamisprosessi on koskenut myös täydennys-, lisäselvitys- ja tietopyyntöpohjia.

Kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on pääsääntöisesti tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä ulkomaalaislain 98 a §:n tultua voimaan 20.7.2018. Maahanmuuttoviraston laillisuusvalvonnassa kiinnitetään jatkossa erityistä huomiota hakemuksen käsittelyaikaan.

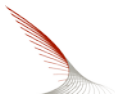
7.9 Turvapaikkayksikön laillisuusvalvonnan kehittämistoimenpiteet

Henkilöstön koulutus on osa ennakoivaa laillisuusvalvontaa. Turvapaikkayksikön koulutukset keskitetään kuukausittain pidettäviin teemailtapäiviin. Koulutuksen aiheet valitaan laillisuusvalvonnassa havaittujen ongelmakohtien perusteella sekä Maahanmuuttoviraston ylijohtajan, turvapaikkayksikön johtajan, henkilöstön ja OT:n toiveiden perusteella.

Kaikki turvapaikkayksikön ylitarkastajat ovat suorittaneet EASOn ns. perusmoduulit. Näiden lisäksi ylitarkastajille tarjotaan jatkossa täydentävästi muita EASOn moduuleja henkilöstön ammattitaidon kehittämiseksi ja erityisosaamisen turvaamiseksi.

Turvapaikkayksikön laadunvalvontahankkeelle (LAAVA) on haettu hankekauden pidentymistä 31.8.2018 saakka. Hankkeen päätyttyä turvapaikkayksikön oikeus- ja tuki-palveluissa jatkaa laadunvalvontatiimi, joka koostuu oikeudellisen koulutuksen saaneista kolmesta kokeneesta ylitarkastajasta. Laadunvalvontatiimi toteuttaa viraston laillisuusvalvontasuunnitelmaa. Turvapaikkayksikköön vuoden alussa perustettu tiilastotiimi (TITI) on nopeasti substanssiyksiköiden käytettävissä ja he ovat olleet itse kehittämässä laadunvalvontametodia.

Maahanmuuttovirasto tekee tiivistä pohjoismaista yhteistyötä. Turvapaikkayksikkö osallistuu Ruotsissa käynnissä olevaan Asylrättens kärna- projektiin, joka keskittyy henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Tarkoituksena on kehittää turvapaikkapuhuttelijoille ja esittelijöille syvälinen koulutusohjelma nyt käytössä olevien EASO - moduulien rinnalle. Hankkeen tarkoituksena on yhdessä yliopistojen kanssa kehittää koulutusohjelma, jossa turvapaikkaprosessissa työskentelevien osaamista syvennetään erityisesti näytön arvioimisessa, parantaa henkilöstön kykyä tehdä hakijan palauttamiseen liittyvää riskiarviointia, puuttua kognitiivisiin vääristymiin, perehdyttää henkilöstöä muistin toiminnasta, kehittää analyyttisiä taitoja ja kriittistä ajattelua sekä vahvistaa itseluottamusta.



Turvapaikkayksikössä selvitetään Norjan mallin mukaisen matalan ja korkean riskin portfolion hyödyntämistä laillisuusvalvonnassamme. Tämä tarkoittaa, että matalan riskin portfoliossa laillisuusvalvonnassa tarkastetaan teemoittain aina 25 satunnaisesti valittua tapausta perusjoukon koosta riippumatta, ja jos tässä otoksessa ei ole merkittäviä poikkeamia laatustandardeista, ei ole tarvetta laajentaa otosta. Jos 25 tarkastetun tapauksen joukosta sen sijaan löytyy 1 merkittävä poikkeama, tarkastetaan 15 ko. portfolioon kuuluvaa satunnaista tapausta lisää. Jos näissä lisätarkastuksissa ei ole löytynyt merkittäviä poikkeamia, ei ole tarvetta laajempaan tarkasteluun. Korkean riskin portfoliossa tarkistetaan lähtökohtaisesti 60 tapausta, ja jos näistä löytyy yksikin merkittävä poikkeama, tarkistetaan 40 tapausta lisää.

Maahanmuuttovirasto tekee laajaa yhteistyötä UNHCR:n kanssa ja järjestö on mukana Laava- hankkeen ohjausryhmässä Pakolaisneuvonnan ohella. Viraston tavoitteena on syventää laadunvalvontayhteistyötä UNHCR:n kanssa. Virasto on alustavasti sopinut järjestön edustajien kanssa, että UNHCR tekee laadunvalvontaa teemaotantana turvapaikkayksikön tekemiin päätöksiin ja tarvittaessa antaa virastolle suosituksia sekä koulutusta tekemänsä laillisuusvalvonnan pohjalta. UNHCR:n kanssa on sovittu, että selvitys koskee sisäisen paon soveltamista afganistanilaisten ja irakilaisien päätöksissä.

7.10 Muutoksenhaku

Maahanmuuttoviraston sisäinen laillisuusvalvonta ei ulotu läheskään kaikkiin päätöksiin eikä sellainen olisi tarkoituksenmukaista. Yksittäisen päätöksen ja sen kohteena olevan ihmisen tärkein oikeusturvan tae onkin muutoksenhaku. Turvapaikkapäätökseen haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudesta ja valitusluvalla korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Muutoksenhakua sääntelee hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Turvapaikkayksikön päätösten lainmukaisuutta seurataan hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä koskevien ratkaisujen perusteella. Hallinto-oikeus voi poistaa Maahanmuuttoviraston päätöksen menettelyvirheen tai virheellisen laintulkinnan perusteella. Tällöin hallinto-oikeus palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle uuteen käsittelyyn tai tietyn sisältöisen päätöksen tekemistä varten.

Turvapaikka-asioiden käsittely Helsingin hallinto-oikeudesta hajautettiin vuonna 2017 yhteensä neljään eri hallinto-oikeuteen aiemman yhden asemesta. Turvapaikkayksikössä on havaittu, että eri hallinto-oikeuksien toimintatavat ja päätöskäytännöt saattavat hieman vaihdella, mikä on luonnollisesti hankaloittanut linjavetojen tekemistä hallinto-oikeuksien päätöskäytännöistä. Osa yksikön tekemistä menettely- ja laintulkintavirheistä johtuu siitä, että osa hallinto-oikeuksista vaatii sekä aiempaa tarkempia perusteluja että yksityiskohtaisempaa maatietoa.

1.1.–31.12.2017 välisellä ajalla hallinto-oikeus on ratkaissut turvapaikkahakemuksista tehtyjä valituksia 7 541 kpl, joista 2 423 kpl (32,13 %) on palautettu takaisin käsittelyyn eri kumoamisperustein. Loput valitukset ovat joko hylätty 4 025 kpl (53,37 %), rauenneet 1 058 kpl (14,03 %) tai jätetty tutkimatta 35 kpl (0,46 %). Lukujen perässä olevat prosentit muodostuvat, kun kyseisen kumoamisperusteen lukua verrataan kaikkiin oikeuksista annettuihin päätöksiin.

- Menettelyvirhe, Maahanmuuttovirasto: 298 (3,95 %)
- Menettelyvirhe, muu viranomais: 1 (0,01 %)



- Laintulkintavirhe, Maahanmuuttovirasto: 11 (0,15 %)
- Uusi selvitys: 1 313 (17,41 %)
- Uusi linjaus: 114 (1,51 %)
- Olosuhdemuutos: 148 (1,96 %)
- Erilainen tosiasiaharkinta: 480 (6,37 %)
- Kumoamissyötä ei merkitty: 58 (0,77 %) ³⁶

Tarkasteltaessa hallinto-oikeuksien palauttamia laintulkintavirheitä vuoden 2017 osalta voidaan todeta niiden olevan lähes poikkeuksetta päätöksiä, joissa Maahanmuuttovirasto on katsonut Venäjän turvalliseksi turvapaikkamaaksi hakijalla voimassa olleen oleskeluluvan tai viisumin perusteella. Maahanmuuttoviraston menettelyvirheiden osalta selvästi eniten on tapauksia, joissa afganistanilainen turvapaikanhakija ei ole vuosiin asunut kotimaassaan eikä hänellä ole kotipaikkaa siellä. Maahanmuuttovirasto ei ole määritellyt tarkkaa paluualuetta hakijalle, vaan katsonut Ruotsin tavoin, että tämä voi palata Afganistaniin asettuen sen rauhallisille alueille, kuten Kabuliin. Suomessa hallinto-oikeudet eivät ole pitäneet paluualueen määrittelyä tällaisenaan riittävänä. Seuraavaksi eniten hallinto-oikeudet ovat palauttaneet menettelyvirheinä tapauksia, joissa Maahanmuuttoviraston päätöksen kirjattu maatieto on ollut puutteellista ja riittämätöntä. Useita tapauksia on palautettu myös siitä syystä, että Maahanmuuttovirasto ei ole ottanut riittävällä tavalla huomioon ja arvioinut UNHCR:n hakijalle aiemmin myöntämän pakolaisaseman merkitystä. Lisäksi hallinto-oikeudet ovat palauttaneet päätöksiä, joissa turvapaikanhakijan kotipaikka on jäänyt epäselväksi tai hakemus on tutkittu suhteessa väärään kotipaikkaan. Myös päätöksiä, joissa sisäistä pakoa on selvitetty tai perusteltu puutteellisesti, on palautettu. Muutoin menettelyvirheet ovat olleet yksittäisiä.

Hallinto-oikeuden sellaiset päätökset, joissa yksikön on katsottu menetelleen virheellisesti tai perustelleen päätöstään lainvastaisesti, käydään aina läpi OT:n ja tulosalueiden henkilöstön kesken. Jos kyseeseen tulee valituslupahakemus eli oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta on tarpeen saada asiaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, esitellään valituslupahakemus oikeus- ja maatietoyksikön johtajalle tai hänen sijaiselleen.

1.1.–31.12.2017 välisellä ajalla korkein hallinto-oikeus on ratkaissut turvapaikkahakemuksista tehtyjä valituslupahakemuksia ja valituksia 3 425 kpl, joista 392 kpl (11,45 %) on palautettu takaisin käsittelyyn eri kumoamisperustein. 2 869 (83,77 %) valituslupahakemuksesta on hylätty. Loput valitukset on joko hylätty 19 kpl (0,55 %), rauenneet 102 kpl (2,98 %) tai jätetty tutkimatta 36 kpl (1,05 %). Lukujen perässä olevat prosentit muodostuvat, kun kyseisen kumoamisperusteen lukua verrataan kaikkiin oikeuksista annettuihin päätöksiin.

- Menettelyvirhe, HaO: 6 (0,18 %)
- Laintulkintavirhe, HaO: 1 (0,03 %)
- Menettelyvirhe, Maahanmuuttovirasto: 5 (0,15 %)
- Laintulkintavirhe, Maahanmuuttovirasto: 2 (0,06 %)
- Uusi selvitys: 230 (6,72 %)
- Uusi linjaus: 10 (0,29 %)
- Olosuhdemuutos: 51 (1,49 %)
- Erilainen tosiasiaharkinta: 25 (0,73 %)
- Kumoamissyötä ei merkitty: 69 (2,01 %)

³⁶ Tässä on kyse Maahanmuuttovirastossa tapahtuneesta virheestä muutoksenhakuratkaisun rekisteröinnissä



KHO on vuoden 2017 aikana antanut 19 vuosikirjapäätöstä kansainväliseen suojeluun liittyen. Turvapaikkayksikön toimintaan ovat erityisesti vaikuttaneet KHO:n vuosikirjapäätökset koskien iranilaisen kristityn vakaumuksen selvittämistä (KHO:2017: 63) sekä seksuaalista suuntautumista ja henkilökohtaisen uskottavuuden arviointia (KHO:2017:120). Näiden päätösten johdosta hallinto-oikeuksissa on järjestetty huomattavasti aiempaa enemmän suullisia käsittelyjä. Suullisia käsittelyitä on järjestetty vuonna 2017 yhteensä 102 eri hallinto-oikeuksissa.

Yksikön ratkaisukäytäntöä ohjaa merkittävästi myös KHO:n vuosikirjapäätös (KHO:2017:173), jossa KHO otti kantaa paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohdan soveltamiseen. Ilman huoltajaa matkustavaa alaikäistä ei voida poistaa jäsenvaltion alueelta ennen kuin jäsenvaltion viranomaiset ovat varmoja siitä, että hänet palautetaan jollekin perheenjäsenelleen tai nimetyille holhoojalleen taikka että häntä varten on kohdevaltiossa järjestetty asianmukainen vastaanotto. KHO katsoo, että palauttamisolosuhteiden asianmukaisuuden varmistaminen edellyttää yhteistyötä Suomen täytäntöönpanoviranomaisten ja vastaanottavan valtion toimivaltaisten viranomaisten tai lapsen kotimaassa olevien vanhempien tai holhoojien kanssa. Maahanmuuttovirasto on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin varmistaakseen yksintulleiden alaikäisten asianmukaisen vastaanoton sekä ohjeistanut asiasta henkilöstöä.

EU-tuomioistuin ei ole antanut vuoden 2017 aikana sellaisia päätöksiä, joissa Suomi olisi ollut osapuolena. EU-tuomioistuin on kuitenkin antanut joitakin merkittäviä päätöksiä liittyen vastuuvaltion määrittämiseen, joilla on vaikutuksia myös Suomeen (EU-T C-646/16, C-490/16, C-578/16, C-201/16, C-6 /16). Sen sijaan EIT:stä ei viime aikoina ole tullut merkittäviä Suomea koskevia päätöksiä turvapaikka-asioissa.

OT, tulosalueet, tiimit, erityisylitarkastajat ja maavastaavat ovat seuranneet aktiivisesti päätösten pysyvyyttä vuoden 2017 aikana. OT:illa on keskitetty vastuu valituslupahakemusten laatimisesta. OT ja lausuntotiimi yhdessä ovat vuoden 2017 aikana hakeneet 56 hallinto-oikeuksien antamasta päätöksestä valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Suurin osa (47 kpl) valituslupahakemuksista koski UlkL 88 § 1 mom. 3 kohdan tulkintaa liittyen Afganistaniin ja maan eri alueiden turvallisuustilanteeseen sekä matkareittiin kotialueelle palattaessa. Tämän lisäksi Dublin-tulosalue on hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta kahdessa tapauksessa.

Laillisuusvalvontaa koskevia asioita käsitellään yksikön johtoryhmän kokouksissa. Myös tulosalueiden ja tiimien kokouksissa, yksikön viikoittaisessa palaverissa sekä teemailtapäivissä käydään läpi päätöksenteon laatuun liittyviä ajankohtaisia asioita. Yhtenäisestä soveltamisesta keskustellaan säännöllisesti yksikön johtoryhmän kokouksissa.

Turvapaikkayksikkö on kehittänyt hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten seuranta- ja raportointia. Kaikilta viime vuosilta ei ole saatavilla täysin yhtenäisiä raportteja vuoden 2017 kanssa. Aikaisempina vuosina Maahanmuuttoviraston päätösten pysyvyysprosentti muutoksenhaussa on ollut seuraavaa:

Vuonna 2012 ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain mukaisissa asioissa hieman alle 1 % kumoutui laintulkinta- tai menettelyvirheen vuoksi. Vuonna 2013 turvapaikka-asoiden muutoksenhaussa Helsingin hallinto-oikeus totesi menettely- tai laintulkintavirheen 7,4 %:ssa Maahanmuuttoviraston päätöksistä. Suurin osa tähän menette-



ly- tai laintulkintavirhe-kategoriaan Maahanmuuttovirastossa luettavista tapauksista koski vuonna 2013 muutamaa oikeudellista kysymystä, jotka toistuivat muutoksenhaun kohteena olevissa päätöksissä. Näitä kysymyksiä ja teemoja olivat ulkomalaislain 51 §:n mukaisen oleskeluluvan myöntäminen suhteessa vapaaehtoisen paluun mahdollisuuteen ja Maahanmuuttoviraston oikeus periä niin sanotun tavanomaista oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelymaksu, kun ko. perusteeseen vedotaan turvapaikkahakemuksen yhteydessä. Molemmista kysymyksistä saatiin ratkaisukäytäntöä linjaavat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut.

Vuonna 2014 Helsingin hallinto-oikeus antoi ajalla yhteensä 1 227 ratkaisua turvapaikkayksikön päätöksistä tehtyihin turvapaikkavalituksiin. Laintulkinta- ja menettelyvirheitä oli kahdeksan kappaletta (0,65 % kaikista valituksista). Näistä kolme koskee turvapaikka-asiaa, yksi vastuunmäärittämisasiä (ns. Dublin-päätös), kolme oleskelulupa-asiaa ja yksi muukalaispassiasiaa.

Vuonna 2015 Helsingin hallinto-oikeus antoi ajalla 1.1.–31.12.2015 yhteensä 1244 ratkaisua ja korkein hallinto-oikeus 357 turvapaikkayksikön päätöksistä tehtyihin turvapaikkavalituksiin. Yhteensä 249 päätöstä oli sellaisia, joissa turvapaikkayksikön tekemä päätös kumottiin kokonaisuudessaan hallinto-oikeudessa. Suurin syy yksikön päätösten kumoutumiselle hallinto-oikeuksissa oli valitusvaiheessa esitetty uusi selvitys (yhteensä 67 päätöstä) ja muuttuneet olosuhteet (yhteensä 30 päätöstä). Erilaisen tosiasiaharkinnan perusteella päätöksiä kumottiin yhteensä 22. Valitus hyväksyttiin vain osittain 111 tapauksessa. Lisäksi 78 valitusta raukesi valitusprosessin aikana.

Korkein hallinto-oikeus antoi vuoden 2015 aikana yhteensä 357 ratkaisua, joissa 325 tapauksessa valituslupahakemus hylättiin ja 14 tapauksessa hakemus raukesi. Laintulkinta- ja menettelyvirheitä turvapaikka-asioissa todettiin vuonna 2015 kolme kappaletta.

Vuonna 2016 Helsingin hallinto-oikeus antoi yhteensä 4 867 ratkaisua, joista valitus hylättiin 64,9 prosentissa eli 3161 tapauksessa. Turvapaikka-asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi 24 prosentissa eli 1 154 tapauksessa. Hallinto-oikeuden kumoamia päätöksiä oli merkitty UMA:ssa menettelyvirheiksi 2,6 prosenttia eli 127 tapausta, laintulkintavirheiksi 1,2 prosenttia eli 50 tapausta, uudeksi selvitykseksi 5,6 prosenttia eli 271 tapausta, uudeksi linjaukseksi 8,2 prosenttia eli 397 tapausta, olosuhdemuutokseksi 2,3 prosenttia eli 111 tapausta ja erilaiseksi tosiasiaharkinnaksi 3,0 prosenttia eli 148 tapausta. Luvuissa on mukana myös mukana hakevat lapset. Lukemat ovat otettu turvapaikka-asiaan kirjatusta HaO:n päätöksistä, joten luvuissa ei ole mukana pelkästään käännytys- ja/tai maahantulokieltoasioista tehtyjä valituksia. Hallinto-oikeudesta palautui eniten Unkariin tehtyjä Dublin-päätöksiä, joissa ratkaisukäytäntöä ohjaa KHO:n ratkaisu (KHO:2016:53), jonka mukaan Unkariin ei voitua toistaiseksi palauttaa. Hallinto-oikeuden kumoamat Dublin-päätökset kirjattiin uudeksi linjaukseksi.

Tarkasteltaessa hallinto-oikeuden vuonna 2016 palauttamia laintulkinta- ja menettelyvirheitä havaitaan kolme eri pääsyttä:

- 1) Päätöksiä, joissa Venäjä on katsottu turvalliseksi turvapaikka-maaksi henkilöllä olevan oleskeluluvan tai viisumin perusteella. Näissä tapauksissa KHO ei myöntänyt Maahanmuuttovirastolle valituslupaa.
- 2) Afgaanit, jotka olivat asuneet pitkään Iranissa ja joille ei oltu määritelty kotialuetta, mutta katsottiin, että hakija voi palata kotimaansa rauhallisille alueille, ja



3) Itärajan kautta saapuneet turvapaikanhakijat, joille oli tehty ilmeisen perusteeton päätös.

Lisäksi hallinto-oikeus palautti lukuisia Afganistania ja Somaliaa koskevia päätöksiä, joissa hallinto-oikeus katsoi, että tietyille alueelle voi palata, mutta Maahanmuuttovirastoa edellytettiin selvittämään henkilön käytössä olevan matkareitin turvallisuutta. Maahanmuuttovirasto haki kyseisistä päätöksistä valituslupaa KHO:lta ja KHO myöhemmin ratkaisi asian Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaiseksi. Muut laintulkinta- ja menettelyvirheet olivat yksittäisiä. Laintulkinta- ja menettelyvirheitä oli noin 3,6 %:ia kaikista valituksista.

KHO käsitteli 1.1.–31.12.2016 välisenä aikana yhteensä 885 turvapaikka-asiaa. Valituslupa-hakemukset hylättiin 85,8 prosentissa eli 735 tapauksessa. Valitus hylättiin 1,4 prosentissa eli 12 tapauksessa. Valitus hyväksyttiin ja palautettiin Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi 8,4 prosentissa eli 79 tapauksessa. Asia palautettiin Maahanmuuttoviraston menettelyvirheen vuoksi 0,1 prosentissa eli yhden kerran, uuden linjauksen vuoksi 1,9 prosentissa eli 16 tapauksessa, uuden selvityksen vuoksi 1,9 prosentissa eli 16 tapauksessa, olosuhdemuutoksen vuoksi 1,9 prosentissa eli 16 tapauksessa ja erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi 0,8 prosentissa eli 7 tapauksessa.

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tarkasteltaessa on huomattava, että Maahanmuuttoviraston 2015 ja erityisesti 2016 tekemät päätökset ovat vielä merkittävältä osalta kesken muutoksenhakuprosessissa. Yllä esitetyt muutoksenhakuun liittyvät luvut perustuvat Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmään kirjattuihin tietoihin. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus eivät välttämättä kirjaa tietoja omia ratkaisujaan koskien samalla tavalla.

7.11 Käsittelyaikapoikkeamat ja päätösten tekemiseen kuuluva aika

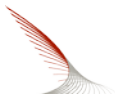
Turvapaikkayksikön toiminta- ja koulutussuunnitelmassa 2017 on linjattu tavoitteelliset käsittelyajat eri päätöstyypeille. Keskimääräiseen käsittelyaikatavoitteeseen (max 150 vrk) ei yksikössä päästy. Vuoden 2017 aikana on pyritty tekemään päätökset vuonna 2015 jätettyihin turvapaikkahakemuksiin.

Käytettäessä mittarina keskimääräistä käsittelyaikaa tehtyjen päätösten osalta, käsittelyaika nousee, kun yksikössä priorisoidaan ns. vanhoja hakemuksia. Tavoiteaikojen toteutumista arvioidaan säännöllisesti yksikön johtoryhmän kokouksissa. Tavoiteaikojen ylittymiseen ja jonojen ruuhkautumiseen reagoidaan työn tasaamisella yksikön sisällä.

8. TURVAPAIKKAYKSIKÖN SELVITYS HALLINTO-OIKEUDEN PALAUTTAMISTA ERILAINEN TOSIASIAHARKINTA -TAPAUKSISTA

Osana turvapaikkayksikön laadun ja laillisuudenvilvontaa yksikössä toteutettiin keväällä 2018 selvitys kansainvälistä suojelua koskevista kielteisistä päätöksistä, jotka hallinto-oikeus on kumonnut erilaisen näytön arvioinnin vuoksi.

Näytön arviointi on merkittävä osa henkilön kansainvälisen suojelun tarpeen arviointia. Osa näytöstä muodostuu ajantasaisesta maatiedosta koskien hakijan lähtömaan turvallisuus- ja humanitaarista tilannetta, mitkä viranomaisen on otettava jo viran puolesta huomioon. Toinen osuus arvioitavasta näytöstä muodostuu henkilön omasta kertomasta koskien niitä tapahtumia ja olosuhteita, joiden vuoksi hän on joutunut



jättämään kotimaansa ja hakemaan oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella Suomesta. Kertomuksen uskottavuuden arvioinnin pohjana viranomaisella on usein käytettävissään maatietoa, eli tietoa vastaavista tilanteista ja tapahtumista hakijan lähtömaassa. Kuitenkaan aina näin ei ole ja tällöin viranomaisen joutuu arvioimaan hakijan kertomuksen uskottavuutta sellaisenaan. Kansainvälinen ja kansallinen lainsäädäntö ja ohjeistus antavat näytönarvioinnille lähtökohdat ja raamit. Tehtävä on joka tapauksessa erityisluonteinen ja eroaa muista oikeudellisista prosesseista, koska muuta näyttöä kuin hakijan oma kertomus voi olla vaikea esittää ja viranomaisen hankkia. Samaan aikaan viranomaisen tekemällä arvioinnilla ja sen pohjalta tehdyllä päätöksellä on hyvin merkittävä seuraus hakijan kannalta.

Turvapaikkayksikössä toteutetun selvityksen tarkoituksena on tarkastella tapauksia, joissa hallintotuomioistuimissa on päätyttyä arvioimaan turvapaikka-asiassa esitettyjä tosiseikkoja eri tavoin kuin Maahanmuuttovirasto on päätöksessään tehnyt, ja arvioinnin lopputuloksena päätyttyä erilaiseen lopputulokseen kuin Maahanmuuttovirasto. Yhtenä näkökohtana on tarkastella erilaisen tosiasiaharkinnan syitä; onko kyse maatiedon erilaisesta tulkinnasta vai erilaisesta uskottavuuden arvioimisesta hakijan kertomuksen osalta, ja sitä kautta erilaiseen lopputulokseen päätymisestä. Tarkastelun kohteena on myös se seikka, painottaako hallinto-oikeus uskottavuuden arvioinnissaan erilaisia seikkoja mitä Maahanmuuttovirasto, ja miten Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus soveltavat näyttökynnystä ja näyttötaakkaa samassa tapauksessa, samojen faktojen vallitessa. Selvitystä ja sen havaintoja tarkasteltaessa on huomiotava, että aiheena erilainen näytönarviointi on haasteellinen yleisten johtopäätösten tekemiseen. Kunkin tapauksen tosiseikat ovat nimenomaiseen, kyseiseen yksittäistapaukseen liittyviä ja niiden uskottavuutta arvioidaan tiettyyn pisteeseen asti aina kussakin yksittäistapauksessa ja sen kontekstissa erikseen.

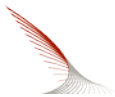
Selvityksen kohderyhmää harkittaessa lähtökohdaksi otettiin hallintotuomioistuintoimissa erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi kumoutuneet Maahanmuuttoviraston päätökset, jotta selvityksessä pystyttäisiin tarkastelemaan erityisesti näytönarviointiin liittyviä kysymyksiä. Ajalliseksi lähtökohdaksi valittiin tammikuu 2017- huhtikuu 2018. Prosentuaalisesti kyseisenä ajanjaksona on kumoutunut erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi noin 7,5 prosenttia kaikista kumoutuneista irakilaisen päätöksistä, tarkoittaen yhteensä 415 päätöstä. Aineiston rajaamiseksi valittiin tietyt kriteerit, joiden kautta selvitykseen otettavien päätösten määrää pystyttiin rajaamaan, kuitenkin siten, että selvityksestä edelleen olisi tehtävissä myös johtopäätöksiä. Näin ollen selvitykseen valittiin irakilaiset, iältään 20–30 -vuotiaat miespuoliset hakijat, jotka ovat ilmoittaneet syntymäpaikakseen Bagdadin³⁷. Hallinto-oikeudet ovat päätyneet edellä mainitun profiilin kohdalla ajanjaksolla 01/2017 - 04/2018 **63 tapauksessa kumoamaan Maahanmuuttoviraston päätöksen erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi**³⁸.

8.1 Tosiseikka-arvioinnin analysointityön lähtökohdat

Selvitystyö on suoritettu Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön oikeus- ja tukipalveluissa kahden juristilietarkastajan toimesta. Selvityksen metodina on lähtökohdallisesti pidetty vertailevaa tarkastelua kansainvälisen ja kansallisen säädöspohjan,

³⁷ Tilastoihin on kriteeriksi määriteltävissä ainoastaan syntymäpaikka, ei kotipaikkaa. Näin ollen kohteena olevan aineiston ulkopuolelle on voinut jäädä hakemuksia, joissa hakija on ilmoittanut syntymäpaikakseen jonkun muun kaupungin, mutta kotipaikakseen Bagdadin, jonne suhteessa hakemus on myös tutkittu. Aineistossa on mukana myös yksittäisiä perheitä, joissa määritellyn profiilin mukaisen päähakijan perusteet ovat olleet koko perheen perusteita.

³⁸ Tähän aineistoon sisältyi 4 päätöstä, jotka jätettiin selvityksen ulkopuolelle. Kaksi päätöstä oli rekisteröity väärällä kumoamissyöllä. Yksi päätös oli kumottu ainoastaan maahantulokieltoa koskevalta osin, ja yhdessä päätöksessä oli kyse erilaisesta tosiasiaharkinnasta poissuljennan osalta. Rajatun ja erityisen aiheensa vuoksi kahden viimeisen käsittelyä tässä selvityksessä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi.



ohjeistusten ja oikeuskäytännön, sekä Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätösten välillä. Tarkastelun kohteena on erityisesti ollut näytön arviointi, näyttökynnyksen soveltaminen ja päätösten perusteleminen sekä näyttötaakan jakautumisen toteutuminen. Selvityksen tukena käytettiin Maahanmuuttoviraston sisäisen lailisuusvalvonnan kysymyksenasetteluja tosiseikkojen arvioinnin osalta, jotta selvästi ongelmalliset päätökset voitaisiin tunnistaa ja erotella tapauksista, joissa tuomioistuimien on yksinkertaisesti päätynyt Maahanmuuttoviraston arviosta poikkeavaan arviointiin samojen tosiseikkojen vallitessa. Selvityksen ulkopuolelle on kokonaan jätetty päätökset, joissa on tapahtunut virhe.³⁹ Kysymyksissä on kiinnitetty huomioita mm. olennaisten tosiseikkojen tunnistamiseen, näyttökynnyksen ja todistustaakan oikeaan soveltamiseen, vainon syyn tunnistamiseen, aiempien oikeudenloukkausten vakavuuden ja toistuvuuden arviointiin sekä syy-yhteyden arviointiin.

Selvityksen tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että selvityksen teolle annetussa aikataulussa selvityksen tekijöillä ei ole ollut mahdollisuutta tarkastella kansainvälistä suojelua hakevan henkilön turvapaikkapuhuttelusta laadittua pöytäkirjaa, johon asiassa tehty Maahanmuuttoviraston päätös perustuu. Huomionarvoista on, että Maahanmuuttoviraston hyväksyttyä tosiseikan, on hallinto-oikeus tähän sidottu, eikä sen siten ole mahdollista arvioida kyseistä asiaa enää toisin. Näin ollen tämän selvityksen ulkopuolelle jää se aspekti, olisiko Maahanmuuttoviraston alun perin tekemässä tosiseikka-arvioinnissa jotain muutettavissa siten, että lopputuloksena myös hallinto-oikeuden päätös olisi ollut erilainen. Selvitys on näin ollen yksinomaan Maahanmuuttoviraston päätöksessä esittämän argumentoinnin vertailua suhteessa hallinto-oikeuden argumentointiin Maahanmuuttoviraston päätöksen pohjalta, ja vallitsevien oikeusohjeiden toteutumisen analysointia tässä kokonaisuudessa.

Selvityksessä nousee yhtenä erilaiseen kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin johtavana tekijänä esiin näyttökynnys, jonka osalta huomionarvoista on korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön niukkuus. Maahanmuuttovirasto onkin 28.9.2017 hakenut valituslupaa liittyen toisaalta myös tässä selvityksessä esiin nousevaan hallinto-oikeuden erilaiseen laintulkintaan ulkomaalaislain 88 § 1 mom. 3 kohdan osalta, sekä toisaalta liittyen uskottavuuskysymyksiin ja näyttökynnyksen soveltamiseen.

Kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa sovellettavaa näyttökynnystä ei ole tarkemmin määritelty laissa, direktiiveissä tai niiden perusteluissa. UNHCR:n pakolais-sopimuksen tulkintaa koskevan ohjeistuksen mukaan hakijan tulee kyetä näyttämään kohtuullisissa määrin (to a reasonable degree) se, että vaara koskee häntä (UNHCR 2011, s. 12). Turvapaikanhakijan ei luonnollisesti voida odottaa näyttävän toteen kertomustaan samalla tavoin kuin rikos- tai siviiliprosessissa, mutta perustelun pelon edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän myöskään pelkkien oletusten perusteella (UNHCR 1998, s. 5). Toissijaisen suojelun määritelmän taustalla vaikuttavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamisesta on olemassa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. EIT on mm. asiassa Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta katsonut (perustelukappale 111), että käsiteltävän tapauksen olosuhteissa oli sinänsä maatiätouden perusteella olemassa mahdollisuus, että turvapaikanhakija saattaisi tulla pidätetyksi ja pahoinpidellyksi. Tämä pelkän mahdollisuuden

³⁹ Selvitykseen valikoituneissa yksittäisissä päätöksissä oli havaittavissa puutteita, vaikkei kyse ole ollut varsinaisista virheistä. Hallinto-oikeus on ratkaissut asian palauttamatta sitä Maahanmuuttovirastolle puutteen vuoksi. Puutteita on havaittu lähinnä tosiseikkojen tunnistamisessa ja päätöspäätöseluissa. Puutteet ovat osaltaan yhteydessä mahdollisiin turva-paikkapuhuttelun puutteisiin (esimerkiksi kun perusteluissa vedotaan ristiriitaan, mitä ei ole turvapaikkapuhuttelussa asianmukaisesti selvitetty), mitä aiheena tässä selvityksessä ei kuitenkaan ole voitu tarkastella. Yksittäisinä seikkoina näillä puutteilla ei ole välttämättä ollut ratkaisevaa merkitystä hallinto-oikeuden asiaa arvioidessa, mutta kuitenkin osana päätöspäätöseluista puutteelliset perustelut ovat omiaan horjuttamaan Maahanmuuttoviraston perusteluja kokonaisuudessaan.



olemassaolo ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että 3 artiklaa olisi loukattu. Maahanmuuttoviraston käsitys on, että hakijan ei voida katsoa olevan turvapaikan tai toissijaisen suojelun tarpeessa siksi, että häneen kohdistuvaa uhkaa "ei voida poissulkea" tai että se on "mahdollista", mikä usein vaikuttaa olevan hallinto-oikeudelle riittävää. Virasto on katsonut, että tämän olennaisen oikeuskysymyksen ja poikkeavien tulkintojen osalta tarvitaan KHO:n ohjaavaa tulkintaa lainkäytön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden takaamiseksi. Selvitys on näin ollen laadittu verrattain epäselvässä oikeustilassa, tämän nimenomaisen, korkeimman hallinto-oikeuden tulkintaa ohjaavan ratkaisun puuttuessa.

8.2 Näytön arvioinnin lainsäädännöllinen pohja, oikeusohjeet ja oikeuskäytäntö

Seuraavassa osiossa on avattu näytön arvioinnin kannalta olennaisia oikeudellisia käsitteitä, kuten näyttötaakkaa, selvittämisvelvollisuutta ja näyttökynnystä. Kyseessä on yleisluontoinen perusesitys kyseisistä käsitteistä, eikä siinä ole ollut ottaen huomioon selvityksen laajuus ja luonne mahdollisuutta käsitteiden syvälliseen ja kattavaan analysointiin. Oikeudellisten lähteiden lisäksi huomioon on otettu asian kannalta keskeistä oikeuskäytäntöä sekä keskeisten tahojen (UNHCR, EASO) ohjeistusta. Oikeuskirjallisuutta on ollut mahdollista huomioida vain hyvin rajatusti.

Turvapaikkahakemuksen käsittely on hallintoasian käsittelyä ja sitä ohjaa siten ulkomaalaislain (301/2004) ohella yleiset hallintomenettelyä koskevat säädökset kuten hallintolaki (434/2003). Turvapaikanhakijalla on myös perustuslaissa taattuja oikeusturvatakeita kuten yhdenvertaisuus-periaate (PL 6 §) sekä oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (PL 21 §). Kansallisten säädösten lisäksi turvapaikkahakemuksia käsitellessä tulee ottaa huomioon EU-säädökset sekä kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.

8.3 Näytön arvioinnista

Kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan jokaisen turvapaikanhakijan osalta yksilöllisesti ja arvioinnissa otetaan huomioon hakijan esittämät selvitykset hakemuksensa perusteista sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot alkuperämaasta (UlkL 98.2 §)⁴⁰.

Näytön arvioinnin osalta oikeudellisesti sitovaa sääntelyä on rajatusti, mutta tähän suoraan liittyviä säännöksiä on ulkomaalaislaissa sekä EU:n määritelmädirektiivissä (2011/95/EU, uudelleenlaadittu). Erilaista oikeudellisesti ei-sitovaa ohjeistusta sekä tulkinta-apua säännösten tulkintaan saadaan kansallisesta sekä kansainvälisestä (erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen⁴¹, EIT) oikeuskäytännöstä, eri tahojen kuten YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) ohjeistuksista ja lausunnoista sekä oikeuskirjallisuudesta. Huomioitavaa on, että näytön arviointia koskevat oikeudelliset säännökset ovat yleisluontoisia. Säännösten tulkinta on kehittynyt soveltamiskäytännön kautta, jota kuitenkin on kansallisesti vain rajatusti. Näytön arviointi on siten pitkälti yksittäistapauksessa tehtävää punnintaa, jota tehdään olemassa olevien säännösten, periaatteiden sekä tulkintaohjeiden valossa.

⁴⁰ Määritelmädirektiivissä (2011/95/EU) on yksityiskohtaisempi säännös maatiedon kannalta olennaisista lähteistä.

⁴¹ Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ei sisällä oikeutta turvapaikkaan tai kansainväliseen suojeluun. Kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden osalta on yleensä kyse siitä, asettaisiko alkuperämaahan palauttaminen hakijan todelliseen vaaraan joutua EIS:n 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. EIS:n 3 artikla kieltää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen.



Maahanmuuttovirasto päättää turvapaikanhakijan antaman selvityksen sekä alkupe-
rämaan olosuhteita koskevan ajantasaisen tiedon perusteella annetaanko hakijalle
kansainvälistä suojelua, myönnetäänkö hänelle oleskelulupa jollakin muulla perus-
teella tai päätetäänkö hänen maasta poistamisestaan. Hakijan kertomuksen uskot-
tavuutta arvioitaessa otetaan edellä mainitusti huomioon sekä yleinen maatieto että
hakijan itsensä esille tuomat seikat. Saatavilla oleva maatieto voi joko tukea hakijan
kertomaa tai heikentää sen uskottavuutta. Käytetyn maatiedon osalta olennaista on,
että tieto on peräisin erilaisista luotettavista lähteistä ja tiedon arvioinnissa kiinnite-
tään huomiota sen objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja luotettavuuteen⁴².

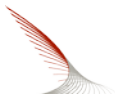
Hakijan itsensä esittämien väitteiden osalta arvioidaan niiden luotettavuus ja uskot-
tavuus. Uskottavuus arvioidaan erikseen kunkin yksittäisen tosiseikan osalta, jonka
jälkeen ne joko hyväksytään tai hylätään. Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto
(EASO) on laatinut turvapaikka-asioiden käsittelijöille tarkoitetun käytännön oppaan
näytön arvioinnin tueksi. Opas ja siihen liittyvä koulutusmoduuli on käytössä myös
Maahanmuuttovirastossa ja siten näytön arviointi Suomessa perustuu osaltaan tä-
hän EASO:n kehittämään näytönarviointimenetelmään. Menetelmän mukaan haki-
jan esittämien seikkojen uskottavuuden arviointi jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen us-
kottavuuteen ('credibility') sekä esitettyjen tapahtumien todennäköisyyteen ('plausi-
bility'). Sisäisen uskottavuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota mm. väitteiden
yksityiskohtaisuuteen ja johdonmukaisuuteen ja ulkoisen uskottavuuden arvioinnissa
väitteiden yhdenmukaisuuteen suhteessa maatietoon sekä muuhun näyttöön. Us-
kottavuuden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös hakijan henkilökohtaisiin
olosuhteisiin (kuten ikä, terveydentila, aiemmat kokemukset), jotka voivat heikentää
henkilön kykyä esittää hakemuksen kannalta olennaiset seikat johdonmukaisesti.
(EASO Practical Guide: Evidence Assessment 2015, s. 10 - 12.)

Hakijan kertomuksen uskottavuutta arvioidaan edellä esitetysti jokaisen hakijan esit-
tämän ja turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisen seikan osalta erikseen.
Olennaiset ristiriidat tai epä johdonmukaisuudet jonkin hakemuksen kannalta olen-
naisen tosiseikan osalta voivat heikentää hakijan yleistä uskottavuutta siinä määrin,
ettei myöskään muita osia hakijan kertomasta voida hyväksyä tosiseikkoina. Toi-
saalta epätasällisyydet kertomuksen joissakin osissa eivät aina anna aiheutta hylä-
tää kertomusta muilta osin. Alla olevasta EIT:n ratkaisusta ilmenevästi, hakijalle tulee
kuitenkin varata tilaisuus antaa selityksensä kyseisistä ristiriitaisista tai epä johdon-
mukaisista seikoista, eikä niiden voi katsoa heikentävän hakijan yleistä uskottavuut-
ta, mikäli hakija kykenee antamaan niistä tyydyttävän selityksen.

*EIT:n käsittelemässä asiassa Matsiukhina ym. v. Ruotsi (21.6.2005)
hakijat vetoisivat todelliseen riskiin kärsiä artiklan 3 vastaisesta kohte-
lusta, jos heidät palautetaan Valko-Venäjälle. Keskeinen kysymys asi-
assa oli hakijoiden esittämän asiakirja-näytön uskottavuus ja sen vai-
kutuksen hakijoiden yleiseen uskottavuuteen. Kansalliset viranomaiset ve-
tosivat tapauksessa siihen, että hakijoiden esittämissä asiakirjoissa oli
useita epätasällisyyksiä ja siten niiden aitous kyseenalaistettiin.*

*Tuomioistuimien viittasi ratkaisussaan turvapaikanhakijoiden näyttötaak-
kaa keventävään benefit of the doubt -periaatteeseen, mutta totesi
myös, että hakijan tulee antaa mahdollisista epä johdonmukaisuuksista
tyydyttävä selitys. Tuomioistuimien katsoi kansallisten viranomaisten esit-
tämän selvityksen perusteella, että tapauksessa oli hyvin vahvoja viit-*

⁴² Ks. esim. määritelmädirektiivin 8 art. 2 kohta tai EIT:n ratkaisusta N.A. v. Yhdistynyt kuningaskunta, 17.7.2008.



teitä siitä, että esitetyt asiakirjat olivat väärennettyjä. Tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että hakijat eivät olleet ottaneet kantaa kansallisten viranomaisten esittämiin seikkoihin, vaan olivat vain väittäneet kansallisten viranomaisten väitteiden sisältävän Valko-Venäjän viranomaisten levittämää propagandaa.

Tuomioistuin ei pitänyt hakijoiden selitystä tyydyttävänä ja siten asiakirjojen todenmukaisuus kyseenalaistettiin voimakkaasti. Tämän seurauksena hakijoiden väitteitä ei voitu pitää uskottavina, eikä asiassa siten voitu katsoa esitetyn merkittäviä perusteita uskoa, että hakijat olisivat vaarassa joutua artiklan 3 vastaisen kohtelun kohteeksi Valko-Venäjälle palatessaan. Tuomioistuin piti tapausta ilmeisen perusteettomana ('manifesty ill-founded').

Kun yksittäisten seikkojen uskottavuus on arvioitu, tulee arvioinnissa kiinnittää huomiota myös kokonaisarviointiin. Tämä on erityisen tärkeää hakijan esittämän tulevaisuuden uhan uskottavuuden arvioinnissa, jossa merkitystä voi olla eri seikkojen yhteisvaikutuksella eli perusteiden kumuloitumisella⁴³.

EIT:n ratkaisemassa asiassa N.A. v. Yhdistyneet kuningaskunnat (17.7.2008) hakija vetosi todelliseen vaaraan joutua kaltoinkohtelun kohteeksi Sri Lankan palautettaessa ja että palautus siten olisi artiklan 3 tai 2 vastaista. Tapauksessa oli muun ohella kysymys erilaisten riskitekijöiden yhteisvaikutuksesta (kumulatiivisuus) tulevaisuuden uhan arvioinnissa. Tuomioistuin totesi, että todellisen riskin arvioinnissa tulee ottaa huomioon kaikki seikat, jotka voivat lisätä kaltoinkohtelun riskiä. Tässä arvioinnissa on tuomioistuimen mukaan otettava yksittäisten seikkojen lisäksi huomioon niiden kumulatiivisuus sekä yleiset olosuhteet. Yksittäiset seikat eivät siten välttämättä erikseen arviotuin riitä näytöksi todellisesta vaarasta, mutta kokonais-arvioinnin perusteella ne voivat muodostaa todellisen vaaran kärsiä artiklan 3 vastaisesta kohtelusta.

Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin katsoi, että arvioitaessa hakijan kohdalla olevia erilaisia yksittäisiä riskitekijöitä kumulatiivisesti ja yhdistettynä alkuperämaan osin heikentyneeseen yleiseen turvallisuustilanteeseen, asiassa oli esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että hakija olisi Sri Lankan viranomaisten mielenkiinnon kohteena sinne palatessaan. Palautuksen katsottiin rikkovan EIS:n artiklaa 3.

8.3.1 Näyttötaakan jakautuminen hakijan ja viranomaisen välillä

Turvapaikkaa hakeneella henkilöllä itsellään on velvollisuus esittää selvitystä hakemuksensa perusteista (UlkL 7 § 2 mom.) eli hänellä on lähtökohtaisesti näyttötaakka esittämiensä väitteiden osalta. Näyttötaakka koskee kaikkia hakijan esittämiä turvapaikkahakemuksen kannalta olennaisia seikkoja, kuten henkilöllisyyttä, kotipaikkaa, aikaisempia tapahtumia sekä hakijaan kohdistuvaa tulevaisuuden uhkaa⁴⁴. Hakijalla on edellä mainitun säännöksen mukaan myös myötävaikutusvelvollisuus asian sel-

⁴³ Kansallisesta oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 20.12.2017: 6600. KHO katsoi, ettei hakijan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta voisi hyväksyä yksinomaan minkään hänen esittämänsä perusteen osalta, mutta ottaen huomioon niiden kumulatiivisuuden hakijan katsottiin olevan kotimaassaan vainon vaarassa.

⁴⁴ Ks. määritelmädirektiivi 4 art. 2 kohta.



vittämisen osalta⁴⁵. Asiaa käsittelevällä viranomaisella on puolestaan selvittämisvelvollisuus eli viranomaisen auttaa hakijaa asian selvittämisessä⁴⁶.

UNHCR:n pakolaiskäsikirjassa jaettua selvitysvelvollisuutta on avattu yksityiskohtaisemmin. Hakijan velvollisuutena on kertoa asiaan vaikuttavista seikoista totuudenmukaisesti ja niin yksityiskohtaisesti kuin hän kykenee, jotta hänen tilanteestaan voidaan muodostaa oikea kuva, sekä pyrkiä toimittamaan asiaa tukevaa näyttöä. Viranomaisen velvollisuus on avustaa hakijaa asian selvittämisessä sekä arvioida hakijan kertoman uskottavuus. (UNHCR 1992, kappale 205) Se, kummalla osapuolella lähtökohtainen näyttötaakka on, riippuu myös kyseessä olevasta seikasta. Esimerkiksi näyttötaakka on hakijalla häneen henkilökohtaisesti kohdistuvien riskien osalta ja puolestaan viranomaisella sen aloitteesta sovellettavaksi tulevien kohtien osalta, kuten sisäinen pako tai poissuljenta. Jaettu näyttötaakka tai velvollisuus esittää näyttöä eivät kuitenkaan saisi tehdä suojelun saamista turvapaikanhakijalle mahdottomaksi etenkin kun otetaan huomioon turvapaikanhakijoiden erityinen tilanne. (UNHCR 1992, kappaleet 196 - 197, Hirvelä ym. 2007, s. 177 - 178) Jaettu näyttötaakka on yleisesti hyväksytty periaate niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeuskäytännössä⁴⁷.

Ulkomaalaislaissa säädetään tilanteista, joissa poiketaan edellä mainitusta näyttötaakan jaosta ja asia voidaan ratkaista tietyin edellytyksin hakijan hyväksi epäselvässä tilanteessa. Ulkomaalaislain 98 §:n 3 mom. mukaan ”viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on siltä osin kuin se on mahdollista myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomaisen on vakuuttunut hakemuksen uskottavuudesta kansainvälisen suojelun tarpeen osalta.” Tästä nk. benefit of the doubt -periaatteesta on säädetty tarkemmin määritelmädirektiivissä, jossa periaatteen soveltamisen ehtona on viiden edellytyksen täyttyminen asiassa ennen kuin asia voidaan luotettavan asiakirjanäytön puuttuessa hyväksyä hakijan eduksi⁴⁸.

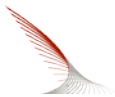
Benefit of the doubt -periaatteen soveltuminen yksittäistapauksessa tulee käytännössä harkittavaksi aina, kun hakijalla ei ole esittää luotettavaa asiakirjanäyttöä esittämistään väitteistä. Asiakirjanäytön esittämisvelvollisuuden osalta huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, ettei hakijalla aina ole tosiasiallista mahdollisuutta saada asiakirjanäyttöä vainon tai vakavan haitan vaarasta tai hänellä ei välttämättä ole ollut mahdollisuutta ottaa asiakirjanäyttöä mukaan sekä siihen, että yksittäisen hakijan henkilökohtaiset olosuhteet (mm. ikä, terveydentila) voivat heikentää hänen kykyään hankkia asiaan liittyvää selvitystä. Esimerkiksi jos hakijalla on vakavia mielenterveysongelmia, henkilökohtaisten olosuhteiden voitaisiin tietyissä tapauksissa katsoa

⁴⁵ Voimassa olevaa ulkomaalaislakia säädettyä myötävaikutusvelvollisuuden katsottiin lähinnä tarkoittavan, ”että asianosainen pyrkii viranomaisen kanssa vilpittömään yhteistyöhön siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot saadaan tuotua mahdollisimman kattavasti ja totuudenmukaisesti esille.” HE 28/2003 vp., s.121.

⁴⁶ Ulkomaalaislaki vastaa määritelmädirektiiviä, jonka 4 artiklan mukaan hakijaa voidaan pitää velvollisena esittämään kaikki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteena olevat seikat ja jäsenvaltio on velvollinen yhteistyössä hakijan kanssa arvioimaan nämä seikat. Asianosaisen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta on säädetty myös hallintolaissa (31 §).

⁴⁷ Ks. esim. KHO 2017:99 ja EIT:n ratkaisut R.C. v. Ruotsi (9.3.2010) ja N.A. v. Yhdistyneet kuningaskunnat (17.7.2008).

⁴⁸ Määritelmädirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaan hakijan ei tarvitse esittää kirjallista näyttöä esittämiensä väitteiden tueksi, mikäli hän on: 1. todella yrittänyt esittää näyttöä hakemuksensa tueksi; 2. kaikki hakijan saatavissa olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selitys; 3. hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina eivätkä ne ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa; 4. hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa heti kun mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin; ja 5. hakija on todettu yleisesti uskottavaksi.



lieventävän hakijan näyttötaakkaa. (UNHCR 1992, kappaleet 196, 197, 207 ja 210). Asia voidaan hyväksyä epäselvissä tapauksissa hakijan hyväksi benefit of the doubt -periaatteen perusteella käytännössä kuitenkin vain suhteellisen harvoissa tapauksissa ottaen huomioon, että sen soveltamisedellytykset ovat melko korkeat.

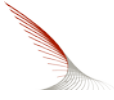
Asiakirjanäytön puuttuessa hakijan lausumien johdonmukaisuudella ja uskottavuudella on korostuneempi merkitys. Käytännössä hakijan eduksi voidaan hyväksyä yksittäisiä tosiseikkoja, joista hänellä ei ole ollut esittää luotettavaa asiakirjanäyttöä ja joista ei ole hakijan kertomuksen perusteella voitu täysin vakuuttua, mutta jotka eivät vaikuta ratkaisevasti hakijan yleiseen uskottavuuteen. Periaate ei siten tarkoita, että epäselvässä tilanteessa asia tulisi aina hyväksyä hakijan eduksi, vaan olennaista on hakijan myötävaikuttaminen asian selvittämiseen sekä yleinen uskottavuus. Tämä on hyväksytty myös oikeuskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa (esim. Aer 2016, s. 276 ja Kallio yms. 2018, s. 338).

EIT:n käsittelemässä asiassa R.C. v. Ruotsi (9.3.2010) oli keskeisesti kysymys näyttötaakan jakautumisesta hakijan ja viranomaisen välillä (benefit of the doubt -periaate) sekä hakijan uskottavuuden arvioinnista. Kysymys oli siitä, asettaisiko hakijan karkottaminen Ruotsista Iraniin hänet todelliseen vaaraan joutua epäinhimillisen kohtelun ja kidutuksen kohteeksi ja siten EIS:n artiklan 3 vastaisen kohtelun kohteeksi. Asiassa oli riidanalaista hakijan esittämät väitteet ja niiden uskottavuus.

EIT totesi tapauksessa, että turvapaikanhakijat ovat erityisessä tilanteessa, jossa saattaa olla tarvetta soveltaa benefit of the doubt -periaatetta, kun arvioidaan hakijoiden esittämien seikkojen ja asiakirjojen uskottavuutta. Hakijan pitäisi kuitenkin pystyä esittämään tyydyttävä selitys mahdollisten epä johdonmukaisuuksien osalta.

Yleinen periaate on, että hakijan tulee esittää näyttö siitä, että hänen kohdallaan on merkittäviä perusteita uskoa, että hän joutuisi artiklan 3 vastaisen kohtelun kohteeksi alkuperämaassaan. Kun tällainen näyttö on esitetty, näyttötaakka kuitenkin siirtyy valtiolle mahdollisten epäilysten kumoamiseksi. (tuomion kohta 50) Tuomioistuin katsoi kansallisista viranomaisista poiketen, ettei hakijan kertomuksessa ollut sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänen yleinen uskottavuutensa voitaisiin kyseenalaistaa. Tuomioistuin katsoi kuitenkin, että lähtökohtaisesti tämän arviointi kuuluu kansallisille viranomaisille. (kohta 52) Hakijan kidutusvammoistaan esittämän lääke-tieteellisen näytön osalta tuomioistuin totesi seuraavaa. Hakijan esittämä lääkärintodistus oli melko vahva osoitus siitä, että hakijan vammat olivat voineet aiheutua kidutuksesta. Tällaisissa tapauksissa tuomioistuin katsoi, että on kansallisten viranomaisten vastuulla selvittää asian kannalta relevantit seikat, erityisesti jos on vahva osoitus siitä, että hakija on saattanut joutua kidutuksen kohteeksi (kohta 53). Tuomioistuin katsoi, että hakija oli täyttänyt näyttötaakkansa aiemmin kärsityn kidutuksen osalta. Siten näyttötaakka sen osalta, että hakija ei tulevaisuudessa olisi artiklan 3 vastaisen kohtelun vaarassa, on kansallisilla viranomaisilla (kohta 55).

Näyttötaakan jakautumiseen vaikuttavana seikkana on huomioitava hakijan mahdollisesti kokema aiempi vaino tai vakava haitta, jos hakijan esittämät väitteet sen osalta hyväksytään tosiseikkana. Määritelmädirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan ai-



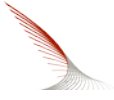
emmin koettua vainoa tai vakavaa haittaa on pidettävä vakavana osoituksena hakijaan kohdistuvasta tulevaisuuden uhasta, ellei ole perustultua syytä olettaa, ettei vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Aiemmin koettu vaino tai vakava haitta siten kääntää näyttötaakkaa tulevaisuuden uhan osalta hakijalta viranomaiselle, vaikka se ei poistakaan hakijalla olevaa velvollisuutta esittää selvitystä hakemuksensa perusteista myös tulevaisuuden uhan osalta. EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että mikäli näyttö aiemmasta vainosta tai vakavasta haitasta on yhtenäinen ja uskottava, näyttötaakka siirtyy viranomaiselle sen osoittamiseksi, ettei tulevaa uhkaa ole (Hirvelä yms. 2017, s. 178, ks. edellä tapaus R.C. v. Ruotsi). Aiemmin koettu vaino ei kuitenkaan ole tulevaisuuden uhan ehdoton edellytys (UNHCR 1992, kappale 45).

Mikäli hakija on aiemmin saanut UNHCR:n tunnustaman pakolaisaseman, tämä tulee asianmukaisesti ottaa huomioon hakijan kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnissa. UNHCR:n arvio ei kuitenkaan sido YK:n pakolaissovimuksen jäsenvaltioita, vaan ne voivat tästä huolimatta itsenäisesti arvioida hakijan suojelun tarpeen. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tuon aseman myöntämiseen johtaneet syyt on mahdollisuuksien mukaan selvitettävä ja otettava ratkaisussa asianmukaisesti huomioon (KHO 2013:113).

8.3.2 Näyttökynnyksestä

Näyttökynnyksellä tarkoitetaan tosiseikkojen hyväksymiseen vaadittavaa varmuusastetta. Ulkomaalaislain mukaan turvapaikan antamisen edellytyksenä on, että hakijalla on *perusteltua aihetta pelätä* joutuvansa vainotuksi alkuperämaassaan (UlkL 87 § 1 mom.). Toissijaisen suojelun saamisen edellytyksenä puolestaan on, että turvapaikan edellytykset eivät täyty, mutta hakijan kohdalla on *merkittäviä perusteita uskoa*, että hän joutuisi kärsimään vakavaa haittaa (UlkL 88 § 1 mom.). Näyttökynnyksen näkökulmasta ilmaukset ”perusteltu pelko” ja ”merkittäviä perusteita uskoa” ovat rinnastettavissa toisiinsa. Näyttökynnykselle ei voida määrittää yleisesti sovellettavissa olevaa prosenttilukua, vaan arvio näyttökynnyksen täyttymisestä täytyy tehdä kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

EIT:n käsittelemässä asiassa F.N. v. Ruotsi (18.12.2012) hakijat vetosivat artikkelin 3 vastaisen kohtelun vaaraan, jos heidät palautettaisiin Uzbekistaniin. Tapauksessa oli olennaisesti kysymys hakijoiden uskottavuuden ja näytön arvioinnista sekä myös näyttökynnyksestä. Tuomioistuimien totesi, että hakijoiden kertomus on ollut osittain ristiriitainen ja epä johdonmukainen. Kertomus oli kuitenkin pysynyt kansainvälisen suojelun perusteiden osalta olennaisilta osiltaan yhdenmukaisena. Hakijat olivat myös toimittaneet kirjallista näyttöä, jonka osalta tuomioistuimien totesi, että ainakin osa siitä tukee hakijoiden kertomaa ja joidenkin epä johdonmukaisuuksien osalta hakijat olivat esittäneet tyydyttävän selityksen. Tuomioistuimien katsoi, etteivät hakijat olleet kattavasti näyttäneet toteen esittämiään seikkoja, mutta hakijoiden turvallista mahdollisuutta palata Uzbekistaniin täytyi ajantasaisen maatiedon valossa arvioida tarkasti. Tuomioistuimen arvioon hakijoihin kohdistuvasta tulevaisuuden uhasta vaikutti osaltaan kansallisten viranomaisten yhteydenotto alkuperämaan lähetystöön matkustusasiakirjojen hankkimiseksi, jonka vuoksi hakijoiden tietojen ja tiedon heidän oleskelustaan Ruotsissa oli voitu katsoa menneen Uzbekistanin viranomaisille. Tuomioistuimien otti tulevaisuuden uhkaa arvioidessaan huomioon ajantasaisen Uzbekistania koskevan maatiedon sekä hakijoiden henkilökohtaiset olosuhteet, joiden se katsoi voivan lisätä Uzbekistanin viranomais-



ten mielenkiintoa hakijoita kohtaan. Kaikki asiassa esitetty huomioon ottaen, tuomioistuin katsoi, että asiassa oli riittävällä tavalla osoitettu, että hakijat olisivat kotimaahan palautettuina artiklan 3 vastaisen kohtelun vaarassa.

EIT:n asiassa N v. Suomi (26.7.2005) hakija vetosi mm. artiklan 3 vastaisen kohtelun vaaraan, mikäli hänet palautettaisiin Kongon demokraattiseen tasavaltaan. Tuomioistuin kuuli asiassa suullisesti sekä hakijaa, todistajia että Maahanmuuttoviraston edustajaa. Tässä vaiheessa esitettiin todistelua, jota ei ollut saatavilla asiaa kansallisesti ratkaistaessa. Tuomioistuin katsoi kokonaisarvion perusteella, että hakijan kertomusta hänen taustastaan Kongossa on kokonaisuutena pidettävä riittävän yhdenmukaisena ja uskottavana. Tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että vaikka kansalliset viranomaiset pitivät hakijan kertomusta yleisesti epäuskottavana, hakijan työskentelyä DSP:ssä ei ollut poissuljettu. Viranomaisilla ei myöskään ollut käytettävissään tuomioistuimen kuuleman todistajan lausumia. Tuomioistuin piti tulevaisuuden uhan arvioinnin kannalta ratkaisevana seikkana hakijan toimintaa entisen presidentin Mobutun turvallisuusjoukoissa soluttautujana ja ilmiantajana. Tuomioistuin katsoi, että asiassa oli riittävästi näytetty ('sufficient evidence'), että hakija olisi edelleen todellisessa vaarassa kärsiä artiklan 3 vastaisesta kohtelusta, mikäli hänet palautettaisiin alkuperämaahansa.

Kansainvälisen suojelun tarvetta arvioitaessa merkityksellistä on näyttökynnyksen osalta siten se, että asiat on riittävällä varmuudella näytetty toteen. Näyttökynnyksen täyttymiseen ei riitä pelkkä vainon tai vakavan haitan mahdollisuus kyseisessä maassa⁴⁹, eikä Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan se, että jokin asia ei ole poissuljettua. Näyttökynnys asettuu siten jonnekin pelkän mahdollisuuden ja toisaalta täyden varmuuden väliin. Näyttökynnystä on käsitelty tarkemmin tämän selvityksen muissa osioissa.

8.3.3 Näytön arvioinnista sur place -tilanteissa

Hakija voi vedota kansainvälisen suojelun tarpeen osalta myös alkuperämaasta lähdön jälkeen syntyneeseen perusteeseen. Tällöin puhutaan nk. sur place -perusteesta. Ulkomaalaislain 88 b §:n mukaan hakijan perusteltu pelko joutua vainotuksi tai todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa voi perustua myös kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Käytännössä tällaisesta lähdön jälkeen syntyneestä perusteesta on ollut kyse esimerkiksi tapauksissa, joissa hakija on Suomessa oleskellessaan kääntynyt kristinuskoon. Ulkomaalaislain sur place -perustetta koskevaa pykälää ei nähty syytä muuttaa EU:n määritelmädirektiivin vaikutuksia arvioitaessa. Hallituksen esityksessä (166/2007 vp.) on todettu, että ulkomaalaislain lähtökohtana on pakolaissopimuksen perusteella se, että jokainen suojelun tarpeessa oleva saa suojelua, eikä ratkaisevana voida pitää hakijan toimien tarkoitusta tai sitä milloin toimet on toteutettu, mikäli suojelun edellytykset niiden perusteella täyttyvät (s. 19). Uusintahakemuksia koskevaa määritelmädirektiivin kohtaa on samassa hallituksen esityksessä pidetty pakolaissopimuksen tulkintakäytännön valossa ongelmallisena, eikä ulkomaalaislakia muutettu tältä osin, koska direktiivin

⁴⁹ Tämä on tuotu esille myös EIT:n oikeuskäytännössä. Ks. Hirvelä yms. 2017, s.178 tai ratkaisu F.N. v. Ruotsi, 18.12.2012 (tuomion kohta 68). Selvityksessä on lisäksi aiemmin viitattu EIT:n ratkaisuun asiassa Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta.



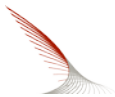
kohta ei ollut jäsenmaita velvoittava (s. 21). Siten ulkomaalaislaissa ei ole lähdön jälkeen syntyneiden perusteiden (nk. sur place -peruste) osalta erillistä sääntelyä, vaan niiden osalta kertomuksen uskottavuus arvioidaan lähtökohtaisesti kuten muisakin tapauksissa.

Kuten muualla selvityksessä on todettu, näytön arvioinnin osalta ei ole kattavaa kansallista oikeuskäytäntöä. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin antanut joitakin sur place -tilanteita koskevia päätöksiä viime aikoina, joissa on osaltaan kyse näytön arvioinnista.

KHO 2017:63: *Iranista oleva turvapaikanhakija vetosi kansainvälisen suojelun perusteenaan haluunsa kääntyä kristinuskoon. Maahanmuuttovirasto oli hylännyt hakemuksen. Hallinto-oikeus oli puolestaan sille toimitetun kirjallisen aineiston perusteella ratkaissut asian hakijan hyväksi ja todennut, ettei hakijan vakaumusta ollut syytä epäillä. Asiassa ei järjestetty suullista käsittelyä. KHO totesi kristinuskoon kääntymisen aitouden selvittämisen olevan olennaista tapauksissa, joissa se voi yksinään johtaa vainon vaaraan ja katsoi kyseisessä tapauksessa olevan kyse tällaisesta tilanteesta ottaen huomioon Iranin maatiedon. KHO katsoi, ettei uskottavuutta voida arvioida tällaisessa tapauksessa ilman hakijan ja mahdollisten todistajien kuulemista, jolloin voidaan selvittää mm. kääntymisen aitoutta ja hakijan omaa käsitystä kääntyneiden asemasta kotimaassaan. Kyseisenlaisen asian ratkaisemista hakijan eduksi pelkästään kirjallisen aineiston perusteella ei pidetty mahdollisena. Asia palautettiin hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämiseksi ja asian uudelleen ratkaisemiseksi.*

KHO 20.12.2017:6600: *Iranista oleva turvapaikanhakija vetosi muun ohella kristinuskoon kääntymiseensä turvapaikkaperusteenaan. KHO totesi, että tällaisissa tapauksissa huomiota on kiinnitettävä vakaumuksen uskottavuuteen ja kääntymisen todelliseen tarkoitukseen liittyviin seikkoihin. KHO:n mukaan keskeistä on se, onko lähdön jälkeisten toimien tarkoituksena ollut harjoittaa uutta uskontoa vai onko sen avulla pyritty vain luomaan edellytykset kansainvälisen suojelun saamiseksi. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon kyseistä maata koskeva maatietao sekä hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet ja mm. uskonnon merkitys hänelle. Hakijan ei voida edellyttää luopuvan vakaumuksestaan vainon tai vakavan haitan välttämiseksi, mutta toisaalta kaikkea viranomaisten puuttumista uskonnonharjoittamiseen ei voida pitää vainoksi katsottavina tekoina. KHO katsoi, että hakijan voitiin katsoa kääntyneen Suomessa kristinuskoon, mutta piti hakijan uskonnonharjoittamisen tapaa siinä määrin yksityisenä, että hän voisi jatkaa sitä myös Iranissa. Siten hakijan joutumista vakavien oikeudenloukkauksen kohteeksi ei pidetty todennäköisenä. Hakija oli kuitenkin esittänyt kääntymisensä lisäksi myös muita perusteita kansainväliselle suojelulle ja nämä huomioon ottaen, KHO katsoi, että on varteenotettava mahdollisuus, että valittajan kääntyminen tulisi viranomaisten tietoon ja siitä oltaisiin tavanomaista kiinnostuneempia. KHO katsoi hakijan olevan vainon vaarassa nimenomaan hänen esittämiensä perusteiden kumulatiivisuuden vuoksi.*

Hakijan esittämiä sur place -perusteita arvioidaan lähtökohtaisesti uskottavuuden kannalta samalla tavoin kuin muitakin turvapaikkaperusteita kuten edellä esitetystä



KHO:n päätöksistä käy ilmi. KHO on kuitenkin viimeksi mainitussa tapauksessa ottanut yhtenä arvioon vaikuttavana seikkana huomioon sen, mikä tarkoitus lähdön jälkeen tehdyillä toimilla voidaan katsoa olleen.

8.4 Selvityksessä esiin nousevia teemoja

Selvityksen kohteena olevasta aineistosta voidaan erotella asiat, joiden osalta hallinto-oikeus on tehnyt puhtaasti erilaisen tosiasiaharkinnan hakijan esittämien tosiseikkojen osalta. Näiden lisäksi on tiettyjä päätösyhmiä, joissa on ollut kyse periaatteesta erilaisesta tosiasiaharkinnasta, muttei varsinaisesta uskottavuuden arvioinnista. Arvioinnissa ei siten ole kyse hakijan esittämien tosiseikkojen hyväksymisestä ja hylkäämisestä, vaan ennemminkin se kiteytyy esimerkiksi erilaiseen maatiedon tulkintaan, ylipäätään erilaiseen asian arvioimiseen ja kohtuullisuuskäsitteeseen Maahanmuuttoviraston päätöksessä hyväksytyjen tosiseikkojen osalta ja niiden valossa, mutta myös tietyn tosiasiaharkinnan lopputuloksen perustelemiseen. Selvityksen seuraavissa osissa käsitellään Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksiä tiettyihin teemoihin jaoteltuna. Osaa teemoista on käsitelty lähinnä maininnanvaraisesti tämän selvityksen tarkoitusta ajatellen.

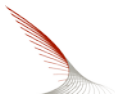
8.4.1 Erilainen tosiasiaharkinta hakijan kotipaikan osalta

Neljässä tapauksessa hallinto-oikeus on tehnyt Maahanmuuttoviraston päätöksestä poikkeavan arvion hakijan kotipaikasta ja siten siitä, mihin paikkakuntaan suhteessa hakijan turvapaikkahakemus tulee tutkia. Kaikissa tapauksissa on ollut kyse tilanteesta, missä hakija on ilmoittanut syntyneensä Bagdadissa, mutta oleskellut pitkään, tarkoittaen useita vuosia, jollain toisella paikkakunnalla Irakissa. Hakijat ovat saattaneet kertoa ennen kotimaasta lähtöään oleskelleensa Bagdadissa lyhyen ajan, osalla on kertomansa mukaan ollut myös sukulaisia kaupungissa. Hallinto-oikeus ei ole kyseessä olevissa tapauksissa ottanut kantaa hakijan turvapaikkaperusteeseen, vaan ainoastaan palauttanut asian Maahanmuuttoviraston käsitteilyyn hakemuksen tutkimiseksi suhteessa toiseen paikkakuntaan Irakissa.

8.4.2 Sisäinen pako

Seitsemässä tapauksessa on ollut kyse sisäisen paon mahdollisuuden ja sen kohtuullisuuden arvioinnista. Hallinto-oikeus on näissä tapauksissa päättänyt kumoamaan päätöksen sisäistä pakoa koskevilta osin. Ulkomaalaislain 88 e § mukaan turvapaikka tai toissijainen suojelu voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aiheutta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada tehokasta ja luonteeltaan pysyvää suojelua. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä. Arvioitaessa täyttääkö osa maata mainitut kriteerit, huomiota on kiinnitettävä kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

HE 166/2007 vp. mukaan sisäinen pako on mahdollista vain, jos henkilöön kohdistunut vaino tai vakava haitta on tapahtunut paikallisesti ja jos on syytä uskoa, että sen aiheuttaja ei voi harjoittaa vainoa tai aiheuttaa vakavaa haittaa alueella, jonne turvapaikanhakija palautettaisiin. Tässä harkinnassa olennaista on se, mikä taho on vainoa harjoittanut tai vakavan haitan aiheuttanut. Jos vainon harjoittaja tai vakavan haitan aiheuttaja on valtio, pääsääntöisesti mikään kyseisen valtion osa ei ole haki-



jalle turvallinen. Jos vaino tai vakava haitta aiheutuu muun toimijan kuin valtion taholta, on selvitettävä, mitkä ovat toimijan mahdollisuudet tai aikomukset harjoittaa vainoa tai aiheuttaa vakavaa haittaa myös jossain muussa valtion osassa. Tässä yhteydessä on myös arvioitava sitä, mitkä ovat valtion tosiasialliset mahdollisuudet tarjota suojelua tuossa valtion osassa asian ratkaisuhetkellä, jos kyseinen valtio ei ole suojellut hakijaa aiemmin. Sisäisen paon mahdollisuutta arvioitaessa on maan kyseisessä osassa vallitsevat yleiset olosuhteet, kuten turvallisuus- ja ihmisoikeustilanne, otettava kokonaisuudessaan huomioon. Kohdealueella vallitsevien yleisten olosuhteiden lisäksi on harkittava, voiko hakija viettää kohdealueella suhteellisen normaalia elämää ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Sisäisen paon kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kunkin hakijan yksilölliset olosuhteet, kuten ikä, sukupuoli, terveydentila, perhesuhteet ja sosiaaliset siteet, etniset, kulttuuriset, kielelliset ja uskonnolliset seikat sekä hakijan koulutukselliset ja ammatilliset olosuhteet. Mahdolliseen haavoittuvaan asemaan liittyvät erityistarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon. On myös selvitettävä, onko hänellä laillinen oleskeluoikeus sillä alueella, jonne hänet palautettaisiin ja onko hän siellä suojassa palauttamiselta alueelle, jolla hän olisi vaarassa. On myös selvitettävä, onko hakijalla tosiasialliset mahdollisuudet elää tässä maan osassa. Kuitenkaan pelkästään se seikka, että hakijan elintaso laskisi, ei estä hakijan paluuta kyseiselle alueelle.

Sisäinen pako on tullut suurimmassa osassa tarkastelussa olleista päätöksistä sovellettavaksi hakijan kotialueen turvallisuustilanteen vuoksi, tarkoittaen, että kotialueen turvallisuustilanne on ollut sellainen, että henkilö voi joutua todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa jo pelkästään alueella oleskelemalla. Näin ollen hakijat ovat saaneet toissijaista suojelua UIKL 88 § 1 mom. 3 kohtaan perustuen suhteessa kotialueeseensa. Osassa tapauksia on ollut kyse myös vainon vaarasta tai toissijaisesta suojelusta 88 § 1 mom. 2 kohdan perusteella. Maahanmuuttovirasto on päätöksessään kuitenkin katsonut, että hakija voi siirtyä sisäisesti turvallisuustilanteeltaan rauhallisemmille alueille Irakissa, jollaiseksi alueeksi on katsottu Bagdad. Mikäli hakija on saanut suojelua suhteessa Bagdadiin, on sisäinen pako arvioitu suhteessa muihin alueisiin.⁵⁰

Suurin osa päätöksistä on ollut sisäisiä pakoja ISIS:n hallussa olleilta alueilta, kuten Mosulista Bagdadiin. Näiden osalta on huomioitava, että Maahanmuuttovirasto on päätöksentekoaikana vallinneen tulkinnan mukaisesti arvioinut ISIS:n hallinnassa olevilta alueilta sisäisesti Bagdadiin siirtyvien sunnimuslimien tilanteesta olemassa olevaa sunnimuslimien tilannetta koskevaa ajantasaista maatietao eri tavoin kuin hallinto-oikeus ja siten katsonut, että sisäinen pako maan pääkaupunkiin ko. hakijaprofiilille on mahdollinen. Maahanmuuttovirasto on sittemmin muuttanut maatieton perusteella tehtyä tulkintalinjaansa vastaamaan hallinto-oikeuksien käsitystä, eikä Maahanmuuttovirasto ole näin ollen päätöksissään soveltanut sisäistä pakoa selvityksessä esiin nousevalle hakijaprofiilille vuoden 2017 aikana. Sisäistä pakoa Bagdadiin ei sovelleta sunniarabeihin tai sunniturkmeeneihin, jotka ovat kotoisin ISIS:n hallinnassa olevilta tai ISIS:in vahvasti yhdistetyiltä alueilta, ellei heillä ole kaupunkiin siteitä. Näiltä alueilta kotoisin olevat sunniarabit ja sunniturkmeenit ovat suuremmassa vaarassa joutua shiiamilitioiden oikeudenloukkausten kohteeksi kuin Bagdadista kotoisin olevat sunnimuslimit. Heitä epäillään usein ISIS:n taistelijoiksi tai tukijoiksi ja he ovat sen takia shiiamilitioiden erityisen kiinnostuksen kohteina.⁵¹

⁵⁰ Sisäisen paon kohteita Bagdadista on ollut mm. Kirkukiin ja Etelä-Irakiin.

⁵¹ Helsingin hallinto-oikeus, 21.12.2016, dnro 09596/16/3105. Ks. myös UNHCR Position on Returns to Iraq, 14 November 2016, kohta 21, <http://www.refworld.org/docid/58299e694.html> sekä UNHCR, Iraq: Relevant COI for Assessments on the Availability of an Internal Flight or Relocation Alternative (IFA/IRA): Ability of Persons Originating from (Previously or Currently) ISIS-Held or Conflict Areas to Legally Access



8.4.3 Hallinto-oikeuden suullisen käsittelyn jälkeen erilaisen tosiasiaharkinnan vuoksi kumoutuneet päätökset

Kahdeksassa tapauksessa hakija vetosi kansainvälisen suojelun tarpeeseen uskonnollisen vakaumuksen vuoksi kääntymyään kristinuskoon.⁵² Hallinto-oikeuksien päätöksistä käy yksiselitteisesti ilmi, että hallinto-oikeudet ovat pitäneet hakijan turvapaikkapuhuttelussa kertomaa pinnallisena, ulkokohtaisena, suppeana ja yleisluontoisena. Näin ollen on tulkittavissa, että hallinto-oikeuksien käsityksen mukaan näissä tapauksissa Maahanmuuttoviraston päätökset ovat sinänsä olleet perusteltuja, eikä näin ollen hakijoiden kääntyminen kristinuskoon tai heidän uskonnollinen vakaumuksensa ole tullut riittävällä tavalla uskottavasti toteen näytetyksi turvapaikkapuhuttelun perusteella. Asioissa on valitusvaiheessa järjestetty suullinen käsittely, minkä johdosta hallinto-oikeudet ovat päätyneet Maahanmuuttoviraston päätöksestä poikkeavaan arviointiin.

Asiaa suullisessa käsittelyssä selvitettyä hakijat ovat kuvailleet toiseen uskontoon eli kristinuskoon kääntymistään ja siihen liittyvää henkistä prosessia, suhtautumistaan kristinuskoon ja sen arvoihin, samaansa kastetta sekä kristinuskon merkitystä elämässään turvapaikkapuhuttelua yksityiskohtaisemmin ja omakohtaisemmin.

Hallinto-oikeus on katsonut Maahanmuuttoviraston tavoin, ettei hakija ole turvapaikkapuhuttelussa osoittanut erityistä kristinuskon oppien tuntemusta ja myös hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota kääntymisen ajankohtaan. Hakijan kertomuksen on katsottu merkittäviltä osiltaan täydentyneen suullisessa käsittelyssä. Hallinto-oikeus on pitänyt merkityksellisenä, että hakijan kiinnostuminen kristinuskosta on tapahtunut vaiheittain ja hän on osoittanut omaaloitteisuutta seurakuntatoimintaan osallistumisen suhteen kielellisistä vaikeuksista huolimatta. Lisäksi suullisessa käsittelyssä läsnä olleen todistajan kertomus tukee hakijan kertomaa. Hallinto-oikeus on pitänyt hakijan kertomasta kääntymisestä johdonmukaisena ja omakohtaisena ja siten pitänyt uskottavana, että hakija on luopunut islamista ja kääntynyt vakaumuksellisesti kristinuskoon. Hallinto-oikeus on katsonut, ettei hakijan voida edellyttää harjoittavan uskontoaan varovaisesti tai yksityisesti vainon välttämiseksi, eikä maatiedon mukaan kristinuskoon kääntynyt henkilö pysty harjoittamaan vakaumustaan Bagdadissa ilman vakavien oikeudenloukkausten vaaraa.⁵³

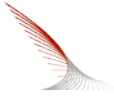
Hallinto-oikeuksien erilaisen tosiasiaharkinnan kristinuskoon kääntymisen osalta voidaan katsoa suurimmassa osassa tapauksia olennaisilta osin perustuneen suullisessa käsittelyssä annettuihin lisätietoihin, jotka eivät ole olleet Maahanmuuttoviraston käytettävissä sen päätöksentekohetkellä sekä kertomuksen täydentymiseen merkittäviltä osin.⁵⁴ Suullisissa käsittelyissä kuultujen todistajien kertomukset ovat myös osaltaan tukeneet hakijoiden kertomuksia, vaikkakaan todistajille ja todistuksille ei sinänsä ole annettu suurta painoarvoa päätösargumentoinnissa. Todistajien arvo tulee esiin lähinnä esimerkiksi todistamisena hakijan osallistumisesta seurakunnan toimintaan, eli näin ollen käytännön toiminnan, ei hakijoiden kristinuskon sisäisen vakaumuksen todistamisena. Vastaavilla todistuksilla tai todistajien lausunnoilla,

and Remain in Proposed Areas of Relocation, 12.4.2017: <http://www.refworld.org/docid/58ee2f5d4.html>

⁵² Munitusta kahdeksasta yhdessä hakemuksessa vedottiin samanaikaisesti sekä kristinuskoon kääntymiseen että seksuaalivähemmistöön kuulumiseen. Hakemuksissa on usein ollut myös muita perusteita, joiden osalta hallinto-oikeuden arvio on ollut sama kuin Maahanmuuttoviraston, eli valitus on muilta kuin vakaumuksen osalta hylätty.

⁵³ Maahanmuuttovirasto 30.11.2016; HeHaO 3.4.2018; Maahanmuuttoviraston dnro 9576/210/2015

⁵⁴ Kaikissa tapauksissa kastetodistusta ei ole toimitettu ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä, vaan kaste on otettu vasta kielteisen turvapaikkapäätöksen valitusvaiheessa, ja todistus siitä toimitettu ensiasteena hallinto-oikeudelle.



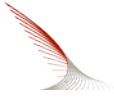
joita hakija on voinut esittää aiemmin myös Maahanmuuttovirastolle, ei perustellusti ole voitu antaa painoarvoa Maahanmuuttoviraston päätöksessä hakijan oman kertomuksen jäätyä merkittävällä tavalla puutteelliseksi turvapaikkapuhuttelussa.

Mainitusta kahdeksasta hakemuksesta yhdessä hakemuksessa vedottiin samankaltaisesti sekä kristinuskoon kääntymiseen että seksuaalivähemmistöön kuulumiseen. Päätöksessään hallinto-oikeus arvioinut todistajien painoarvoa sekä hakijan kertomusta siten, ettei niitä kokonaisuutenakaan arvioitaessa voida vakuuttua hakijan olevan vakaumukseltaan kristitty. Kuitenkin hallinto-oikeus on päätenyt katsomaan hakijan olevan mahdollisesti vaarassa oletetun islamista luopumisen vuoksi:

Hallinto-oikeus on arvioinut, ettei hakijan kristinuskoon kääntymisen aitoutta arvioitaessa riittävänä selvityksenä voida pitää sitä, että hänet on kastettu ja liitetty seurakunnan jäseneksi. Myöskään seurakuntien edustajien antamia lausuntoja ei sellaisinaan voida pitää ratkaisevana näyttönä hakijan vakaumuksesta. Hallinto-oikeuden arviointi on perustunut näin ollen kokonaisarvioon, kaiken saatavilla olevan selvityksen ja erityisesti hakijan oman kertoman perusteella. Hakijan kertomuksesta hallinto-oikeus on todennut mm. että hakijalla on tietoa kristinuskosta, mikä sinänsä osoittaa hakijan kiinnostusta kristinuskoa kohtaan. Hallinto-oikeus on katsonut kuitenkin, että hakijan kertomus kristinuskon vaikutuksesta elämäänsä on sekä turvapaikkapuhuttelussa että suullisessa käsittelyssä jäänyt melko yleisluontoiseksi. Hakija ei asian käsittelyn eri vaiheissa ole kyennyt riittävästi tuomaan esiin sellaista kristinuskoon kääntymiseen liittyvää omakohtaista hengellistä pohdintaa, jollaista yleensä voidaan edellyttää ihmiseltä, joka aikuisiällä omaksuu uuden uskonnon. Monilta muiltakin osin hakijan kertomus on jäänyt suppeaksi. Kun otetaan huomioon valittajan pintapuoliseksi jäänyt kertomus siitä, miten kristinuskon on vaikuttanut hänen omaan elämäänsä ja ajatteluunsa suhteessa siihen, että hän on osallistunut seurakunnan toimintaan yli kahden vuoden ajan, ei hallinto-oikeus ole voinut hakijan kertoman perusteella vakuuttua hänen kristillisestä vakaumuksestaan. Hallinto-oikeus on katsonut näin ollen, että hakijan yhteyttä kristinuskoon on pidettävä pintapuolisena. Hänen aktiivisuutensa seurakunnassa on katsottava johtuvan ennemminkin yhteisöllisyyden tavoittelusta kuin vakaumuksellisesta kiinnostuksesta kristinuskoa kohtaan. Hallinto-oikeus on kuitenkin lopulta katsonut, ettei voida pitää poissuljettuna, etteikö tieto hakijan aktiivisesta osallistumisesta seurakunnan toimintaan olisi levinnyt hakijan kertomalla tavoin Irakissa. Näin ollen Irakia koskeva maatiieto huomioiden ei voida pitää poissuljettuna myöskään sitä, etteikö hakija olisi tulevaisuudessa vaarassa oletetun islamista luopumisen vuoksi.⁵⁵

Tässä tapauksessa hallinto-oikeuden päätöspäätöseluissa on kyse tulevaisuuden kyse näytönarvioinnin lisäksi näyttökynnyksestä, joka kyseessä olevassa esimerkkitapauksessa vaikuttaa melko alhaiselta oletettuun kristinuskoon liittyvän uhan osalta. Huomioitavaa on, että hallinto-oikeus on kristinuskon vakaumuksen uskottavuutta arvioidessaan mm. todennut, ettei ole katsottava olevan todennäköistä, että hakija tulisi Irakiin palattuaan harjoittamaan kristinuskoa. Hallinto-oikeus on myös todennut, että hakijan taustastaan kertomaan nähden on uskottavaa, että hän ei ole ollut kotimaassaan erityisen uskonnollinen. Tämän seikan voidaan ajatella puhuvan sen puolesta, ettei hakijan ulospäin näyttäytyvä toiminta ole juuri muuttunut siitä, mitä se on ollut ennen kotimaasta lähtöään. Näin ollen voidaan katsoa olevan epätodennäköistä, että mikään taho kiinnittäisi erityisesti huomiota hakijan toimintaan, mikä ei muutoinkaan ole ollut erityisen uskonnollista, siinä mielessä, että se osoittaisi nyt hänen luopuneen islamista. Kuitenkin hallinto-oikeus on päätökses-

⁵⁵ Maahanmuuttovirasto 30.8.2016, HeHaO 18.4.2018; Maahanmuuttoviraston dnro 4157/210/2015



sään katsonut, että nimenomaan mahdollisuus siitä, että hakijan oletetaan luopuneen islamista, muodostaa hänelle vaaran.

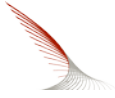
Seksuaali-identiteetin arvioinnissa kyse on osaltaan samasta asetelmasta kuin uskonnollisen vakaumuksen aitouden arvioinnissa. Kyseinen seikka suojelun tarpeen perusteena oli esitetty selvitykseen valikoituneessa aineistossa seitsemässä tapauksessa. Maahanmuuttoviraston arvioita asioissa turvapaikkapuhutteluissa esitetyn selvityksen perusteella voidaan pääosin pitää perusteltuina. Toistuvina argumentteina Maahanmuuttoviraston päätöksissä on, että hakijoiden kertomukset ovat jääneet pintapuolisiksi, ulkokohtaisiksi sekä suppeiksi ja hakijoiden kertomukset omasta elämästään seksuaalivähemmistöön kuuluvana henkilönä ovat keskittyneet seksin harrastamiseen. Kotimaassa tapahtuneet aiemmat ongelmat on hylätty tosiseikkoina epäuskottavien piirteiden sekä ristiriitojen vuoksi. Hallinto-oikeuksien päätöskäytännössä yhteneväenä perusteluna on hakijan seksuaali-identiteettiin liittyvän kertoman tarkentuminen ja omakohtaistuminen hallinto-oikeuden suullisessa käsittelyssä.

Eräässä päätöksessään hallinto-oikeus on arvioinut perusteluissaan osaltaan myös jo turvapaikkapuhuttelussa esitettyä, Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden itsensäkin suppeaksi toteamaa näyttöä eri tavoin kuin Maahanmuuttovirasto, ottaen huomioon hakijan ilmeiset vaikeudet määrittellä omaa identiteettiään:

Päätöksessään hallinto-oikeus on todennut Maahanmuuttoviraston tavoin, että hakijan kertoma on ollut täsmentymätöntä ja se on sisältänyt ristiriitoja sekä useita epäuskottavia piirteitä. Hakija on kuitenkin kertonut omasta sukupuoli-identiteetistään aiempaa tarkemmin suullisessa käsittelyssä. Tämän voidaan hallinto-oikeuden käsityksen mukaan osaltaan katsoa selittyvän sillä, että hakija on oleskellut Suomessa suulliseen käsittelyyn mennessä jo pidempään. Hallinto-oikeus on arvioinut, ettei sille, ettei hakija itse pysty määrittelemään sanallisesti seksuaalista suuntautumistaan, voida antaa asiassa merkitystä, koska hakijalla on selvästikin vaikeuksia sitä määrittellä. Haon käsityksen mukaan asiassa on tullut riittävässä määrin näytetyksi, että hakija kuuluu johonkin seksuaali-/sukupuolivähemmistöön.⁵⁶

Hallinto-oikeuden oheisesta päätöksestä on nähtävissä mahdollisesti jossain määrin yleistettävissäkin oleva, seksuaali-identiteetin arviointiin vaikuttava seikka, tarkoittaen ajan kulumista. Suomessa ja länsimaisessa kulttuuriympäristössä vietetty aika vaikuttaa hyvin todennäköisesti hakijan kykyyn kertoa asioista, jotka ovat tabuja hänen omassa yhteisössään. Maahanmuuttoviraston tehtävänä on soveltaa Benefit of the Doubt -periaatetta, eli lukea asioita hakijan hyväksi, vaikkeivät ne olisikaan toteen näytettyjä. Periaatetta on kuitenkin hyvin vaikea soveltaa tilanteessa, missä on kyse hakijan identiteetistä, kaiken mahdollisen näytön nojatessa vain ja ainoastaan hänen kertomuksensa uskottavuuden arviointiin. Näin ollen on perusteltua, että selvästi ulkokohtaiseksi ja suppeaksi jäävä kertomus hakijan omasta elämästä - vaikka se sittemmin selittyisikin kulttuuriin liittyvillä eroilla - hylätään epäuskottavana. Kulttuurieroihin ja vastaaviin vaikuttaviin tekijöihin liittyvät seikat eivät välttämättä ole argumentoitavissa hakijan eduksi vielä Maahanmuuttoviraston asiaa ensiasteena käsitellessä, mutta voivat ajan kulumisen nimissä olla selittäviä tekijöitä sille, miksi hakijan kertomus identiteetistään tarkentuu suullisessa käsittelyssä ja on sen seurauksena uskottava. Näin ollen voidaan todeta, että myös seksuaali-identiteetti - perusteisiin hakemuksiin annetut kielteiset päätökset tulevat kumotuksi hallinto-oikeuksissa erilaisena tosiasiaharkintana merkittäviltä osin suullisessa käsittelyssä

⁵⁶ Maahanmuuttovirasto 28.11.2016, HeHaO 11.1.2018; Maahanmuuttoviraston dnro 19787/210/2015



esitetyn uuden selvityksen seurauksena, joka ei ole ollut Maahanmuuttoviraston käytettävissä viraston päätöksentekohetkellä.

8.4.4 Erilainen laintulkinta yhtenä vaikuttavana tekijänä erilaisiin johtopäätöksiin päätymiselle

Ulkomaalaislain 88 § 1 momentin mukaan oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella myönnetään, jos edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että hakija joutuisi kotimaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Saman momentin 3 kohdan mukaan yksi vakavan haitan muodoista on mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuva vakava ja henkilökohtainen vaara. Ko. lainkohdalla on pantu täytäntöön ns. määritelmädirektiivin säännös, eikä sen perusteluissa (HE 166/2007 vp) ole tarkemmin määritetty mielivaltaisen väkivallan käsitettä.

Nykyisin voimassa olevassa uudelleenlaaditussa määritelmädirektiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU) ulkomaalaislain 88 § 1 momentin 3 kohta vastaa 15 artiklan c alakohta. Mielivaltaisen väkivallan käsitettä ei määritellä myöskään direktiivissä eikä sen johdantokappaleissa. Sen sijaan ns. Elgafaji-ratkaisussa (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-465/07, annettu 17.2.2009) tuomioistuin määrittelee väkivallan mielivaltaisuuden seuraavasti (kappale 34):

[...] tämän vaaran aiheuttava väkivalta luokitellaan "mielivaltaiseksi", ja tämä termi merkitsee, että väkivalta voi ulottua henkilöihin riippumatta heidän henkilökohtaisista olosuhteistaan.⁵⁷

Suomen kielen sanalla "mielivaltainen" voidaan yleisesti tarkoittaa mm. lakiin perustumatonta viranomaisen tai muun tahon toimintaa. Kuitenkin mielivaltaisesta väkivallasta määritelmädirektiivin englanninkielisessä versiossa käytetty ilmaus on "indiscriminate violence", ranskankielisessä "violence aveugle" ja ruotsinkielisessä "urskillningslöst våld". Myös ulkomaalaislain ruotsinkielisessä versiossa käytetty ilmaus on sama. Näiden ilmausten sekä tuomioistuimen Elgafaji-ratkaisussa esittämän määritelmän perusteella kyse on siis enemmänkin erottelemattomasta kuin yleiskielen mukaisessa merkityksessä "mielivaltaisesta" väkivallasta. EU-oikeuden tulkintavaihtuksen periaate edellyttää kansallisia viranomaisia tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeutta sen taustalla vaikuttavan EU-oikeuden mukaisesti, mistä syystä näillä ilmaisuilla on merkitystä kansallisessa laissa käytettyä sanamuotoa tulkittaessa.

Ulkomaalaislain 88 § 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu mielivaltainen väkivalta on Maahanmuuttoviraston laintulkinnassa ja vallitsevan Elgafaji-oikeuskäytännön perusteella nähty siten, että se tarkoittaa sellaista aseellisiin selkkauksiin liittyvää väkivaltaa, jonka on mahdollista kohdistua kehen tahansa konfliktialueella olevaan henkilöön. Kyse on tyypillisesti aktiivisiin taisteluihin liittyvistä pommituksista, harhaluodeista, miinoista ja muusta sellaisesta aseiden käyttöön liittyvästä vaarasta, joka kohdistuu laajaan ja ennalta määrittelemättömään henkilöjoukkoon. Tiedyt henkilökohtaiset olosuhteet voivat Elgafaji-ratkaisussa tarkoitettulla tavalla kasvattaa sitä todennäköisyyttä, joka tietyllä henkilöllä on joutua tilanteeseen, jossa tällainen erottelematon väkivalta kohdistuu nimenomaan häneen.

Konfliktitilanteeseen liittyy usein myös sellaista väkivaltaa, joka johtuu uhrin henkilöön liittyvistä syistä, kuten mielivaltaisia teloituksia, kidutusta ja pakkovärväystä.

⁵⁷ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-465/07, 17.2.2009, Elgafaji v. Alankomaat, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76788&doclang=FI>



Tällaisilla teoilla on yleensä hyvin selkeä side uhrin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kuten poliittiseen mielipiteeseen, uskontoon tai etniseen taustaan. Tällainen toiminta voi olla ”mielivaltaista” siinä yleiskielisessä merkityksessä, että toiminta ei perustu lakiin ja voi olla ennakoimatonta ja arvaamatonta. Kyse ei kuitenkaan Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan ole direktiivissä – ja siten ulkomaalaislaissa – tarkoitusta mielivaltaisesta väkivallasta.

Tässä selvityksessä läpikäydyistä tapauksista kymmenessä esiin tulleissa tapauksissa hallinto-oikeudet ovat perustelleet hakijan toissijaisen suojelun tarvetta sillä, että hän olisi hakijan kotialueen vallitsevan turvallisuustilanteen⁵⁸ ja henkilökohtaisen ominaisuuksiensa, kuten omien ja perheenjäsentensä aiemman toiminnan tai poliittisten ja uskonnollisten näkemysten vuoksi vaarassa joutua tietyn tahon uhkaamaksi. Uhalla on siten selvä yhteys hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Samoissa tapauksissa ennen valitustuomioistuimen päätöstä Maahanmuuttovirasto on katsonut, etteivät nämä samat henkilökohtaiset seikat profiloi hakijaa siten, että jokin taho olisi hänestä näistä syistä kiinnostunut ja hän olisi näistä syistä oikeudenloukkausten vaarassa. Maahanmuuttovirasto on tässä yhteydessä lähtökohtaisesti argumentoinut UlkL 87 §:ssä tarkoitettujen vainon syiden osalta ja katsonut, ettei vainon syytä ole. Kun Maahanmuuttovirasto on perustellut päätöstään toissijaisen suojelun tarpeettomuuden osalta, ei näitä seikkoja ole arvioitu, koska Elgafaji-oikeuskäytännön perusteella tällaiset seikat eivät ole lain tarkoittamia seikkoja, joiden perusteella riski joutua mielivaltaisen, erottelemattoman väkivallan uhriksi alueen turvallisuustilanteen vuoksi, olisi kohonnut. Näin ollen uhka ei ole ulkomaalaislain 88 § 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla mielivaltaista ja erottelematonta, jos se liittyy em. kaltaisiin, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, eikä kyseessä siten voi olla kyseisessä lainkohdassa tarkoitettu vakava haitta.

Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavana ja siten hyväksynyt tosiseikkana hakijan ammatin ja häneen ammattinsa vuoksi kohdistuneen uhkauksen ja tapahtuneen oikeudenloukkauksen. Maahanmuuttovirasto on tulkinnut uhkauksen ja tapahtuneen oikeudenloukkauksen olevan pääteltävissä olleiden kehoitusten lopettaa hänen harjoittamansa toiminta. Ottaen kuitenkin huomioon hakijan työskentelyn kesto, hakijan toiminnan laajuus suhteutettuna Bagdadin asukaslukuun sekä toiminnan päättymisen, Maahanmuuttovirasto on katsonut, ettei hakija ole profiloitunut työssään siten, että hän olisi kotimaahan palatessaan tästä syystä vaarassa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on katsonut, että hakija voi luopua ammatistaan.

Hallinto-oikeus on katsonut Maahanmuuttoviraston tavoin, ettei ole todennäköistä, että hakijalla olisi edelleen, työn päättymisen jälkeenkin ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan ammatistaan johtuen. Asiassa ei ole myöskään ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden vuoksi olisi merkittäviä perusteita uskoa hakijan joutuvan kotimaassaan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitettulla tavalla. Hallinto-oikeus on todennut, ettei aseellinen selkkaus hakijan kotikaupungissa Bagdadissa ole siihen liittyvän mielivaltaisen väkivallan aste huomioon ottaen sellainen, että siitä aiheutuisi ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa kaikille kaupungissa oleskeleville. Toissijaisen suojelun tarpeen arviointi edellyttää myös turvapaikanhakijan henkilökohtaisten olosuhteiden harkintaa kokonaisuudessaan. Bagdadia koskevan maatietouden perusteella miehet, jotka ovat etniseltä taustaltaan arabeja ja uskonnoltaan sunnimuslimeja, voivat alueen nykytilanteessa joutua

⁵⁸ Vuosikirjaratkaisussa 2016:193 KHO on ottanut kantaa alueen mielivaltaisen väkivallan asteen arvioinnissa huomiotaviin seikkoihin.



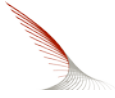
oikeudenloukkausten kohteeksi. Edelleen maatiedon mukaan shiiamilitioilla on kytköksiä turvallisuusjoukkoihin sekä vaikutusvaltaa Bagdadin kaupungissa. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan jokainen sunnimuslimi Bagdadissa ei ole vaarassa kärsiä vakavaa haittaa pelkästään siellä oleskelunsa ja uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi. Hakijaan henkilökohtaisesti kohdistuvan mielivaltaisen väkivallan todennäköisyyttä voi kuitenkin lisätä hänen paljastuminen entisten työtehtäviensä johdosta, ottaen huomioon shiiamilitioiden vaikutusvallasta Bagdadin kaupungissa saatu maatieta. Kun otetaan huomioon Bagdadin turvallisuustilanteesta ja hakijan henkilökohtaisista olosuhteista kokonaisuudessaan saatu selvitys sekä se seikka, että hakijan taustan omaavan henkilön ei Bagdadissa yleensä ole mahdollista saada tehokasta suojelua viranomaisilta vakavan haitan uhatessa, hallinto-oikeus on katsonut, että asiassa on esitetty merkittäviä perusteita uskoa hakijaan voivan kotimaassaan kohdistua ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa vaaraa.⁵⁹

Yksinkertaistettuna edellä esitetyssä päätöstiivistelmässä on kyse hallinto-oikeuden erilaisesta arvioinnista tulevaisuudenuhan osalta samojen, myös Maahanmuuttoviraston päätöksessä hyväksytyjen tosiseikkojen valossa. Kun päätöstä tarkastellaan syvemmin, voidaan kuitenkin tehdä havaintoja toissijaisen suojelun tarpeen arvioinnin, lainsoveltamisen sekä näyttökynnyksen arvioinnin osalta. Ensinnäkin, hallinto-oikeus on todennut, ettei ole merkittäviä perusteita uskoa hakijan joutuvan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa UlkL 88 §:n 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuilla tavoin. Näin ollen hallinto-oikeuden arviointi on osaltaan perustunut hakijan kotikaupungissa vallitsevaan turvallisuustilanteeseen ja siitä saataviin tietoihin; hakijan tosiseikoiksi hyväksytyt ammattitaitausta, sekä häneen kohdistuneet aiemmat tapahtumat eivät siis sellaisenaan, itsessään tai yksinään muodosta merkittäviä perusteita uskoa hänen joutuvan todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa (tarkoittaen lähinnä 2 kohdassa tarkoitettua kidutusta ja epäinhimillistä kohtelua). Maahanmuuttoviraston arvio on ollut sama.⁶⁰ Hallinto-oikeus on kuitenkin soveltanut asiassa 3 kohtaa ja katsonut hakijan sunnitaustan sekä historian, ja militioiden toiminnasta esitetyn maatiedon kumulatiivisesti arvioituna olevan merkityksellisiä tosiseikkoja arvioinnissa siten, että hakija on nämä seikat kokonaisuutena huomioiden todellisessa vaarassa kärsiä aseelliseen selkkaukseen liittyvää mielivaltaista väkivaltaa tästä kokonaisuudesta johtuen.⁶¹ Kyseessä on näin ollen erilainen laintulkinta, sekä arviointi siitä, milloin voidaan katsoa, että näyttökynnys merkittävien perusteiden osalta täyt-

⁵⁹ Maahanmuuttovirasto 5.7.2016, Pohjois-Suomen HaO 31.1.2018; Maahanmuuttoviraston dnro 3064/210/2015

⁶⁰ Jos katsottaisiin että hakija on toissijaisen suojelun tarpeessa 88 §:n 2 kohdan nojalla, katsottaisiin hakijan esittäneen merkittäviä perusteita uskoa, että häneen esittämistään syistä johtuen voisi kohdistua vakavaa vaaraa. 2 kohtaa tulkittaessa vaikka hakijaa ei ulkomaalaislain tarkoittamista vainon syistä johtuen nimenomaisesti *vainottaisi* (eli vainon syy puuttuu), voisi silti olla merkittäviä perusteita uskoa, että hakijaan voi kohdistua tosiseikkana hyväksytyin historiansa ja hänelle tapahtuneiden asioiden kumulatiivisuuden vuoksi vakavaa haittaa. 2 kohdan soveltamista kuitenkin rajaa osaltaan EUT:n oikeuskäytäntö, missä on katsottu, että määritelmädirektiivin 15 artiklan a ja b alakohdista ilmenee selvästi, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan vain hakijan alkuperämaassaan kokemaan tietyn tyyppiseen kohteluun. Toissijaista suojelua voidaan siten myöntää UlkL 88 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella ainoastaan tapauksissa, joissa kyse on juuri säännöksissä mainitusta hakijaan kohdistuvasta vakavasta haitasta. Ks. esim. Elgafaji v. Alankomaat, kohta 32 sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-542/13, 18.12.2014, M'Bodj v Belgia, kohdat 30–33. Toisaalta, esimerkiksi epäinhimillisen kohtelun piiriin voinee kuulua hyvin monenlainen vakava haitta.

⁶¹ UlkL 88 § 1 mom. 3 kohdan soveltamisen edellytyksenä on, että hakijan kotipaikkakunnalla on käynnissä aseellinen selkkaukseen, johon liittyy mielivaltaista väkivaltaa. Hakijaan kohdistuvan vakavan ja henkilökohtaisen vaaran tulee olla syy-yhteydessä aseelliseen selkkaukseen, eli kahden tai useamman aseellisen selkkauksen osapuolen väliseen aseiden käyttöön (ml. esim. selkkauksen osapuolen taakseen jättämät miinat ja muut räjähteet), joka kohdistuu siviiliväestöön. Näyttökynnys koskien hakijaan henkilökohtaisesti kohdistuvaa uhkaa on matalampi verrattuna esim. UlkL 88 §:n 1 mom. 2 kohtaan, sillä osan henkilöön kohdistuvasta vaarasta muodostaa itsessään viranomaisella jo viran puolesta oleva tieto alueiden huonosta turvallisuustilanteesta. Tämä erotuksena UlkL 88 § 1 mom. 2 kohdassa mainittuun epäinhimilliseen kohteluun, jonka ei tarvitse liittyä aseelliseen selkkaukseen tai turvallisuustilanteeseen. Esimerkkitiivistelmässä syy-yhteys vaikuttaa hallinto-oikeuden päätöksen mukaan olevan militioiden toiminnasta esitetty maatieta.



tyy. Molempien kysymysten osalta Maahanmuuttovirasto on hakenut valituslupaa KHO:lta.62

KHO on ottanut kantaa tuoreessa, 9.5.2018 antamassaan ratkaisussa usean seikan kumulatiiviseen vaikutukseen arvioitaessa hakijan kansainvälisen suojelun tarvetta UlkL 88.1,3 §:n nojalla. KHO on katsonut, että kun otetaan huomioon valittajan uskonnollinen tausta, aiempi toiminta ja siinä tunnettuus, hänen kotikaupungissaan aiemmin kokemansa oikeudenloukkaukset, pitkä poisaolo Bagdadista ja ulkomailla oleskelu sekä vähäiseksi arvioitava turvaverkko Bagdadissa, on asiassa esitetty merkittäviä perusteita uskoa hänen olevan todellisessa vaarassa joutua Bagdadiin palautettuna kärsimään ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Korkein hallinto-oikeus katsoo asiassa esitetty selvitys kokonaisuutena huomioiden, että pelkän ajan kulumisen ei voida arvioida poistaneen valittajaan kohdistuvaa vakavan haitan vaaraa. Harkinnassa on annettava merkitystä myös sille, että valittajan taustan omaavan henkilön ei Bagdadissa yleensä ole mahdollista saada tehokasta suojelua viranomaisilta vakavan haitan uhatessa. Irakia koskevan ajantasaisen maatiedon perusteella on lisäksi katsottava, että valittajan kaltaisen sunniarabitaustaisen henkilön ei voida edellyttää turvautuvan kotimaassaan ulkomaalaislain 88 e §:ssä tarkoitettun sisäisen paon mahdollisuuteen.⁶³

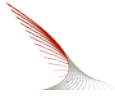
Osassa tapauksia on ollut kyse erilaisesta tosiasiaharkinnasta, laintulkinnasta ja osaltaan myös maatiedon tulkinnasta pitkään ulkomailla asuneiden asemaa koskien. Hallinto-oikeuden arvioista kävi erityisesti ilmi sen merkityksellisyys, että hakija oli pitkään, tarkoittaen merkittävää osaa elämästään, oleskellut ulkomailla. Seuraavassa esimerkissä on annettu merkitystä ulkomailla asumiselle pitkälti ainoana tekijänä, joka antaa merkittävän perusteen uskoa hakijan olevan vakavan haitan vaarassa:

Hakija on sunnimuslimi ja kotoisin Bagdadista. Hakija perheineen on kuitenkin joutunut muuttamaan Bagdadista ulkomaille hakijan ollessa 12-vuotias, mistä lähtien hakija on oleskellut Irakin ulkopuolella. Hakija on kertonut turvapaikka-perusteeseen sunnalaisuuden, ja että sunnit ovat vaarassa tulla Irakissa tapetuiksi. Hakijan isä on työhistoriansa vuoksi joutunut oikeudenloukkauksen kohteeksi Irakiin palattuaan vuonna 2006. Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt tosiseikkana hakijan kertoman isänsä taustasta ja asemasta, sekä sen, että hän on joutunut oikeudenloukkauksen kohteeksi. Hakijan esittämää näyttöä oikeudenloukkaukseen liittyen ei kuitenkaan voida pitää riittävänä osoittamaan, että oikeudenloukkaus on liittynyt isän työhistoriaan. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ei ole hyväksynyt tosiseikkana liittymää, vaan katsoo, että hakijan isään kohdistunut oikeudenloukkaus on liittynyt ennemminkin tuolloin vallinneeseen turvallisuustilanteeseen Irakissa. Maahanmuuttovirasto on katsonut, ettei hakija ajan kulumisen sekä se seikka, ettei hakija ole tullut aiemmin henkilökohtaisesti uhatuksi isänsä vuoksi, huomioiden ole oikeudenloukkausten vaarassa isäänsä liittyvistä syistä. Hakija ei ole esittänyt myöskään muita syitä, joiden vuoksi olisi sunnimuslimina henkilökohtaisesti vaarassa Bagdadissa.

Hallinto-oikeus on todennut, ettei hakija ei ole väittänyt, että häneen itseensä olisi kohdistettu Irakissa oikeudenloukkauksia tai että häntä olisi henkilökohtaisesti uhattu. Hakija on ollut 12-vuotias perheen muuttaessa ulkomaille.

⁶² Valituslupahakemusta on käsitelty tarkemmin edellä luvussa 8.1.

⁶³ KHO dnro 5054/4/17. Eri perusteiden kumulatiivista vaikutusta ja sen merkitystä tulevaisuudenuhkaa arvioitaessa on käsitelty tässä selvityksessä oikeustapausten kautta mm. sivulla 59.



Muutosta kuluneen ajan ja hakijan isän ilmeisen profiloitumattoman aseman vuoksi hakijan ei voida katsoa olevan Irakiin palatessaan vainon tai vakavan haitan vaarassa isänsä tai perheensä taustasta johtuen. (...) Aseelliseen selkkaukseen liittyvä mielivaltaisen väkivalta ei saatavissa olevan selvityksen mukaan ole Bagdadissa sellaisella tasolla, että siitä aiheutuisi ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa kaikille kaupungissa oleskeleville. Hakija on kuitenkin nuori naimaton sunnitaustainen mies, joka on asunut pitkään Irakin ulkopuolella. Hänellä ei ole Bagdadissa perhettä eikä muuta tukiverkostoa eikä asuinpaikkaa. Hänen tilanteensa on siten tavanomaista uhanalaisempi, ja hän olisi todennäköisesti vaarassa joutua turvallisuusjoukkojen ja shiimilitioiden huomion kohteeksi. Shiimilitiat toimivat Bagdadissa aktiivisesti, ja niiden on todettu olevan kytköksissä turvallisuusjoukkoihin. Militioiden tai turvallisuusjoukkojen oikeudenloukkausten kohteeksi valikoituvalla sunnitaustaisella henkilöllä ei voida katsoa olevan mahdollisuutta tehokkaaseen viranomaissuojeluun. Tämän vuoksi on merkittäviä perusteita uskoa, että jos hakija palautetaan Bagdadiin, hän on todellisessa vaarassa joutua kärsimään ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa (...)⁶⁴

Pitkäaikaisen ulkomailla asumisen lisäksi hallinto-oikeus on palauttanut asioita Maahanmuuttoviraston käsittelyyn toissijaisen suojelun myöntämiseksi hakijalle katsottuaan, että hakijan pitkäaikainen ulkomailla asuminen voi osaltaan, muiden tosiseikkana hyväksytyjen syiden ohella, profiloida hakijaa siten, että hänellä on riski joutua vakavan haitan kohteeksi UlkL 88.1 §:n 3 kohdan tarkoittamalla tavalla.

8.4.5 Erilainen tosiseikkojen ja tulevaisuudenuhan arviointi Maahanmuuttovirastossa ja hallinto-oikeudessa

Tarkastellussa 31 tapauksessa on ollut kyse joko osittain erilaisesta tosiasiaharkinnasta (hallinto-oikeus on hyväksynyt tosiseikkoja, joita Maahanmuuttovirasto on päätöksessään hylännyt) tai erilaisesta tosiasiaharkinnasta tulevaisuuden uhan osalta myös Maahanmuuttoviraston hyväksymien tosiseikkojen valossa. Lukuun sisältyy myös tapauksia, joissa hallinto-oikeuden erilainen arviointi on katsottavissa olevan osaltaan seurausta erilaisesta lain tulkinnoista UlkL 88 § 1 mom. 3 kohdan osalta.⁶⁵ Hallinto-oikeudet ovat soveltaneet myös saman pykälän 2 kohtaa katsoen, ettei mikään hakijan perusteista yksinään anna merkittävää syytä uskoa, että hakija olisi vaarassa, mutta asiassa kaikki esitetty kokonaisuutena huomioiden voidaan katsoa riittävällä tavalla näytetyksi, että hakija on vaarassa kärsiä vakavaa haittaa. Joissain tapauksissa, kun vainon syyn edellytyksen on katsottu täyttyvän, hallinto-oikeus on päätenyt myös turvapaikkaan.

Yleisenä huomiona on mainittava, että kukin tapaus on yksilöllinen ja näin ollen yleisempiä johtopäätöksiä siitä, mikä lopulta on missäkin tapauksessa ollut ratkaiseva ero Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden tapauksia arvioidessa, on vaikea vetää. Havainnot voidaan - vaikkakin edelleen yksittäistapausten pohjalta - tehdä erilaisesta näyttökynnyksestä sekä erilaisesta lainsoveltamisesta, joka sekkin on osaltaan liittäminen näyttökynnykseen. Eritoten näyttökynnyksen osalta on todettava käsitteen olevan hyvin abstrakti ja kussakin yksittäistapauksessa erikseen arvioitava seikka. Kuitenkin joitain yleisiä linjoja on vedettävissä näyttökynnyksen arvioimis-

⁶⁴ Maahanmuuttovirasto 19.5.2016, TuHaO 11.4.2017; Maahanmuuttoviraston dnro 4205/210/2015

⁶⁵ Näitä on käsitelty tarkemmin luvussa 8.4.4.



sa käytettävien käsitteiden suhteen. Näyttökynnys, eli tosiseikkojen hyväksymiseen vaadittava varmuusaste, on UlkL 87 §:ssä ”perusteltu aihe pelätä” ja 88 §:ssä ”merkittäviä perusteita uskoa”. Molemmat tarkoittavat todennäköisyyttä, joka on alle 50 %, mutta kuitenkin enemmän, kuin pelkkä mahdollisuus. Käytännössä on mahdotonta määritellä tarkkoja prosenttilukuja sille, miten todennäköinen jokin asia on, mutta näyttökynnyksen määritelmä tällä tasolla on joka tapauksessa taustoittamassa arviointia siitä, millaiselle tasolle skaalalla matalasta korkeaan näyttökynnys on Maahanmuuttoviraston päätöksissä ja hallinto-oikeuksien päätöksissä asetettu.

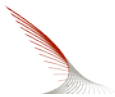
Selvityksessä tarkasteltujen päätösten osalta on havaittavissa, että osassa hallinto-oikeuksien päätöksiä on käytetty ilmaisuja ”on epätodennäköistä”, ”on mahdollista” ja ”ei ole poissuljettua”, sekä muitakin sellaisia ilmauksia, joilla otetaan kantaa todennäköisyyteen, mutta joiden perusteella jää epäselväksi, täyttyykö vaadittu näyttökynnys. Esimerkiksi, vaikka jokin asia on epätodennäköinen, eli sen todennäköisyys on alle 50 %, se voi silti olla kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa riittäväällä varmuudella näytetty. Toisaalta pelkkä mahdollisuus tai se, että jokin asia ei ole poissuljettua, ei riitä näyttökynnyksen täyttymiseen. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin päätöksissään päätyneet ”mahdollisena pidetyn” kertomuksen perusteella katsomaan, että hakija on oikeudenloukkausten vaarassa tulevaisuudessa:

Maahanmuuttovirasto on pitänyt hakijan kertomusta läheisensä kuolemaan johtaneesta syystä ja olosuhteista omakohtaisena. Hakija on vedonnut olevansa uhattuna samasta syystä. Hakijan kertomuksessa on kuitenkin ollut ristiriitaisuuksia ja epäjohtonmukaisuuksia, joiden on katsottu heikentävän sen yleistä uskottavuutta. Virasto on lisäksi katsonut hakijan kertoman olleen ristiriitainen prosessin eri vaiheissa läheisensä surmaan liittyvien seikkojen osalta. Virasto on kuitenkin uskottavuusarvioinnissa ottanut huomioon, että hakijan tiedot surmaan liittyen perustuvat toisen käden tietoihin. Ottaen huomioon omakohtaisuuden itse läheisen surmaan johtaneen syyn osalta, virasto on hyväksynyt tosiseikkana hakijan eduksi kertomuksen läheisen surman ja surman syyn osalta. Hakijan kertomusta häneen kohdistuneesta oikeudenloukkauksesta on pidetty pintapuolisena ja epäuskottavana ja kertoma tekijöihin liittyvistä seikoista perustuu hakijan sukulaiseltaan kuulemaan. Oikeudenloukkausta ei ole hyväksytty tosiseikkana. Virasto ei ole pitänyt hakijaan kohdistuvia oikeudenloukkauksia todennäköisenä, sillä maatieto ei tue tätä yleisenä mahdollisuutena. Virasto ei ole hyväksynyt tosiseikkana, että hakija olisi vakavien oikeudenloukkausten vaarassa kertomiltaan tahtoita kertomastaan syystä.

Hallinto-oikeus on katsonut, että hakijan kertoma häneen kohdistuneesta oikeudenloukkauksesta on ollut riittävän omakohtainen ja sinänsä mahdollinen. Hakijan käsitys tekijöiden henkilöllisyydestä perustuu kuitenkin kuulopuheeseen ja omaan oletukseen. Hallinto-oikeus on siten katsonut, ettei asiassa ole voitu varmistua hakijaan kohdistuneen oikeudenloukkauksen syy yhteydestä hakijan kertomaan syyhyn. Hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut, että maatiedon mukaan oikeudenloukkaukset hakijan profiilille ovat kuitenkin mahdollisia ja siten viraston hyväksymien tosiseikkojen valossa ei voida poissulkea hakijaan kohdistuvien oikeudenloukkausten mahdollisuutta.⁶⁶

Tässä tapauksessa hallinto-oikeuden sanavalinta ”viraston hyväksymien tosiseikkojen valossa” viitanee siihen, että Maahanmuuttovirasto on päätöksessään hyväksynyt tosiseikkana, että hakijan läheinen on surmattu hakijan esittämästä syystä.

⁶⁶ Maahanmuuttovirasto 29.6.2016; HeHaO 10.4.2017; Maahanmuuttoviraston dnro 11528/210/2015



Tämä seikka on tulkittavissa vaikuttaneen hallinto-oikeuden johtopäätökseen, eli kun hakijan läheiselle on tapahtunut oikeudenloukkauksia mainitusta syystä, ei voida poissulkea, etteikö niitä tapahtuisi tulevaisuudessa myös hakijalle samasta syystä, vaikkakaan maatiето ei yksiselitteisesti tue tätä. Kuitenkin sanamuotona ”ei voida poissulkea” sellaisenaan jättää täysin tulkinnanvaraiseksi sen, miten todennäköisenä hallinto-oikeus on lopulta tulevaisuudenuhkaa hakijan kohdalla pitänyt.

*(...)Vaikka hakija ei ole osannut täsmentää, kuka olisi kertonut sukulaiselle hakijan toiminnasta, **on mahdollisena pidettävä**, että tieto hakijan toiminnasta on sukulaisen kautta tullut hänen perheensä tietoon Irakissa. Hakijan toimittama asiakirja tukee sinänsä hakijan kertomaa tiedon leviämisestä Irakissa, vaikka asiakirjan aitoudesta ei voikaan varmistua, ja vaikka asiakirjan taustoja on pidettävä jokseenkin epäjohdonmukaisena siihen nähden, että hakija on kertonut asiakirjan taustalla olevien tapahtumien tapahtuneen jo usea vuosi sitten. Maatiето huomioon ottaen **asiassa ei kuitenkaan voida poissulkea mahdollisuutta**, että oletus hakijan toiminnasta voi aiheuttaa hänelle vaaran joutua vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi.(...)⁶⁷*

Kyseisessä esimerkkitapauksessa hallinto-oikeuden näyttökynnyksestä ei käytettyjen käsitteiden valossa ole todettavissa muuta, kuin että se vaikuttaa olleen hyvin alhainen. Vertailun vuoksi tässä yhteydessä tarkastellaan sinänsä selvityksen ulkopuolelle jäävää, mutta kuitenkin asiaan näyttökynnyksen osalta vahvasti liittyvää korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisua 2017:99, ja siinä käytettyä argumentointia näytön arvioinnin ja näyttökynnyksen osalta:

Korkein hallinto-oikeus pitää mahdollisena, että valittajaan ja häneen perheeseensä on heidän kotimaassaan kohdistunut väkivallantekoja. Niiden aiheutumista isän tekemistä kahdesta korvaushakemuksesta ei voida pitää poissuljettuna.(...) Valittajan kertomus on toisaalta monin osin epäjohdonmukainen ja epäuskottava. Valittaja on kertonut, että hyökkäykset ovat olleet usein toistuvia ja niitä on ollut 14 vuoden ajan. Näin pitkään jatkuneet, usein toistuvat ja erittäin vakavat väkivallanteot eivät näyttäisi edes Kongon demokraattisen tasavallan olosuhteet huomioon ottaen olevan järkevissä suhteissa valittajan esittämään hyökkäysten syyhyn nähden. Oikeudenloukkausten määrään ja toistuvuuteen nähden myös sitä, että valittaja ei ole varmuudella tiennyt hyökkäysten täsmällistä syytä ja keitä hyökkääjät ovat, ei voi pitää uskottavana. Uskottavuutta heikentää myös se, että mainitusta syystä johtuneiden hyökkäysten kerrotaan jatkuneen valittajan perheineen muutettua kotiseudultaan pääkaupunkiin ja vielä pääkaupungin sisällä. Näiltä osin valittajan ei voida katsoa luotettavasti osoittaneen kertomustaan todeksi.

Eri vaiheissa esitettyjen lääkärintlausuntojen ja muiden lausuntojen mukaan valittajan kehosta tehtyjen löydösten ja hänen kertomiensa kidutuskokemusten välillä ei ole ristiriitaa. Korkein hallinto-oikeus pitää lääkärintlausuntojen, valittajan kertomuksen ja Kongon demokraattista tasavaltaa koskevan maatiетouden perusteella mahdollisena, että valittajan vammat ovat voineet syntyä sotilaspuvuissa olleiden henkilöiden pahoinpideltyä valittajaa. Edellä mainittuun viitaten ei ole kuitenkaan pidettävä uskottavana, että valittajaan olisi useiden vuosien aikana kohdistettu toistuvia pahoinpitelyjä tai muita ihmis-oikeusloukkauksia.

Valittaja ei ole ollut poliittisesti tai muuten yhteiskunnallisesti aktiivinen. Hän ei ole kertonut olleensa kotimaassaan pidätettynä tai vangittuna. Asiassa ei ole esitetty muitakaan perusteita sille, että valittajaan ja perheeseen kohdistuneet oikeudenloukkaukset olisivat johtuneet suoraan valittajan henkilöön liittyvistä

⁶⁷ Maahanmuuttovirasto 30.8.2016, HeHaO 18.4.2018; Maahanmuuttoviraston dnro 4157/210/2015



syistä. Hyökkääjät eivät ole sanallisesti uhkailleet valittajaa, vaan he ovat ensisijaisesti olleet kiinnostuneita valittajan isästä. Valittajan isä on kuulunut oppositiopuolueeseen, mutta tämä ei ole ollut hyökkäysten syytä.

Korkein hallinto-oikeus hyväksyy edellä mainitulla tavalla, että valittaja on voinut joutua yksittäisten väkivallanteiden kohteeksi kotimaassaan. Kun kuitenkin otetaan huomioon valittajan kertomuksen osittainen epäuskottavuus, valittajan henkilöön liittyvät seikat, mahdollisten hyökkäysten kohdistuminen ensisijaisesti valittajan edesmenneeseen isään sekä väkivallanteista kulunut aika, korkein hallinto-oikeus katsoo olevan erittäin epätodennäköistä, että valittaja olisi ainakaan enää kotimaansa viranomaisten erityisen mielenkiinnon kohteena.⁶⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden argumentoinnista on pääteltävissä, että vaikkakin tuomioistuin on pitänyt joitain valittajan esittämiä seikkoja sinänsä mahdollisena, se ei sellaisenaan ole tehnyt todennäköiseksi sitä, että valittajaan tulevaisuudessa kohdistuisi oikeudenloukkauksia, asiassa muut esitetyt, osittain epäuskottavaksi perustellut seikat kokonaisuutena huomioiden.

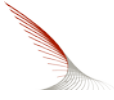
Hallinto-oikeus on osassa selvityksessä tarkasteltuja tapauksia arvioinut hakijaan kohdistuvaa tulevaisuuden uhkaa eri tavoin kuin Maahanmuuttovirasto ja hyväksynyt tulevaisuudenuhan tosiseikkana, ottaen huomioon Maahanmuuttoviraston päätöksessään hyväksymät tosiseikat sekä käänteinen näyttötaakka:

Maahanmuuttoviraston päätösperusteluista hyväksytyjen tosiseikkojen osalta: (...)Maahanmuuttovirasto on kuitenkin katsonut, että tahon jäädessä kaikissa (tosiseikkoina hyväksytyissä) tapahtumissa tuntemattomaksi sekä tapahtumien liittynään toisiinsa näyttämättä, kyse on yksittäisistä, toisiinsa liittymättömistä tapahtumista. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ei ole hyväksynyt tosiseikkana myöskään sitä, että tapahtumat liittyisivät hakijan ilmoittamaan syyhyn. Myöskään sille, miksi joku taho haluaisi tappaa juuri hakijan, ei ole esitetty syytä. Hakijan samassa asemassa olevaa ystävää ei ole yritetty tappaa. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ei ole hyväksynyt, että hakija olisi tulevaisuudessa oikeudenloukkausten vaarassa esittämistään syistä Bagdadiin palatessaan.

*Hallinto-oikeuden päätösperusteluista: Asiassa ei ole hallinto-oikeuden näemyksen mukaan ollut syytä epäillä hakijan kertomusta perusteestaan. Hakijan saama uhkaus on liittynyt hänen perusteeseensa. Maatietojen perusteella ei voida pitää todennäköisenä, että hakijan kertomaa vastaavan perusteen omaaviin henkilöihin kohdistuisi järjestelmällisesti oikeudenloukkauksia. Hakijan kertoman kaltaisia oikeudenloukkauksia ei kuitenkaan voida Irakin olosuhteissa ja maatietojen perusteella poissulkea yksittäistapauksissa. Hakijan saama uhkaus on hyväksytty asiassa riidattomasti. Samoin on hyväksytty yksittäisinä ja erillisinä tapahtumina jo tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Molemmat ovat tapahtuneet noin kuukauden kuluessa hakijan saamasta uhkuksesta. Todetuissa olosuhteissa **hakijan ei voida edellyttää esittävän täsmällisempää näyttöä uhkauksen ja kerrottujen oikeudenloukkausten yhteydestä toisiinsa.** Kun asiassa jää epäselväksi, onko hakijaan ja hänen perheenjäseniensä kohdistuneet oikeudenloukkaukset liittyneet hakijan kertomaan syyhyn sekä hänen sen vuoksi saamaansa uhkauksen, **on asia vastakkaisen selvityksen puuttuessa ratkaistava valittajan eduksi.** Maahanmuuttovirasto ei ole näin ollen voinut hylätä valittajan hakemusta esittämillään perusteilla.⁶⁹*

⁶⁸ KHO 2017:99

⁶⁹ Maahanmuuttovirasto 3.6.2016, TuHaO 20.4.2017; Maahanmuuttoviraston dnro 15103/210/2015

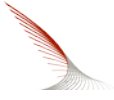


Maahanmuuttovirasto on edellä mainitussa tapauksessa tekemässään päätöksessä hyväksynyt kaikki tosiseikat (hakijan esittämä vainon syy, hänen kohdistunut uhkaus ja oikeudenloukkaukset) ja oikeudenloukkaukset yksittäisinä, mutta katsonut, ettei niillä ole syy-yhteyttä hakijan kertomaan syyhyn eikä myöskään toisiinsa. Asiassa epäselväksi jäävien ja siten Maahanmuuttoviraston hylkäämien tosiseikkojen osalta voidaan todeta, että näyttökynnys on Maahanmuuttoviraston asiaa arvioidessa ollut melko korkea, ottaen huomioon, että näyttöä on vaadittu asioista, joista sitä on lähes mahdotonta esittää. Maahanmuuttoviraston perustelut sille, miksi oikeudenloukkausten syy-yhteyttä ja asiayhteyttä toisiinsa ei ole hyväksytty tosiseikkana, ovat hallinto-oikeuden päätöspäätösten mukaan tulkittavissa kestävämmiksi ("ei ole voinut hylätä esittämillään perusteilla"). Tapauksessa on käsillä Benefit of the Doubt- periaatteen soveltaminen. Hyväksytyjen tosiseikkojen valossa voidaan hakijan todeta täyttäneen määritelmädirektiivin tarkoittamat edellytykset: hänen voidaan katsoa yrittäneen esittää näyttöä hakemuksensa tueksi, kaikki hänen saatavissaan olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selitys, hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina eivätkä ne ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa (tämä lienee ainut seikka, jonka toteutuminen voidaan kyseenalaistaa, koska periaatteessa maatiieto ei ko. tapauksessa ole tukenut hakijan kertomaa), hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa heti kun mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin ja hakija on todettu yleisesti uskottavaksi. Näin ollen ja joka tapauksessa, vaikkei periaate soveltuisikaan, näyttöä siitä, miksei syy- ja asiayhteyttä ole hyväksytty, on Maahanmuuttovirastolla, eivätkä Maahanmuuttoviraston esittämät perustelut, kuten yksittäisten tapahtumien asiayhteyden jääminen epäselväksi, riitä perustelemaan syy-yhteyttä riittävän epätodennäköiseksi kaikkien asiassa hyväksytyjen tosiseikkojen ja niiden ajallisen yhteyden valossa.

Näyttökynnystä tarkasteltaessa voidaan arvioida yksittäisten tosiseikkojen käsittelyä ja siinä sovellettua näyttökynnystä, mutta myös näyttökynnystä hakijan esittämiä seikkoja kokonaisuutena arvioitaessa. Lähtökohtaisesti tämä arviointi liittyy tulevaisuudenuhaan, mutta samaan aikaan myös yksittäisiin tosiseikkoihin siinä mielessä, että perusteluiden tulee olla objektiivisesti kestäviä tarkasteltaessa sitä, mistä syistä jokin tosiseikka on hyväksytty, ja mistä syistä taas toinen hylätty:

Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt tosiseikkana hakijan kertomuksen kotimaan tapahtumista, niihin liittyvästä oikeudenloukkauksesta ja niitä seuranneista tapahtumista, mutta virasto ei ole hyväksynyt tämän jälkeistä pahoinpitelyyn johtaneen toiminnan jatkumista ja ongelmia tosiseikkoina. Kertomusta on toiminnan jatkumisesta ja sen paljastumisesta on pidetty yleisluontoisena, eikä virasto ole pitänyt uskottavana sitä, että militia olisi valvonut hakijan liikkumista ennen toiminnan paljastumista. Hakijan kertomuksen uskottavuutta on katsottu heikentävän myös se, ettei hän ole kertonut tietyistä, asiansa kanalta merkityksellisistä seikoista ennen turvapaikkapuhuttelua tai esittänyt näyttöä tietyjen seikkojen osalta. Lisäksi hakija on kertonut asiakirjanäytön kanssa ristiriitaisesti Irakista poistumisensa ajankohdasta. Virasto on pitänyt epäuskottavana hakijan joutumista militiaan vainoamaksi ottaen huomioon hänen uskonnollisen suuntauksensa, työhönsä liittyvän toiminnan sekä sen, että hakijan suku on Bagdadista.

Hallinto-oikeus on hylännyt valituksen turvapaikan osalta, mutta katsonut toisijajaisen suojelun edellytysten täyttyvän. Hallinto-oikeus on todennut, ettei sille seikalle, että hakija ei ole maininnut kaikista turvapaikkaperusteistaan vielä poliisin kuulustelussa, voida antaa asiassa painoarvoa, koska turvapaikkape-



*rusteiden selvittäminen kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Hallinto-oikeus on pitänyt kertomusta hakijan toiminnan paljastumisesta ja sitä seuranneista tapahtumista suurimmaksi osaksi johdonmukaisena ja ristiriidattomana. **Kertomus ei myöskään ole yleisluontoisempi kuin hakijan kertomus Maahanmuuttoviraston hyväksymiltä osin.** Näytön puuttumiselle ei voida antaa erityisen suurta merkitystä, kuten ei sillekään että hakija on muistanut väärin lähtöpäivänsä. Hallinto-oikeus on katsonut hakijan kertomuksen näytetyn toteen riittäväällä todennäköisyydellä.⁷⁰*

Maahanmuuttoviraston perusteluja tosiseikkojen hyväksymiselle ja hylkäämiselle kyseessä olevassa päätöksessä voidaan pitää osin ongelmallisina. Hyväksytyjen tosiseikkojen osalta hyväksyntää ei ole erityisesti perusteltu. Tosiseikkojen hylkäämiselle ei ole esitetty vahvoja perusteita ottaen huomioon, että kertomuksen alkuosa on hyväksytty. Lisäksi puuttuvalle asiakirjanäytölle on annettu verrattain suuri painoarvo.

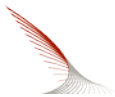
Tulevaisuuden uhan arvioinnin osalta ylipäätään on tähän selvitykseen valikoituneiden Maahanmuuttoviraston päätösten osalta todettavissa, ettei arvioinnissa ole aina nähtävissä hyväksytyjen ja hylättyjen tosiseikkojen kokonaispunnintaa. Kyse on näin ollen näyttökynnyksestä tulevaisuudenuhan osalta.⁷¹ Viitaten aiemmin lainsäädännöllistä pohjaa koskevassa osuudessa avattuun, huomionarvoista arvioitaessa sitä, millä todennäköisyydellä henkilöön kohdistuisi tulevaisuudessa oikeudenloukkauksia, on, että kertomassa olevat yksittäiset epäuskottavat tai ristiriitaiset seikat eivät välttämättä heikennä koko kertomuksen uskottavuutta. Tämä etenkin, jos kertomus on kansainvälisen suojelun kannalta olennaisten seikkojen osalta pysynyt johdonmukaisena. Tämä problematiikka on todettavissa päätöksissä, missä Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt aiemmat, henkilöä kohdanneet tapahtumat tosiseikkoina, mutta kuitenkin katsonut, ettei henkilö ole tulevaisuudessa uhattuna niistä syistä, mitkä ovat hyväksytyjen tapahtumien taustalla. Näin ollen vainon syy ei täyty. Edelleen voidaan kuitenkin kysyä, onko tosiseikkana hyväksytyille tapahtumille annettava sellaisenaan, ja kokonaisuutena, painoarvoa tulevaisuudenukkaa arvioitaessa; vaikka olisikin epätodennäköistä, että henkilö enää joutuisi oikeudenloukkausten kohteeksi samasta syystä johtuen, voivatko henkilön aiemmin kohtamat tapahtumat (esim. henkilö joutunut uhkailun kohteeksi ja pahoinpidellyksi työnsä vuoksi, jonka hän on sittemmin lopettanut ja jonka ei voida katsoa sellaisenaan profiloivan häntä) kokonaisuutena profiloida henkilön siten, että joku taho voisi häneen kohdistaa esimerkiksi epäinhimillistä kohtelua? Kyse on tällöin lähtökohtaisesti tois-sijaisen suojelun arvioinnista.

8.5 Johtopäätöksiä näytönarviointiin, päätösten perustelemiseen ja näyttökynnyksen soveltamiseen liittyen Maahanmuuttovirastossa ja hallintotuomioistuimissa

Turvapaikkayksikön tekemän selvityksen keskeisenä lähtökohtana on ollut tarkastella selvitykseen valikoituneita tapauksia sen osalta, miten Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä on arvioitu samaa näyttöä, miten näyttökynnystä on näissä päätöksissä sovellettu ja miten näyttötaakka on jakautunut, sekä miten päätöksiä on lopulta perusteltu tosiseikkoja arvioitaessa, hyväksyttäessä ja hylättäessä. Punaisena lankana arvioinnissa on ollut, onko mahdollisesti vedettävissä joitain yleistettävissä olevia huomioita tosiseikkojen käsittelystä ja eroista tässä käsittelyssä Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksissä. Tässä arvioinnissa on

⁷⁰ Maahanmuuttovirasto 21.7.2016; TuHaO 16.6.2017; Maahanmuuttoviraston dnro 10342/210/2015

⁷¹ Näyttökynnyksen käsitettä on avattu edellä seikkaperäisemmin sivuilla 54-55 ja luvuissa 8.3.2 ja 8.4.5.



huomioitava, että selvityksen tekijät eivät ole perehtyneet päätöksen taustalla olevaan turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan, eikä siten hakijan esittämään näyttöön asiassa. Näin ollen näyttökynnyksen soveltamista on arvioitu vain sen pohjalta, miten Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä on tosiseikka-arviointi tehty ja perusteltu.

Merkittävä osuus kansainvälisen suojelun tarpeesta esitetyn näytön arvioinnissa on tapauksen kannalta olennaisten tosiseikkojen tunnistaminen. Osassa aineistoon valikoituneissa Maahanmuuttoviraston päätöksissä oli havaittavissa ongelmia vainon syyn tunnistamisen osalta, sekä joidenkin hakemuksen arvioinnin kannalta olennaisen tosiseikkojen tunnistamisessa. Tunnistamisella, ts. tunnistamatta jäämisellä, tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että tosiseikka on yleensä käsitelty päätöksessä, ja se on voitu myös hyväksyä, mutta sen merkitys kokonaisuutena asiaa arvioitaessa näyttäisi jääneen havaitsematta. Näiden tapausten kohdalla hallinto-oikeuden päätös on voinut osaltaan perustua tähän jossain määrin tunnistamatta jääneeseen seikkaan, jonka merkityksen hallinto-oikeus sittemmin päätöksessään toteaa. Problematiikka liittyy osin edellä esitettyyn siitä, ettei päätöksessä hylättyjä ja hyväksytyjä tosiseikkoja arvioida kokonaisuutena tulevaisuudenuhan mahdollisuutta punnittaessa. Kun tosiseikkoja hyväksytään ja hylätään yksittäisinä, ja arviointi tulevaisuudenuhasta tehdään vain hylättyjen tosiseikkojen valossa hyväksytyt tosiseikat siivuttaen, voi jonkin hyväksytyyn seikan olennaisuus tulevaisuudenuhan arvioinnin kannalta jäädä asianmukaisesti huomioimatta.

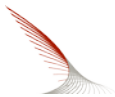
Toinen esiin nouseva teema on Maahanmuuttoviraston päätöksissä hylättyjen tosiseikkojen hylkäämisen perusteleminen, eritoten sen valossa, mitä tosiseikkoja toisaalta on hyväksytty. Hallinto-oikeuksien päätöspäätöseluissa on joissain tapauksissa havaittavissa kritiikiksi tulkittavaa argumentointia Maahanmuuttoviraston päätöksen perusteluja kohtaan. Joissain päätöksissä todetaan suoraan, ettei Maahanmuuttovirasto ole voinut hyväksytyt tosiseikat huomioiden hylätä kyseistä tosiseikkaa⁷² Joissain päätöksissään hallinto-oikeus vaikuttaa hyväksyvän tosiseikkoja uskottavina pitkälti siitä syystä, että Maahanmuuttovirasto on jo hyväksynyt yhden tosiseikan, eikä hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan näin ollen ollut mahdollista hylätä toista. Näin ollen voidaan todeta, että osassa hallinto-oikeuden päätöksiä Maahanmuuttoviraston päätöksen kumoamiseen on mahdollisesti osaltaan vaikuttanut Maahanmuuttoviraston päätöksen puutteellinen perusteleminen, niin hyväksytyjen, kuin hylättyjen tosiseikkojen osalta.⁷³ Samaan aikaan voi epäselväksi jäädä toisaalta se, millaista näyttökynnystä hallinto-oikeus on soveltanut hyväksyessään tosiseikan, koska päätöspäätöselut ovat toisinaan luonnehdittavissa suppeiksi.⁷⁴ Hallinto-oikeuksien päätöspäätöseluiden osalta on yleisellä tasolla todettavissa, että asiassa esitettyjen ja arvioidujen tosiseikkojen kokonaisarviointi on nähtävissä hallinto-oikeuksien päätöksissä Maahanmuuttoviraston päätöksiä selkeämmin, sen myös joissain tapauksissa ollessa ratkaiseva seikka.⁷⁵ Kokonaisharkinnan tai erilaisen tosiseikkojen arvioinnin seurauksena hallinto-oikeus voi päätyä soveltamaan vainon syyn täyttyessä UlkL 87 §:ää. Tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on katsonut vainon syyn puuttuvan, on sovellettu UlkL 88.1, 2 §:ää, minkä lisäksi osassa tapauksia UlkL 88.1,3 §:ää, minkä tulkinnasta Maahanmuuttovirastolla on aiemmin tässä selvityksessä to-

⁷² Ks. esim. sivulla 78 käsitelty Turun hallinto-oikeuden päätös, Maahanmuuttovirasto 21.7.2016; TuHaO 16.6.2017; Maahanmuuttoviraston dnro 10342/210/2015

⁷³ Tämä todettaessa on edelleen huomioitava, että hallinto-oikeuden erilainen tosiasiaharkinta voi samaan aikaan olla lopputulokseltaan täysin oikea. Tähän asiaan tässä selvityksessä ei oteta kantaa. Samoin on huomioitava, että kyse on hallinto-oikeuden päätöspäätöselujen tulkinnasta, vastaavan tulkinnan ollessa aina jossain määrin subjektiivista.

⁷⁴ Esimerkiksi HeHaO:n päätös 4157/210/2015, mitä käsitelty tarkemmin sivulla 68 ja 75.

⁷⁵ Kokonaisharkinnan ratkaisu ja eri tekijöiden kumulatiivinen vaikutus vaikuttaa olevan tekemisissä myös erilaisen laintulkinnan kanssa, UlkL 88.1,3 §:n tullessa tämän kokonaisharkinnan myötä sovellettavaksi.



detun mukaisesti erilainen käsitys koskien henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka tässä lainkohdassa tulisi huomioida.⁷⁶

Maahanmuuttoviraston päätösten osalta voidaan todeta, että kristinuskoon ja seksuaali-identiteetin arviointiin liittyvissä päätöksissä päätöspäätökset olivat yleisesti todettavissa perusteellisiksi ja hyvin avatuiksi. Tätä käsitystä tukevat myös hallinto-oikeuksien päätöksissään toteamat argumentit turvapaikkapuhuttelussa hakijan esittämästä, mitä on lähes kaikissa em. teemoja käsittelevissä hallinto-oikeuksien päätöksissä pidetty pintapuolisena ja suppeana. Näyttökynnykseen tultaessa vakaumuksen ja identiteetin arviointi on toki todettavissa vielä normaalia haastavamaksi arvioinniksi, usein ainoan, ratkaisevan arvioinnin kohteen ollessa hakijan oma kertomus, jonka pohjalla henkilökohtainen kokemus, ja sen uskottavuuden arviointi. Ellei kertomus saa viranomaista vakuuttuneeksi, ei myöskään todistajien lausunnoille tai kirjallisille todistuksille sellaisenaan voida antaa juuri painoarvoa. Sen sijaan hallinto-oikeuden suullisten käsittelyjen jälkeen uskottavana pitämiensä kertomusten ohessa ovat hallinto-oikeudet todenneet tällaisen selvityksen tukevan hakijan kertomusta. Muutoin on todettavissa, että hallinto-oikeuksien perustelut tosiseikkojen hyväksymiselle eritoten vakaumukseen ja identiteettiin liittyvän arvioinnin kohdalla ovat toisinaan luonnehdittavissa tulkinnanvaraisiksi ja näyttökynnyksen osalta avoimiksi, esimerkiksi käsitteiden ”mahdollinen” ja ei poissuljettu” toistuessa argumentoinnissa, jonka johtopäätöksensä pidetään hakijan esittämää uskottavana.⁷⁷

Kuten on jo aiemmin todettu, näyttökynnyksen käsite on hyvin abstrakti, ja eritoten hallinto-oikeuksien näyttökynnyksen tasosta on hyvin hankala vetää johtopäätöksiä perustelujen suppeuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Näyttökynnykseen vaikuttaa myös edellä avattu päätöksen perusteleminen, koska hyväksytyjen tosiseikkojen valossa joitain muita tosiseikkoja voi olla vaikea objektiivisesti perustellusti hyljätä. Toisin sanoen yksi hyväksyty tosiseikka saattaa osaltaan jo vaikuttaa toisen tosiseikan uskottavuuteen, jolloin näyttötaakka kääntyy viranomaiselle siitä, miksi tämä toinen tosiseikka ei olisi uskottava. Näin ollen myös hyväksytyjen tosiseikkojen perusteleminen on tärkeää, jotta päätöksen tosiseikka-arviointia ja sovellettua näyttökynnystä voitaisiin arvioida. Näyttökynnys on todettavissa selvityksen tekijöiden käsityksen mukaan verrattain korkeaksi osassa aineistoon valikoituneista Maahanmuuttoviraston päätöksistä. Tällä on usein ollut yhteys edellä esiin nostettuihin seikkoihin, tarkoittaen päätöksen perustelemista ja kokonaisharkintaa, mihin liittyy myös tulevaisuudenuhan kannalta olennaisten seikkojen tunnistaminen.

Tässä selvityksessä tarkastelussa olleet päätökset ovat Maahanmuuttoviraston osalta päätöksiä vuodelta 2016. Näin ollen selvityksessä esiin nousevat teemat ja ongelmakohdat eivät ole Maahanmuuttoviraston kannalta yllättäviä, vaan päinvastoin tiedossa olleita seikkoja, joiden korjaamiseksi on Maahanmuuttovirastossa jo tähän mennessä tehty paljon työtä. Selvityksestä on nähtävissä, että hallinto-oikeudet käsittelevät asioita noin vuoden viiveellä, mikä tarkoittaa sitä, ettei Maa-

⁷⁶ Tätä tulkintaa on avattu enemmän luvussa 8.4.4.

⁷⁷ Ks. esimerkiksi hallinto-oikeuden päätös (Maahanmuuttovirasto dnro 4157/210/2015), mitä käsitelty edellä sivulla 68 ja 75. Toisena esimerkkinä hallinto-oikeuden päätös, mikä toisaalta osoittaa, että kyse on aina kokonaisarviointista asiassa, eikä esimerkiksi identiteettiä arvioidessa voida välttämättä antaa merkittävää painoarvoa kertomuksen epäjohtomukaisuudelle tai täsmentymättömyydelle aiheen itsensä vuoksi: "(...)Vaikka hakijan kertomukseen liittyy edellä mainituin tavoin epäjohtomukaisuuksia ja kertomus on jäänyt osittain täsmentymättömäksi, hallinto-oikeus on katsonut, etteivät mainitut puutteellisuudet anna aihetta epäillä hakijan kertomusta seksuaalivähemmistöön kuulumisestaan. Hakijaan on lisäksi kohdistunut jo Irakissa oikeudenloukkauksia hänen valtavirrasta poikkeavan pukeutumisen ja elämäntyyliinsä perusteella. Kun otetaan huomioon erityisesti suullisessa käsittelyssä saatu kirjallista aineistoa täydentävä selvitys, hallinto-oikeus on katsonut selvityksi, että hakija kuuluu seksuaalivähemmistöön." (Maahanmuuttovirasto dnro 17055/210/2015)



hanmuuttoviraston tuoreemmista päätöksistä ole juuri vielä oikeuskäytäntöä. Selvityksen tekijöillä ei myöskään ole ollut mahdollisuutta tämän selvityksen puitteissa ottaa vertailukohtana tarkasteluun Maahanmuuttoviraston päätöksiä, joiden johdosta tehty valitus on hylätty hallinto-oikeudessa. Tällöin olisi ollut mahdollista verrata sitä, miten tosiseikkoja on Maahanmuuttoviraston toimesta näissä päätöksissä käsitelty, ja millaista näyttökynnystä on sovellettu. Joka tapauksessa Maahanmuuttovirasto valvoo omien päätöstensä juridista ja uskottavuusarviointiin perustuvaa oikeellisuutta ja laatua järjestelmällisesti laillisuusvalvonnan kautta, kuten myös esittelymenettelyn kautta jokapäiväisessä työssä. Esittelymenettelyssä valvonta on ennakkollista, joten kaikki valvonta ei perustu jälkikäteiseen valvontaan. Ongelmakohtiin pystytään näin ollen tarttumaan ja kohdistamaan koulutusta valvonnassa esiin tulleiden tarpeiden mukaisesti.

8.6 Turvapaikka-asioihin liittyviä kanteluasioita 2015–2017

Oikeusturvaa voi hakea myös kantelemalla ylimmille laillisuusvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle tai valtioneuvoston oikeuskanslerille. Maahanmuuttoviraston virkamiehen lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä voi kannella Maahanmuuttoviraston ylijohtajalle tai sisäministeriölle. Alla lyhyet kuvaukset vuosina 2015 - 2017 Maahanmuuttovirastossa vireille tulleista kanteluasioista, jotka liittyvät turvapaikkamenettelyyn tai - päätöksentekoon. Vastaanotto toimintaan liittyvät kantelut on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

MIGDno-2015-560: Kantelu SM:lle käännyttämisen täytäntöönpanon lainmukaisuudesta ja turvapaikkatutkinnan asianmukaisuudesta. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoi, ottaen huomioon Maahanmuuttoviraston päätös 30.8.2013 ja sitä koskevaan valitukseen Helsingin hallinto-oikeuden 16.5.2014 antama päätös, selvityspyyntöne liitteineen ja Maahanmuuttoviraston antama selvitys, ettei asiassa ole tullut esille mitään sellaista, mikä antaisi aiheen epäillä turvapaikkatutkinnan asianmukaisuutta.

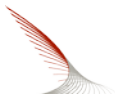
MIGDno-2015-651: Turvapaikanhakijan iänmääritys ja siirrot vastaanottokeskuksesta toiseen. EOA:n ratkaisu 24.3.2016:

EOA totesi, ettei voi katsoa Maahanmuuttoviraston toimineen lain vastaisesti mutta iän määritysasiassa olisi voinut toimia toisinkin. Viranomaisen tehtävänä on valvoa, että lapsen etu toteutuu ja iän selvittäminen on tarpeen, kun alaikäiseksi itsensä ilmoittaman turvapaikanhakijan todellinen ikä on epäselvä. EOA kiinnittää Maahanmuuttoviraston huomion vastaisen varalle lapsen etuun liittyviin näkökohtiin ja periaatteisiin.

MIGDno-2015-1059: Turvapaikkapuhuttelujen ”ylibuukkaus” ja asiamiehen mahdollisuus osallistua puhutteluun

EOA katsoi, ettei puhutteluja saa varata enempää kuin etukäteen arvioiden ehditään suorittaa, jos kaikki kutsutut saapuvat paikalle. Vain yllätyksellisistä syistä on hyväksyttävää, että paikalle kutsuttu jää puhuttelematta. EOA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että puhuttelujen järjestämiskäytäntöjä arvioidaan hyvän hallinnon mukaisen asioimisen kannalta. Puhuttelujen keston rajoittamista EOA ei havainnut eikä näe aiheita toimenpiteisiin siltä osin.

EOA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota myös siihen, että oikeus avustajaan on keskeinen oikeusturvan tae ja osa hyvän hallinnon mukaista menettelyä. Hakijal-



la tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää avustajaa ja viranomaisen tulee edistää oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista.

MIGDno-2016-273 / Turvapaikka-asian käsittely ja päätöksen sisältö / SM:n selvityspyyntö

Kantelija oli tyytymätön turvapaikka-asiansa käsittelyyn sekä Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätösten sisältöön. Kantelijan mukaan hänen asiassaan oli sovellettu ns. vastuunmäärittämisasetusta virheellisesti. Kantelijan mukaan hän oli ennen viimeisintä turvapaikkahakemustaan oleskellut kotimaassaan, minkä hän voi osoittaa asiakirjoin, joten Ranskan vastuu hänen hakemuksensa käsittelystä olisi la kannut. Lisäksi kantelija esitti hallinto-oikeuden hylänneen hänen valituksensa va jaassa vuorokaudessa.

Asian esitelleellä ja ratkaisseella virkamiehellä ei ollut käytettävissään kantelijan passia, joka osoittaa, ettei Ranska ole enää vastuussa hakemuksen käsittelystä. Passi tuli tietoon vasta valitusvaiheessa, jolloin Maahanmuuttovirasto pyysi hallinto-oikeutta palauttamaan asian uudelleen käsiteltäväksi.

Sisäministeriö totesi Maahanmuuttoviraston tehneen virheen kun se ei ole päätöstä tehdessään ottanut huomioon kaikkia hallussaan olevia asiaan vaikuttavia asiakirjoja. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin virheen huomattuaan edistänyt sen korjaamista pyytämällä hallinto-oikeutta kumoamaan päätöksen ja palauttamaan asian käsiteltäväksi. Virhe on aiheutunut asiakirjojen käsittelyn ruuhkautumisesta ja Maahanmuuttovirasto on jo ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Kantelu ei näin ollen anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

MIGDno-2016-485 Kieliasia, mm. turvapaikkapuhuttelussa käytettävä kieli, päätöksen kieli sekä alaikäisen turvapaikanhakijan edustajalle tarkoitettun materiaalin kieli. EOA:n selvityspyyntö

EOA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomion edustajille tarkoitettun materiaalin ruotsinkielisten käännösten saatavuuteen ja pyysi ilmoittamaan toimenpiteistä, joihin Maahanmuuttovirasto ryhtyy asian suhteen. Muiden kantelussa mainittujen seikkojen osalta EOA ei moittinut Maahanmuuttoviraston käytäntöjä

MIGDno-2016-815 Alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajana toimivan henkilön pätevyys ja toiminta / Maahanmuuttovirastolle osoitettu kantelu:

Edustajan tehtävä perustuu käräjäoikeuden antamaan määräykseen. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan voi antaa velvoittavia määräyksiä edustajan kelpoisuudesta eikä sillä ole toimivaltaa puuttua yksittäisen edustajan toiminnassa ilmenneisiin puutteisiin. Mikäli nämä puutteet ovat vakavia, on tilanteeseen mahdollista puuttua tekemällä käräjäoikeudelle edustajan tehtävästä vapauttamista koskeva hakemus.

MIGDno-2016-1191 / Turvapaikkapuhuttelun tulkkaus / Maahanmuuttovirastolle osoitettu kantelu: Kantelija on turvapaikanhakija, joka katsoo kertomuksensa muutuneen tulkkauksen vuoksi ja sisältäneen suoranaisia asiavirheitä. Kantelija oikaisi virheitä Maahanmuuttovirastoin toimittamassaan lisäselvityskirjeessä. Kantelija pitää kyseistä tulkkia epäpätevänä ja toivoo, ettei häntä jatkossa käytettäisi muidenkaan asiakkaiden kohdalla.



Maahanmuuttovirasto totesi huomioineensa turvapaikka-asiaan liittyvässä päätösharkinnassaan kantelijan esittämät lisäselvitykset ja korjaukset. Maahanmuuttovirasto myös totesi tehneensä tulkkauksia koskevan puitesopimuksen käännöstoimisto Semantixin kanssa. Tulkkien toimittaja vastaa siitä, että tarjotut tulkit ovat ammattitaitoisia ja päteviä. Maahanmuuttovirasto voi kuitenkin olla hyväksymättä tarjottua tulkkia, mikäli on havaittu esimerkiksi puutteita kielitaidossa. Maahanmuuttovirasto totesi seuraavansa kyseisen tulkin toimintaa tehtävässään ja arvioivansa sen perusteella hänen mahdollisuuttaan jatkaa turvapaikkapuhuttelujen tulkkauksista.

MIGDno-2016-1347 Toimintatavat, työilmapiiri, kysymys poliittisesta paineesta ym. tp-asioissa. OKA:n oma-aloitteinen asia. OKA:n päätös 3.2.2017:

OKA ei nähnyt oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita sille, että alkuvuonna 2016 osa turvapaikkahakemuksista määrättiin jätettäväksi käsittelemättä kunnes ulkomaalaislakia muuttava laki tulee voimaan.

MIGDno-2017-173 (kantelu vireille 2016) Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen, tulkkaus, käsittelyaika; EOAn päätös 28.4.2017:

EOA huomautti Maahanmuuttovirastoa lainvastaisesta menettelystä. Maahanmuuttoviraston vastuulla on varmistua asian riittävästä selvittämisestä ja muotomääräysten noudattamisesta. Turvapaikkahakemusta peruttaessa paikalla ei ollut tulkkia, mikä ei noudattanut lakia eikä Maahanmuuttoviraston ohjeita. Lisäksi lähes 17 kk käsittelyaika ei ollut hyvän hallinnon mukainen useiden tekijöiden vaikutuksesta huolimatta. Turvapaikka-asiaa ei käsitelty ilman aiheetonta viivytystä

MIGDno-2017-434 Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika; EOAn selvityspyyntö 22.3.2017; Maahanmuuttoviraston selvitys 10.4.2017; EOAn päätös 16.5.2017:

EOA antoi huomautuksen Maahanmuuttoviraston lainvastaisesta menettelystä: Alaikäisen hakijan turvapaikkahakemusta ei käsitelty ilman aiheetonta viivytystä eikä velvoite käsitellä alaikäisiä koskevat asiat kiireellisesti toteutunut.

MIGDno-2017-457 länmääritys ja alaikäisen tp-hakijan kohtelu, EOAn selvityspyyntö 29.3.2017; Maahanmuuttoviraston selvitys 8.5.2017; EOAn päätös 1.6.2017:

EOA antoi huomautuksen Maahanmuuttoviraston lainvastaisesta menettelystä liittyen asian käsittelyn viivästymiseen sekä hyvän hallinnon vastaisiin puutteisiin iän selvittämisessä.

MIGDno-2017-492 Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika ja aika-arvion antaminen; OKVn selvityspyyntö 31.3.2017; Maahanmuuttoviraston selvitys 12.5.2017; OKVn päätös 23.1.2018:

Maahanmuuttoviraston asiakirjapyyntöä koskeva vastaus on ollut saadun selvityksen perusteella puutteellinen julkisuuslain 14 § 3 mom. 2–4 kohtien osalta. Maahanmuuttoviraston olisi tullut antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Pyytäjälle olisi tullut antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota julkisuuslain 14 §:n yllä mainittuihin menettelysäännöksiin.



Apulaisoikeuskansleri saattoi lisäksi Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä asiakaspalvelun järjestämisestä tilanteessa, jossa asianosainen pyytää tietoja hakemuksensa käsittelyvaiheista tai arviota päätöksen antamisen ajankohdasta. Viranomaisen on järjestettävä asiakaspalvelunsa niin, että asiakkaat voivat saada asiansa käsittelystä tarvitsemaansa tietoa siten kuin hallintolain säännökset edellyttävät. Asian käsittelyvaihetta tiedustelevalle henkilölle tulee selkeästi ilmoittaa, miten hän voi saada haluamansa tiedon ja mitä seikkoja hänen tulee osata tiedon saadaksesen esittää. Tiedustelut ja niihin annetut vastaukset on myös käsittelijöiden oman oikeusturvan suojaamiseksi perusteltua kirjata asiankäsittelyjärjestelmään, jotta jälkikäteen voidaan tarvittaessa osoittaa, että niihin on asianmukaisesti vastattu.

MIGDno-2017-575 Turvapaikkapuhuttelun tallentaminen; OKV:n selvityspyyntö SM:ltä; OKV:n päätös 14.12.2017:

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston kieltoa, jonka mukaan asiakas tai hänen avustajansa ei saanut tallentaa turvapaikkapuhutteluaan. OKV saattoi SM:n ja Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä, jonka mukaan oman puhuttelun tallentaminen nauhalle kuuluu hakijan sananvapauteen eikä sitä voida tällä hetkellä voimassa olevan lain nojalla kieltää. Tallentaminen ei merkitse myöskään Maahanmuuttoviraston yksittäisen viranhaltijan yksityisyydensuojan loukkaamista.

MIGDno-2017-680 Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika ja aika-arvion antaminen; EOA:n selvityspyyntö 11.5.2017; Maahanmuuttoviraston selvitys 26.5.2017; EOA:n ratkaisu 16.2.2018:

Kantelija arvosteli turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaa sekä Maahanmuuttoviraston antamia aika-arvioita, jotka eivät toteutuneet. Käsittelyajan osalta EOA katsoi käsittelyn kestäneen pitkään (n. 1v 4 kk) ja kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomion turvapaikkahakemuksen viivytyksettömään käsittelyyn. Aika-arvioiden osalta EOA totesi, että kyseessä on viranomaisen käsitys todennäköisestä käsittelyajasta, joka annetaan arvioajankohtana tiedossa olevien seikkojen perusteella. Se, että arvio ei ole toteutunut, ei tee menettelyä virheelliseksi tai lainvastaiseksi. Arvion paikkansa pitävyydeltä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Tältä osin asia ei edellyttänyt EOA:lta enempiä toimenpiteitä.

MIGDno-2017-768 Turvapaikka-asissa esitettävät lääkärintlausunnot ja niistä aiheutuvat kustannukset. / EOA / ei päätöstä vielä

Kantelija arvosteli mm. Maahanmuuttoviraston käytäntöä, jonka mukaan kidutusko-kemusta koskevaksi selvitykseksi tarkoitettu lääkärintlausunto pitäisi hankkia ja maksaa itse.

MIGDno-2017-991 Turvapaikkapuhuttelu, avustaja, nauhoitus; Maahanmuuttoviraston ylläjohtajan vastaus 21.8.2017

Kantelija oli puhuttelussa valtakirjalla mukana ollut avustaja. Hän arvosteli Maahanmuuttovirastoa siitä, että puhuttelija pyrki rajoittamaan hakijan oikeuksia katsomalla kantelijan olevan tukihenkilö, jolla ei ole oikeutta esittää kysymyksiä ja kommentteja. Puhuttelija esitti, että hakijalla voi olla vain yksi oikeudellinen avustaja kerrallaan ja sellainen oli jo olemassa. Puhuttelija ei myöskään tehnyt koenuhoitusta pyydettyessä. Puhuttelussa läsnä ollut tulosalueen johtaja ei puuttunut edellä mainittuihin seikkoihin.



Väite avustajien enimmäismäärästä oli perustunut väärinkäsitykseen, joka korjattiin jo puhuttelun aikana ja kantelija oli saanut edustaa hakijaa avustajan roolissa. Väärinkäsitys ei aiheuttanut oikeudenmenetyksiä. Maahanmuuttovirasto pahoitteli tilannetta. Turvapaikkayksikön henkilöstöä on muistutettu avustajien kelpoisuutta ja määrää koskevasta ohjeistuksesta. Puhuttelutallenteita koskevaa oheistusta on tarkennettu maininnalla koenauhoituksen tekemisestä.

MIGDno-2017-1016 Turvapaikkapäätöksen osan julkaiseminen Twitterissä; Kantelu 26.7.2017; Maahanmuuttoviraston ylijohdajan vastaus 2.8.2017:

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston virkamiestä, jonka julkaisemassa Twitter-viestissä näkyi osa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä. Kantelijan mukaan viesti paljasti yksityiskohtaista tietoa hakijasta ja saattoi vaarantaa hakijan tai hänen läheistensä turvallisuuden.

Maahanmuuttovirasto katsoi, ettei viestistä ilmennyt tiettyyn henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa vaan yleisluontoisia tietoja. Maahanmuuttovirasto katsoi, ettei tiedot julkaissut virkamies toiminut salassapitosäännösten vastaisesti. Maahanmuuttovirasto ei havainnut tarvetta jatkotoimiin.

MIGDno-2017-1155 Turvapaikanhakijan työnteko-oikeus uusintahakemuksen yhteydessä; SMn selvityspyyntö 30.8.2017; Maahanmuuttoviraston selvitys 18.9.2017;

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston laintulkintaa ja ohjeistusta, joka koskee turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden alkamista uusintahakemustilanteessa.

MIGDno-2017-1160 Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika; EOAn päätös 1.3.2018:

EOA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyssä. Käsittelyaika oli hyvän hallinnon ja lapsen edun vastainen. Asiassa ei ilmennyt riittäviä perusteita sille, että käsittely kesti 21 kuukautta.

MIGDno-2017-1271 Turvapaikkapuhuttelu, avustajien kelpoisuuteen liittyvä ohje:

SM pyysi Maahanmuuttovirastoa toimittamaan avustajien kelpoisuuteen liittyvän ohjeistuksensa sekä antamaan asiaa koskeva selvityksensä, koska SM on perustuslain mukaan vastuussa hallinnon asiamukaisesta toiminnasta. SM piti tärkeänä varmistaa, että kyseinen ohje on lainmukainen.

MIGDno-2017-1460 Turvapaikkahakemuksen käsittely, uskottavuusarvio, seksuaalivähemmistöt; EI EOAn päätöstä vielä

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston tapaa arvioida seksuaalivähemmistöihin kuuluvien turvapaikanhakijoiden kertomusten uskottavuutta.

9 IRAKILAISET HAKIJAT SUOMESSA, PROFIILIT, MAALINJAUKSET VS. RUOTSIN LINJAUKSET

Irakilaiset ovat kuuluneet Suomen suurimpiin hakijaryhmiin jo 2000-luvulta alkaen. Vuosina 1990–2018 Suomeen on tullut yhteensä 24 634 irakilaista turvapaikanhakijaa:

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------



13	23	147	55	78	72	102	84	97	62
----	----	-----	----	----	----	-----	----	----	----

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009	2010
103	115	150	123	289	225	327	1255	1 195	575

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	12.6.2018	yht.
586	837	819	826	20484	1 247	1453	624	24 634

Oleskelulupia irakilaisille turvapaikanhakijoille on myönnetty vuodesta 2000 lukien eri vuosina seuraavasti:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
36	76	90	21	207	95	113	221	268	495	607

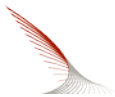
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
K	396	397	672	366	652	2977	1430	437

Kansainvälisen suojelun hakijaprofiililla Maahanmuuttovirasto ymmärtää niiden hakijan eri ominaisuuksien ja hakemuksessa esittämien perusteiden kokonaisuutta, jotka ovat merkityksellisiä kansainvälisen suojelun arvioimiseksi. Näitä ovat lähtömaasta riippuen esimerkiksi etninen tausta, sukupuoli, ikä, kotipaikka, ammatti/työ, uskonto. Tärkeimmistä lähtömaista on tunnistettavissa useita eri profiileja ja jokaisella profiiliin kuuluvalla turvapaikanhakijalla on oma kertomus siitä, miksi hän kokee olevansa vainon vaarassa tai kansainvälisen suojelun tarpeessa. Henkilön syyllistyminen rikokseen Suomessa ei ole seikka, jonka Maahanmuuttovirasto lukee osaksi profiilia siinä yhteydessä, kun on puhuttu irakilaisten hakijoiden muuttumisesta vuonna 2015 ja 2016.

Maahanmuuttovirasto tarkasteli UMA -järjestelmään kirjatun syntymäpaikan mukaan hakijaprofiileja ja niiden muutoksia vuosina 2014 - 2016. Kaikkien hakijoiden osalta syntymäpaikka ei ole kirjautunut, tämä osuus voi olla merkittäväkin, esimerkiksi 40 %. On myös huomattava, että syntymäpaikka ei välttämättä ole sama kuin se kotipaikka, mistä henkilö lähti Suomeen ja mihin nähden hänen hakemuksensa ratkaistaan. Jos henkilöllä on ollut passi, syntymäpaikaksi on voitu kirjata passin myöntöpaikka Bagdad. Kotipaikka on kirjattu pöytäkirjaan, mutta sitä tietoa ei saatu tähän tilastopohjaiseen tarkasteluun. Asia on myös ratkaistu puhuttelussa hakijan ilmoittaman tai myöhemmin korjaaman kotipaikkatiedon perusteella. Nämä syntymäpaikat on sijoitettu Irakin kartalle, jossa myös kuvattu konfliktin eteneminen kunakin vuonna. Esitys on liitteenä.

Alla olevat havainnot irakilaisten hakijoiden profiilien muutoksista vastaavat turvapaikkayksikön asiantuntijoiden havainnot.

Etelä-Irakissa syntyneiden hakijoiden osuus kaikista hakijoista on kasvanut vuodesta 2015 alkaen. Etelä-Irakin väestöstä suurin osa on shiia-arabeja, jotka edustavat Irakissa uskonnollista enemmistöä ja valtaa pitävää hallintoa. He eivät ole vedonneet uskonnolliseen tai etniseen vähemmistöön kuulumiseen, mikä on tyypillinen turvapaikkaperuste muuten irakilaisilla hakijoilla. Ei voida kuitenkaan olettaa suoraan, että Etelä-Irakin lääneistä tulleet hakijat olisivat kaikki shiia-arabeja. Maatiedon



mukaan Etelä-Irak on hyvin shiiaenemmistöistä aluetta, mutta alueella asuu myös sunniväestöä, johon jossain määrin kohdistui ISIS-konfliktin aikana oikeudenloukkauksia. Suomeen on tullut myös näitä hakijoita. Tämä huomioiden voidaan kuitenkin todeta, että Etelä-Irakista tulleista hakijoista suurin osa on hyvin todennäköisesti ollut shiiamuslimeita. Etelä-Irakin läänien turvallisuustilanne on parempi kuin Keski- ja Pohjois-Irakin konfliktialueiden, ja siksi etelästä tuleville hakijoille ei ole myönnetty alueen yleisen turvallisuustilanteen vuoksi suojelua. Heillä on voinut olla muita henkilökohtaisia perusteita, jotka on tutkittu. Heidän kohdallaan olemme, turvapaikkaperusteesta ja yksilöllisestä harkinnasta riippuen, kuitenkin usein katsoneet, että sisäinen pako Bagdadiin soveltuu. Tämän vuoksi Etelä-Irakista kotoisin olevien hakijoiden kasvanut osuus hakijoiden joukossa näkyy siinä, että olemme yleisesti tehneet enemmän kielteisiä kansainvälisen suojelun päätöksiä.

Muulla Keski- ja Pohjois-Irakissa eli Anbarin, Nineven, Salah al-Dinin, Diyalan ja Kirkukin lääneissä syntyneiden hakijoiden osuus on pienentynyt vuosista 2013-2014. Vuosina 2013-2014 tehtiin paljon päätöksiä Kirkukista kotoisin oleville hakijoille, joille tuolloin usein myönnettiin kansainvälistä suojelua. Kirkukilaisia hakijoita oli myös vuonna 2015 saapuneiden joukossa paljon, mutta heidän osuutensa kaikista hakijoista on aiempaa pienempi. Lokakuusta 2015 lähtien Kirkukin kaupunkiin ei enää myönnetty toissijaista suojelua alueen yleisen tilanteen perusteella ja toukuussa 2016 koko Kirkukin lääni katsottiin satunnaisen mielivaltaisen väkivallan alueeksi. Kirkukilaisten hakijoiden määrän muutos ja alueen linjaus on osaltaan vaikuttanut siihen, että kielteisten päätösten osuus kasvoi vuonna 2016.

Anbarissa, Ninevessä, Salah al-Dinissä ja Diyalassa eli alueilta, joita ISIS on osin pitänyt hallussaan, syntyneiden hakijoiden osuus on pysynyt jotakuinkin samana. Näiden hakijoiden saamiin päätöksiin on vaikuttanut ISIS-konfliktin eteneminen Irakissa ja siihen liittyneet Maahanmuuttoviraston linjaukset.

Bagdadissa syntyneiden hakijoiden osuus ei juuri muuttunut. Aiemmin Bagdadissa vähemmistössä olevien sunniarabien oli katsottu lähes poikkeuksetta olevan uskontonsa vuoksi vainon vaarassa. Irakia koskevan vuoden 2016 maalinjauksen yhteydessä tätä tarkennettiin ja todettiin, että jokainen sunni-arabi ei ole vainon vaarassa, vaan hakemukset tulee arvioida yksilöllisesti hakijan esittämien perusteiden mukaan. Lisäksi Bagdadin yleisen turvallisuustilanteen katsottiin siinä määrin parantuneen, ettei alueen yleisen tilanteen perusteella enää myönnetty suojelua kaikille hakijoille, kuten aiemmin oli tehty. Nämä seikat johtivat aikaisempaa useammassa tapauksessa kielteiseen päätökseen.

Nämä edellä mainitut muutokset ovat niitä muutoksia, jotka näkyvät irakilaisia koskevan päätöskäytännön muutoksissa.

9.1 Vertailu Suomen ja Ruotsin linjauskäytännöstä vuosina 2014 - 2018

Maalinjauksilla tarkoitetaan Maahanmuuttoviraston ohjeistusta ja arviota siitä, millaisissa tilanteissa tietystä alkuperämaasta kotoisin olevalle turvapaikanhakijalle voidaan myöntää toissijaista suojelua hänen kotipaikkansa turvallisuustilanteen perusteella. Soveltuva lainkohta on ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohta.

Maahanmuuttoviraston nykyinen käytäntö, jonka mukaan oikeudellinen arvio Irakin turvallisuustilanteesta päivitetään kuuden kuukauden välein, perustuu hallituksen turvapaikkapolitiittisen toimenpideohjelman (8.12.2015) 3 kohtaan. Maahanmuuttovirastolla on lisäksi lakiin perustuva velvollisuus ratkaista turvapaikkahakemukset ajantasaisen lähtömaatiedon perusteella.



9.2 Maalinjausten valmistelu käytännössä

Irak-maalinjaus valmistellaan käytännössä siten, että viraston maatietopalvelu laatii puolivuositain raportin Irakin turvallisuustilanteesta. Aineisto perustuu mm. puolueettomien kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen maatietoraportteihin, eri lähteistä kerättyyn uutisaineistoon sekä tiedonhankintamatkoihin.

Raportin pohjalta viraston oikeuspalvelu laatii yhteistyössä turvapaikkayksikön asiantuntijoiden kanssa oikeudellisen arvion Irakin eri alueiden turvallisuustilanteesta. Kyseistä oikeudellista arviota kutsutaan maalinjaukseksi.

Toissijaista suojelun alueella vallitsevan aseellisen konfliktin perusteella myönnetään kaikille, jos väkivallan taso

9.3 Maalinjausten sisältö

Julkisessa keskustelussa puhutaan usein siitä, pitääkö Maahanmuuttovirasto tiettyä aluetta turvallisena vai ei. Kyse on kuitenkin tätä huomattavasti yksityiskohtaisemmasta arviosta.

Maalinjaus on Maahanmuuttoviraston ylijohdajalle esitelty ohje tietyn maan turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä ja ratkaisemisesta. Ohjeen tarkoituksena on tukea turvapaikkapäätöksentekoa antamalla suuntaviivat ulkomaalaislain yhdenmukaiselle soveltamiselle. Lisäksi ohjeen tavoitteena on tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua sekä edistää Maahanmuuttoviraston toiminnan tuloksellisuutta. Ohje käsittelee maan tilanteeseen liittyvän kansainvälisen suojelun myöntämisen yleisten edellytysten lisäksi erityisesti afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia ratkaistaessa huomioon otettavia seikkoja. Ohje perustuu ajankohtaiseen lähtömaatietoon sekä ajantasaiseen oikeuskäytäntöön. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla, ja kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset tulee jokaisen hakijan kohdalla arvioida yksilöllisesti. Yksittäistä hakemusta ratkaistaessa on lisäksi aina otettava huomioon hakijan esittämien perusteiden kannalta merkityksellinen ajantasainen maatieto sekä oikeuskäytäntö. Jos ohje on yksittäisessä tapauksessa ristiriidassa ulkomaalaislain, hallintolain, perustuslain, muiden velvoittavien normien tai kansainvälisten velvoitteiden kanssa, ohjetta ei tule soveltaa. Jos esimerkiksi maan tai sen tietyn alueen turvallisuustilanteessa tapahtuu muutos, tulee henkilön turvapaikkahakemus arvioida näiden muuttuneiden faktojen valossa eikä ohjetta tule noudattaa kaavamaisesti.

Ohje valmistellaan oikeus- ja maatietoyksiyön oikeuspalvelussa, mutta tiiviissä yhteistyössä turvapaikkayksikön asiantuntijoiden kanssa. Ohjetta edeltää maatietopalvelun tutkijan laatima kyseistä maata koskeva tilannekatsaus, joka käsittelee maan turvallisuustilannetta. Siinä selostetaan maan ja sen alueiden turvallisuusolosuhteita ja näihin vaikuttavia merkittävimpiä tapahtumia ja turvallisuusvälikohtauksia sekä tärkeimmät poliittiset tapahtumat edellisen puolivuositaisen katsauksen jälkeen. Katsauksissa käytetään eri julkisten lähteiden, kuten YK-tahojen ja toimittajien raportointia, joka on ollut Maahanmuuttoviraston saatavissa katsauksen kirjoittamisajankohtana. Esimerkiksi Afganistanin tilannekatsauksessa maan yleisen tilanteen ja alueiden turvallisuusolosuhteiden lisäksi katsauksessa tarkastellaan turvallisuustilanteen osa-alueina väkivallan ilmenemismuotoja ja voimakkuutta, konfliktin luonnetta ja osapuolia, valtiollisia turvallisuusjoukkoja, valtiota vastustavia ja muita



aseellisia ryhmiä, siviilikuolemien ja loukkaantuneiden määrää, maan sisäisesti siirtymään joutuneita ja maan humanitaarista tilannetta. Nämä ovat relevantteja seikkoja arvioitaessa toissijaisen suojelun myöntämistä alueen tilanteen perusteella.

Aluekohtaiset turvallisuusarviot perustuvat määritelmädirektiivin ja ulkomaalaislain ohella Euroopan unionin tuomioistuimen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Maalinjauksissa tarkastellaan eri paikkakuntien turvallisuustilanteita ja arvioidaan, miten korkealla tasolla aseellisesta konfliktista johtuva mielivaltainen väkivalta on kullakin alueella. Yksittäistä aluetta koskevaan oikeudelliseen arvioon vaikuttaa mm. kuolonuhrien ja loukkaantuneiden määrä, alueella esiintyvän väkivallan luonne, sisäisesti siirtymään joutuneiden määrä, alueen väkiluku sekä päivittäisen elämän olosuhteet. Väkivallan tasoa arvioidaan skaalalla matalasta äärimmäisen korkeaan.

Esimerkiksi Irakissa konfliktin voimakkuus ja sen yhteydessä siviileihin kohdistuvan väkivallan taso vaihtelee alueittain, eivätkä aseellisen konfliktin vaikutukset ulotu maan kaikkiin osiin. Laissa määritellyt toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset eivät siten täyty kaikkien irakilaisien turvapaikanhakijoiden kohdalla.

On syytä huomioida, että vaikka hakijan kotialueella vallitseva turvallisuustilanne ei aiheuttaisi varaa kaikille alueelle palaaville, voi yksittäisen hakijan henkilökohtaisissa olosuhteissa olla seikkoja, jotka altistaisivat juuri hänet konfliktin vaikutuksille. Yksittäisen turvapaikanhakijan asiassa tehtävän päätöksen lopputulokseen vaikuttavat siten hakijan kotipaikan lisäksi myös hänen henkilökohtaiset olosuhteensa.

Linjaukset koskevat myös alueita, joista kyseisenä hetkenä ei ole tullut turvapaikanhakijoita Suomeen.

9.4 Maahanmuuttoviraston Irakia koskevat maalinjaukset vuosina 2014–2018

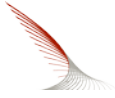
2014–2015

KHO:n vuosikirjaratkaisuun KHO:2010:84 perustuen Maahanmuuttovirasto myönsi edelleen vuonna 2014 toissijaista suojelua UlkL 88 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella irakilaisille turvapaikanhakijoille, jotka olivat kotoisin Nineven, Kirkukin, Salah al-Dinin, Anbarin, Diyalan, Bagdadin tai Babylonin lääneistä ja joilla ei ollut mahdollisuutta UlkL 88 e §:n mukaiseen sisäiseen pakoon toisaalle Irakiin.

Kyseistä linjausta tarkasteltiin uudelleen lokakuussa 2015 Irakin turvallisuustilanteen kehittymisen myötä. Ajantasaisen maatietouden perusteella linjausta muutettiin siten, että toissijaista suojelua ei enää myönnetty Babylonin läänin eikä Bagdadin ja Kirkukin kaupunkien alueille. Toissijaista suojelua kuitenkin myönnettiin edelleen UlkL 88 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella Nineven, Salah al-Dinin, Diyalan ja Anbarin lääneihin, Kirkukin lääniin (pois lukien Kirkukin kaupunki) sekä Bagdadin läänin Abu Ghraibin, Tarmian ja Mada'inin kuntiin. Muualta Bagdadin läänistä kotoisin oleville hakijoille myönnettiin humanitaarista suojelua UlkL 88 a §:n perusteella. Muilta alueilta kotoisin olevien irakilaisien turvapaikanhakijoiden kohdalla katsottiin, että he voisivat jatkossa saada suojelua vain yksilöllisin perustein.

2015–2016

Toukokuussa 2016 Maahanmuuttovirasto päivitti arvionsa Irakin turvallisuustilanteesta. Samalla aloitettiin nykyisin käytössä oleva menettely, jonka mukaan Irakia



koskeva maalinjaus päivitetään puolivuositain. Turvallisuustilannetta tarkasteltiin myös entistä yksityiskohtaisemmin. Linjauksessa otettiin kantaa siihen, mihin kunkin läänin turvallisuustilanne sijoittuu skaalalla ”äärimmäisen korkea väkivalta - satunnainen väkivalta”.

Virasto katsoi, ettei Irakissa ollut tuolloin alueita, joilla mielivaltainen väkivalta olisi yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:

- 1) Anbarin lääni
- 2) Nineven lääni
- 3) Salah al-Dinin lääni
- 4) Bagdadin kaupunkia ympäröivät alueet (”Bagdadin vyö”, kaupunkia ympäröivät urbaanit alueet, joilla on yhteistä rajaa Anbarin, Babylonin, Diyalan ja Sa-lah al-Dinin läänien kanssa).

Seuraavien alueiden katsottiin olevan sellaisia, joilla esiintyi satunnaisia väkivallantekoja:

- 1) Kirkukin lääni
- 2) Diyalan lääni
- 3) Babylonin lääni
- 4) Bagdadin lääni (pois lukien yllä mainitut osat)
- 5) Irakin Kurdistan
- 6) Etelä-Irak (Basra, Kerbala, Missan, Muthanna, Najaf, Thi-Qar, Wasit Qadis-siya)

2016–2017

Maahanmuuttovirasto arvio Irakin turvallisuustilanteesta päivitettiin jälleen tammi-kuussa 2017 seuraavasti:

Virasto katsoi, että mielivaltainen väkivalta oli yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle aktiivisilla rintamalinjoilla, kuten Mosulissa ja Tel Afarissa.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:

- 1) Anbarin lääni
- 2) Nineven lääni
- 3) Salah al-Dinin lääni
- 4) Bagdadin kaupunkia ympäröivät alueet (”Bagdadin vyö”, kaupunkia ympäröivät urbaanit alueet, joilla on yhteistä rajaa Anbarin, Babylonin, Diyalan ja Sa-lah al-Dinin läänien kanssa).

Seuraavien mainittujen alueiden katsottiin olevan sellaisia, joilla esiintyi satunnaisia väkivallantekoja:

- 1) Kirkukin lääni
- 2) Diyalan lääni
- 3) Babylonin lääni
- 4) Bagdadin kaupunki



Arvio päivitettiin jälleen kesäkuussa 2017, mutta aluekohtaiset arviot pysyivät muuttumattomina.

Seuraavan kerran linjaus päivitettiin joulukuussa 2017. Virasto katsoi, että mielivaltaisen väkivalta oli yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle alueilla, joilla käytiin edelleen aktiivisia taisteluja (kuten Eufrat-joen pohjoispuolella sijaitsevalla erämaa-alueella Anbarin läänissä, joka ulottuu Nineven ja Salah al-Dinin läänien rajoille) sekä tietyillä ISISin hallinnasta hiljattain vapautetuilla alueilla kuten Mosulissa ja Tel Afarissa (Nineve), Hawijassa (Kirkuk), Itä-Shirqatissa (Salah al-Din) sekä Akashatissa, Anassa, Qaimissa ja Rawassa (Anbar). Virasto kuitenkin korosti, että turvallisuustilanne kyseisillä alueilla oli jatkuvassa muutoksessa jatkuvasti. Korkean ja satunnaisen väkivallan alueiden osalta arviot eivät muuttuneet aiempaan nähden. Virasto katsoi, ettei Etelä-Irakissa tai Irakin Kurdistanin itsehallintoalueella ollut käynnissä aseellista selkkausta.

Seuraavan kerran arvio Irakin turvallisuustilanteesta päivitetään kesäkuussa 2018.

9.5 Ruotsin Migrationsverketin Irakia koskevat maalinjaukset vuosina 2014–2018

2014–2016

Vuoden 2014 elokuussa julkaistussa kannanotossa (Rättslig kommentar angående situationen i Irak, 15.8.2014) Migrationsverket katsoi, ettei turvallisuustilanne ollut missään Irakin läänissä sellainen, että kuka tahansa alueelle palaava olisi oikeudenloukkausten vaarassa pelkästään siellä läsnäolonsa vuoksi. Migrationsverket totesi, että taistelut olivat olleet voimakkaimpia Anbarin, Nineven, Salah al-Dinin ja Diyalan lääneissä ja aseellinen väkivalta oli yltänyt sellaiselle tasolle, että lääneissä oli katsottava olevan käynnissä maan sisäinen aseellinen selkkaus. Erityisesti Nineven todettiin kärsineen konfliktista voimakkaasti. Migrationsverketin mukaan Irakin pohjois- ja keskiosien konfliktilla oli ollut vain rajoittunut merkitys Bagdadin läänin ja muiden eteläisempien läänien turvallisuustilanteen kannalta, joissa katsottiin vallitsevan vaikeat olosuhteet, muttei maan sisäistä aseellista selkkausta. Irakin Kurdistanin itsehallintoalueen turvallisuustilanteen katsottiin olevan vakaa.

2016–2018

Migrationsverket päivitti arvionsa Irakin turvallisuustilanteesta marraskuussa 2016 (Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak SR 58/2016, 15.11.2016). Virasto katsoi, että Nineven läänissä sekä tietyissä Kirkukin ja Anbarin läänien osissa tilanne oli niin vakava, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi ja olisi siten toissijaisen suojelun tarpeessa. Kirkukin, Anbarin, Salah al-Dinin, Diyalan ja Bagdadin lääneissä katsottiin olevan käynnissä maan sisäinen aseellinen selkkaus. Etelä-Irakin ja Irakin Kurdistanin itsehallintoalueen osalta virasto katsoi, ettei aseellista selkkausta ollut käynnissä.

2018

Tuoreimman Irak-linjauksensa Migrationsverket julkaisi tammikuussa 2018 (Rättsligt ställningstagande angående situationen i Irak SR 02/2018, 19.1.2018). Virasto totesi maan turvallisuustilanteen parantuneen ja katsoi, ettei Irakissa ollut enää turvallisuustilanteeltaan niin epävakaita alueita, että kuka tahansa alueelle palaava olisi vaarassa. Migrationsverket katsoi, että Nineven, Kirkukin, Anbarin, Salah al-Dinin,



Bagdadin ja Diyalan lääneissä oli käynnissä maan sisäinen aseellinen selkkaus. Etelä-Irakin lääneissä ja Irakin Kurdistanin itsehallintoalueella ei katsottu olevan käynnissä aseellista selkkausta.

9.6 Johtopäätökset Irak-linjauksista Suomen ja Ruotsin välillä

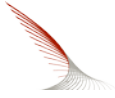
Suomen ja Ruotsin maalinjauuskäytännöt eivät ole täysin vertailukelpoisia toisiinsa nähden.

Vuoden 2016 keväästä alkaen Suomi on päivittänyt arvionsa Irakin turvallisuustilanteesta säännöllisesti kuuden kuukauden välein. Ruotsin käytäntönä on sen sijaan ollut päivittää arvioita tarpeen mukaan. Tämä vaikeuttaa erityisesti Ruotsin julkaisemien linjausten ajantasaisuuden arviointia, sillä tietyllä hetkellä voimassa olevan linjauksen perusteena oleva maatietous voi olla peräisin jopa yli vuoden takaa. Ruotsin päätöksissään soveltama ajantasainen linjaus ei siis välttämättä näy Migrationsverketin viimeisimmässä julkaisemassa asiakirjassa.

Suomi ottaa maalinjauksissaan kantaa Irakin eri alueilla esiintyvän mielivaltaisen väkivallan tasoon. Ruotsin käytäntönä sen sijaan on ollut yksilöidä ainoastaan alueet, jonne kukaan ei voi palata joutumatta EIS 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi sekä alueet, joilla on tai ei ole käynnissä aseellista selkkausta. On lisäksi syytä huomioda, että Suomen arvio Irakin turvallisuustilanteesta ja mielivaltaisen väkivallan tasosta perustuu määritelmädirektiivin 15 artiklan c alakohtaan (Ulkl 88 §:n 1 mom. 3 kohta) kun taas Ruotsin arvioi tilannetta sen perusteella, joutuisiko kuka tahansa tietylle alueelle palaava henkilö EIS 3 artiklan vastaisen kohtelun ja määritelmädirektiivin 15 artiklan b alakohdassa mainitun epäinhimillisen tai halventavan kohtelu kohteeksi. Nämä seikat vaikeuttavat tarkempien johtopäätösten tekemistä pelkkien maalinjausten perusteella.

Suomen ja Ruotsin Irak-linjauksissa on ollut joitakin eroja vuosina 2014–2018.

- Ajanjaksolla elokuu 2014 - marraskuu 2016 Ruotsin maalinjauksen mukaan turvallisuustilanne ei ollut missään Irakin läänissä sellainen, että kuka tahansa alueelle palaava olisi vaarassa joutua oikeudenloukkausten kohteeksi pelkästään siellä läsnäolonsa vuoksi. Suomi sen sijaan myönsi vuodesta 2014 vuoden 2016 toukokuuhun toissijaista suojelua Ulkl 88 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella Nineven, Salah al-Dinin, Diyalan ja Anbarin lääneistä, Kirkukin läänistä (pois lukien Kirkukin kaupunki) sekä Bagdadin läänin Abu Ghraibin, Tarmian ja Mada'inin kunnista kotoisin oleville henkilöille.
- Ajanjaksolla marraskuu 2016 - tammikuu 2018 Ruotsi katsoi, että Nineven läänissä sekä tietyissä Kirkukin ja Anbarin läänien osissa tilanne oli niin vakava, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi ja olisi siten toissijaisen suojelun tarpeessa. Aikavälillä toukokuu 2016 - tammikuu 2017 Suomi katsoi, ettei Irakissa ollut alueita, joilla mielivaltaisen väkivalta olisi ylittänyt äärimmäisen korkealle tasolle. Mielivaltaisen väkivallan katsottiin kuitenkin yltäneen korkealle tasolle Nineven, Anbarin sekä Salah al-Dinin läänissä ja Bagdadin vyöllä. Linjausta muutettiin tammikuussa 2017 siten, että viraston arvion mukaan mielivaltaisen väkivalta oli ylittänyt äärimmäisen korkealle tasolle Irakin aktiivisilla rintamalinjoilla, kuten Nineven läänissä sijaitsevissa Mosulissa ja Tel Afarissa.



- Siinä missä Suomi katsoi vielä joulukuussa 2017, että Irakissa oli edelleen alueita, jonne ei voinut palauttaa ketään äärimmäisen korkeasta aseellisesta väkivallasta johtuen, Ruotsi linjasi tammikuussa 2018, ettei tällaisia alueita enää ollut Irakissa.

Maalinjauksia vertailemalla ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että Suomella tai Ruotsilla olisi ollut merkittävästi tiukempi Irak-linjauskäytäntö tarkastelujakson aikana. Arviot ovat vaihdelleet suuntaan ja toiseen - välillä Suomi on katsonut, että Irakissa on ollut ns. äärimmäisen väkivallan alueita, kun taas Ruotsi on samaan aikaan katsonut, ettei tällaisia ole ja toisinpäin. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että Suomen ja Ruotsin arviot Irakin turvallisuustilanteesta ovat olleet melko lähellä toisiaan vuosina 2014–2018.

Maahanmuuttoviraston arviot alueista eli se, voidaanko jollekin alueelle ylipäätään palauttaa ketään, eivät ole tulleet kumotuiksi tai muutetuiksi muutoksenhaun johdosta. Joissakin tapauksissa linjaus on muuttunut konfliktin eläessä päätöksentekohetkestä siihen, kun tuomioistuin on tehnyt ratkaisunsa.

9.7 Maahanmuuttoviraston Afganistania koskevat maalinjaukset vuosina 2016–2018

2016

Heinäkuussa 2016 Maahanmuuttovirasto päivitti arvionsa Afganistania turvallisuustilanteesta. Samalla aloitettiin nykyisin käytössä oleva menettely, jonka mukaan Afganistania koskeva maalinjaus päivitetään puolivuositain. Turvallisuustilannetta tarkasteltiin myös entistä yksityiskohtaisemmin maan eri alueilla. Linjauksessa otettiin kantaa siihen, mihin kunkin läänin turvallisuustilanne sijoittuu skaalalla ”äärimmäisen korkea väkivalta - satunnainen väkivalta”.

Virasto katsoi, ettei Afganistanissa ollut vuonna 2016 alueita, joilla mielivaltaisen väkivalta olisi yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:

- 1) Helmand
- 2) Kandahar
- 3) Kunduz
- 4) Kunar
- 5) Nangarhar
- 6) Tietyt Kabul-Kandahar-valtatien varrella sijaitsevat piirikunnat Wardakin, Ghaznin ja Zabulin maakunnissa

Muilla alueilla katsottiin esiintyvän satunnaisia väkivallantekoja.

2017

Maahanmuuttoviraston arvio Afganistanin turvallisuustilanteesta päivitettiin jälleen tammikuussa 2017 seuraavasti:

Virasto katsoi, että mielivaltaisen väkivalta oli yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle Helmandin maakunnassa.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:



- 1) Uruzgan
- 2) Kandahar
- 3) Kunduz
- 4) Kunar
- 5) Nangarhar
- 6) Tietyt Kabul-Kandahar-valtatien varrella sijaitsevat piirikunnat Wardakin, Ghaznin ja Zabulin maakunnissa
- 7) Pol Khomrin piirikunta (Baghlan)
- 8) Mohammad Aghan, Azran, Kharwarin, Baraki Barakin ja Charkin piirikunnat (Logar)

Muilla alueilla katsottiin esiintyvän satunnaisia väkivallantekoja.

Arvio päivitettiin jälleen kesäkuussa 2017. Virasto katsoi, että mielivaltainen väkivalta oli yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle Helmandin maakunnassa, Uruzganin maakunnan Tirin Kotin ja Dehrawudin piirikunnissa sekä Nangarharin maakunnan eteläisissä piirikunnissa.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:

- 1) Uruzganin maakunta (yllä lueteltuja piirikuntia lukuun ottamatta)
- 2) Kandaharin maakunta
- 3) Kunduzin maakunta
- 4) Kunarin maakunta
- 5) Nangarharin maakunta (yllä lueteltuja piirikuntia lukuun ottamatta)
- 6) Tietyt Kabul-Kandahar-valtatien varrella sijaitsevat piirikunnat Wardakin, Ghaznin ja Zabulin maakunnissa
- 7) Kabul-Bamiyan-kiertotien varrella sijaitseva Ghorbandin piirikunta (Parwan)
- 8) Pol Khomrin, Baghlan-i-Jadidin, Dahana-i-Ghorin ja Tala wa Barfakin piirikunnat (Baghlan)
- 9) Baraki Barakin, Charkin ja Pol-i-Alamin piirikunnat (Logar)
- 10) Alishingin, Alingarin, Dawlatshahin ja Mehtarlamin piirikunnat (Laghman)
- 11) Faryabin maakunta
- 12) Farahin kaupunki, Bala Boluk ja Posht Rud (Farah)
- 13) Shindadin piirikunta (Herat)
- 14) Darqadin piirikunta (Takhar)
- 15) Tagabin piirikunta (Kapisa)

Muilla alueilla katsottiin esiintyvän satunnaisia väkivallantekoja.

Seuraavan kerran linjaus päivitettiin joulukuussa 2017. Virasto katsoi, että mielivaltainen väkivalta oli yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle samoilla alueilla kuin aiemmassa linjauksessa ja lisäksi Helmandin ja Uruzganin maakuntien raja-alueilla sijaitsevien Kandaharin piirikuntien alueella.

Mielivaltaisen väkivallan katsottiin yltäneen korkealle tasolle seuraavilla alueilla:

- 1) Uruzganin maakunta (yllä lueteltuja piirikuntia lukuun ottamatta)
- 2) Nangarharin maakunta (yllä lueteltuja piirikuntia lukuun ottamatta)
- 3) Kandaharin maakunta (yllä lueteltuja piirikuntia lukuun ottamatta)
- 4) Kunduzin maakunta
- 5) Kunarin maakunta



- 6) Laghmanin maakunta
- 7) Faryabin maakunta
- 8) Kabul-Kandahar-valtatien varrella sijaitsevat piirikunnat:
 - a. Wardakin maakunta: Nirkh, Sayedabad ja Jalrez
 - b. Ghaznin maakunta: Ghaznin kaupunki, Waghaz, Andar, Qarabagh, Moqur, Gilan ja Giro
 - c. Zabulin maakunta: Shahjoy
- 9) Parwanin maakunta: Kabul-Bamiyan-kiertotien varrella sijaitseva Ghorbandin piirikunta
- 10) Baghlanin maakunta: Pol Khomrin, Baghlan-i-Jadidin, Dahana-i-Ghorin, Dushin ja Tala wa Barfakin piirikunnat
- 11) Logarin maakunta: Baraki Barakin, Charkin ja Pol-i-Alamin piirikunnat
- 12) Farahin maakunta: Farahin kaupunki, Bala Bolukin, Posht Rudin ja Anar Daran piirikunnat
- 13) Heratin maakunta: Shindadin piirikunta
- 14) Takharin maakunta: Darqadin ja Khwaja Bahaoddinin piirikunnat
- 15) Kapisan maakunta: Tagabin piirikunta
- 16) Badghisin maakunta: Ghormachin, Qadisin ja Bala Morghabin piirikunnat
- 17) Paktian maakunta: Janikhelin, Gardezin ja Zormatin piirikunnat
- 18) Sar-i Polin maakunta: Sayadin ja Sancharakin piirikunnat
- 19) Jawzjanin maakunta: Darzabin ja Qoshtipan piirikunnat

Muiden alueiden katsottiin olevan sellaisia, joilla esiintyy satunnaisia aseelliseen selkkaukseen liittyviä väkivallantekoja. Panjshirin ja Bamiyanin maakuntien osalta virasto katsoi, ettei aseellista selkkausta ollut käynnissä.

Seuraavan kerran arvio Afganistanin turvallisuustilanteesta päivitetään kesäkuussa 2018.

9.8 Ruotsin Migrationsverketin Afganistania koskevat maalinjaukset vuosina 2016–2018

2016

Migrationsverket päivitti arvionsa Afganistanin turvallisuustilanteesta joulukuussa 2016 (*Rättsligt ställningstagande angående situationen i Afghanistan SR 59/2016, 8.12.2016*). Virasto katsoi, että Helmandin maakunnassa tilanne oli niin vakava, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi ja olisi siten toissijaisen suojelun tarpeessa. Afganistanin muissa maakunnissa (Bamiyanin, Panjshirin ja Daikondin maakuntia lukuun ottamatta) oli viraston arvion mukaan käynnissä maan sisäinen aseellinen selkkaus. Migrationsverket mainitsi, että esimerkiksi Kandaharin, Nangarharin, Kunarin, Laghmanin ja Kunduzin maakunnissa konfliktin taso oli erityisen korkea. Bamiyanin, Panjshirin ja Daikondin maakunnissa ei katsottu olevan käynnissä aseellista selkkausta.

2017

Tuoreimman Afganistan-linjauksensa Migrationsverket julkaisi elokuussa 2017 (*Rättsligt ställningstagande angående situationen i Afghanistan SR 31/2017, 29.8.2017*). Virasto katsoi, että Helmandin ja Uruzganin maakunnissa turvallisuustilanne oli niin vakava, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi ja olisi siten toissijaisen suojelun tarpeessa. Afganistanin muissa maakunnissa (Bamiyanin ja



Panjshirin maakuntia lukuun ottamatta) oli viraston arvion mukaan käynnissä maan sisäinen aseellinen selkkaus. Migrationsverket mainitsi, että vuoden alussa taistelut olivat olleet voimakkaita Kandaharin, Nangarharin, Kunarin ja Ghaznin maakunnissa. Bamiyanin ja Panjshirin maakunnissa ei katsottu olevan käynnissä aseellista selkkausta.

2018

Tammikuussa 2018 Migrationsverket antoi oikeudellisen kannanoton erityisesti Kabuln turvallisuustilanteesta (*Rättslig kommentar angående säkerhetssituationen i Afghanistan, särskilt Kabul SR 03/2018, 31.1.2018*). Virasto katsoi, ettei Kabulissa tapahtuneista terrori-iskuista huolimatta kaupungin turvallisuustilanne ollut sellainen, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Virasto päätyi samaan johtopäätökseen Nangarharin maakunnan osalta. Migrationsverket totesi, että Kabulia voitiin edelleen pitää mahdollisena ja kohtuullisena sisäisen paon kohdealueena, eikä kaupungin yleinen tilanne estänyt sinne palauttamista.

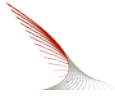
9.9 Johtopäätökset Afganistan linjauksista Suomen ja Ruotsin välillä

Suomen ja Ruotsin maalinjauskäytännöt eivät ole täysin vertailukelpoisia toisiinsa nähden (ks. tarkemmin aiemmin annettu selvitys Suomen ja Ruotsin Irak-linjauskäytännöstä vuosina 2014–2018). On syytä korostaa, että siinä missä Maa-hanmuuttovirasto arvioi Afganistanin turvallisuustilannetta piirikuntatasolla puolivuosittain, Ruotsi päivittää arvionsa tarpeen mukaan ja arvioi turvallisuustilannetta maakuntatasolla.

Suomen ja Ruotsin Afganistan-linjauksissa on ollut joitakin eroja vuosina 2016–2018.

- Ajanjaksolla heinäkuu 2016 - tammikuu 2017 Suomi katsoi, ettei Afganistanissa ollut alueita, joilla esiintyvän mielivaltaisen väkivallan taso olisi yltänyt äärimmäisen korkealle tasolle. Ruotsi katsoi tuolloin, että Helmandin maakunnassa vallitsi tällainen tilanne. Tammikuussa 2017 Suomi muutti arviotaan siten, että Helmandissa mielivaltaisen väkivallan katsottiin olevan äärimmäisen korkealla tasolla.
- Aikavälillä kesäkuu 2017 - joulukuu 2017 Suomi on katsonut, että väkivalta on ollut äärimmäisen korkealla tasolla Helmandin maakunnassa sekä tietysti Uruzganin ja Nangarharin maakuntien piirikunnissa. Ruotsi on elokuusta 2017 alkaen katsonut, että vastaava tilanne vallitsee Helmandin lisäksi myös Uruzganin maakunnissa.
- Aikavälillä joulukuu 2017 - toukokuu 2018 Suomi on katsonut, että väkivalta on ollut äärimmäisen korkealla tasolla Helmandin maakunnassa sekä tietysti Uruzganin, Nangarharin ja Kandaharin maakuntien piirikunnissa. Kyseisellä ajanjaksolla Ruotsi on katsonut, että tällainen tilanne vallitsee ainoastaan Helmandin ja Uruzganin maakunnissa.

Maalinjauksia vertailemalla ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että Suomella tai Ruotsilla olisi ollut merkittävästi tiukempi Afganistan-linjauskäytäntö tarkastelujakson aikana. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Suomen ja Ruotsin arviot Afganistanin turvallisuustilanteesta ovat olleet melko lähellä toisiaan vuosina 2016–2018. Siinä missä Ruotsi on elokuusta 2017 alkaen katsonut, että Helmandin ja Uruzganin lääneissä turvallisuustilanne on niin vakava, että jokainen alueelle palaava henkilö olisi



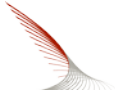
vaarassa joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi, Suomi on katsonut, että vastaava äärimmäisen väkivallan tilanne vallitsee Helmandin ja tiettyjen Uruzganin maakunnan piirikuntien lisäksi myös Nangarharin maakunnan eteläosissa sekä (joulukuusta 2017 alkaen) Kandaharin länsi- ja luoteisosissa.

10 KEHITTÄMISKOHTEET KOOTUSTI

Yleisenä kehittämiskohteena on varautuminen uuteen hakijamäärien äkilliseen nousuun ja sen varmistaminen, että toiminnan laatu pysyy hyvällä tasolla, vaikka hakijamäärät kasvavat. Lisäksi kykyä tuottaa lyhyessä ajassa hakemus- ja päätösmääriä koskevaa analytiikkaa automaation avulla on kehitettävä. Tässä sisäisessä selvityksessä on lisäksi tunnistettu ainakin seuraavat kehittämiskohteet:

10.1 Vireillepano- ja vastaanottovaiheen kehittämiskohteet

- vireillepanon kirjaamiskäytäntöjä on tarpeen kehittää ja yksinkertaistaa niin että ruuhkatilanteissakin tarpeelliset tiedot hakijasta tulevat kirjatuiksi
- vireillepanossa kirjataan systemaattisesti keskeiset hakuperusteet/syyt kotimaasta lähdölle ja ne tiedot henkilöstä, jotka edistävät asian selvittämistä puhuttelussa ja tarpeellisten lähtömaatietojen hankkimista ennen puhuttelua
- hakemusten vireillepano voitaisiin rajoittaa muutamalle poliisilaitokselle Suomessa ja nämä laitokset voisivat erikoistua turvapaikka-asioihin
- yleistä oikeudellista neuvontaa tulee kehittää niin että neuvonta muun ohella edistää turvapaikkapuhuttelun onnistumista ja hakijoilla on yhdenvertainen pääsy neuvontaan
- hakijan informointia vireillepanohetkellä on tarkasteltava ja varmistettava, että informointi on yhtenäistä, mutta ottaa huomioon vireillepanohetkellä tunnistetut erityistarpeet
- informointi vireillepanossa ja vastaanottokeskuksessa tulee tarkastella kokonaisuutena, niin että se on johdonmukaista myös hakijan kannalta
- tämä kehittäminen on syytä tehdä yhteistyössä vireillepanoviranomaisten rajavartiolaitos ja poliisi, turvapaikkayksikön ja vastaanottokeskuksen kanssa
- informointia tulee kehittää niin, että hakija saa kuvan, mitä hänen asiassaan tulee tapahtumaan prosessin aikana, mitä häneltä odotetaan ja mitkä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa ovat
- informointi jatkuu vastaanottokeskuksessa, jossa erityisesti hakijaa tulee valmistaa turvapaikkapuhutteluun, selvityksen toimittamiseen asiassaan eri vaiheissa prosessia ja siitä, mikä merkitys turvapaikkapuhuttelulla hänen asiassaan on ja miten puhuttelu etenee, myös tulkin ja muiden puhutteluun osallistuvien rooli puhuttelussa tulee selostaa hakijalle
- neuvonta vastaanottovaiheessa on parhaimmillaan monikanavaista ja ottaa huomioon ihmisten erilaisten oppimistavat, myös haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet
- neuvonta voi olla yleistä neuvontaa, mutta myös mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun olisi turvattava
- hakemus- ja puhutteluvaiheen osalta oikeusapuun oikeutettujen ohjaaminen oikeusapuun tulee varmistaa vireillepanoviranomaisten ja vastaanottokeskuksen virkamiesten kanssa
- Maahanmuuttovirasto kehittää tätä hakijoiden oikeudellista neuvontaa ONE -hankkeessa



- haavoittuvassa asemassa olevien ja/tai erityisiä tarpeita omaavien hakijoiden tarpeiden tunnistaminen ja niihin vastaaminen on haasteena erityisesti uusia vastaanottokeskuksia perustettaessa, mutta asiaa on tarpeen pitää esillä jatkuvasti henkilöstön koulutuksessa
- turvapaikanhakijoiden terveyden, hyvinvoinnin ja palvelutarpeiden kartoittamista valtakunnallisesti kehitetään Terttu-hankkeessa tavoitteena yhdenvertaiset palvelut, hakijan pääsy palveluihin eri vastaanottokeskuksissa tulee olla yhdenvertaista
- lapsiperheet tarvitsevat erityistä tukea ja heillä on erityisiä tarpeita, alaikäisten yksin tulleiden hakijoiden ohella perheiden mukana olevat lasten tarpeet tulee huomioida vastaanottovaiheessa

10.2 Kehittämiskohteet tulkkaukseen liittyen

- Tulkkauksen laadun ja oikeellisuuden systemaattista seuranta ei Maahanmuuttovirastossa ole ja sitä tulee kehittää, erityisesti turvapaikka-asioissa tulkkauksen laatu on kriittinen tekijä
- Tulkkauksen laatua tulee seurata vähintään pistokokeenomaisesti jokaisen sopimustulkin tulkkauksista virkamiesasemassa tai muuten virastoon palvelusuhteessa olevan ammattitulkin tekemänä
- Maahanmuuttoviraston olisi hyvä harkita tällaisten revisiotulkkien ottamista palvelukseensa tärkeimpien lähtömaiden kielistä
- Tulkkaukspalvelujen hankinnassa tulee kiinnittää tarkempaa huomiota laadun varmistamiseen jatkossa
- Maahanmuuttoviraston tulee tarkastella uuden teknologian hyödyntämistä tulkkauksessa ja tulkkauksen laadun valvonnassa

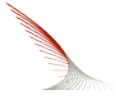
10.3 Kehittämiskohteita turvapaikkapuhutteluun liittyen

- perehdyttämistä työhön kehitetään nykyiseltä hyvältä tasolta edelleen ja vaurdutaan uuteen ruuhkatilanteeseen, huomioidaan puhuttelijan mahdollisuus valmistautua riittäväällä tavalla puhutteluun
- kehitetään turvapaikkamenettelyn opintokokonaisuus
- ruuhkatilanteessa uusien rekrytoinnin ulkoistaminen tai vaihtoehtojen etsiminen muuten esimiesten suorittamalle rekrytoinnille
- puhuttelujen tallentamisen tekniikkaa täytyy parantaa niin että kaikissa tapauksissa, myös video- ja muissa etätulkkauksitilanteissa äänen laatu on riittävän hyvää ja tallennus onnistuu varmasti
- avustajien aikataulut eivät saisi viivästyttää puhutteluun pääsyä

10.4 Maalinjausten valmistelu

- UNHCR:n lisäksi eri tahojen, viranomaisten ja järjestöjen kuuleminen tai muuten mukaan ottaminen maalinjausten valmisteluprosessiin
- viraston ulkopuolisia asiantuntijatahoja voidaan kuulla myös maaraportteja laadittaessa

Maahanmuuttoviraston oma arvio on, että turvapaikkapuhuttelun ja -päätöksenteon laatu tällä hetkellä on hyvällä tasolla ja sitä ja virkamiesten osaamista tulee ylläpitää ja edelleen kehittää. Turvapaikkamenettelyyn liittyvää laillisuusvalvontaa, muutakin kuin päätöksentekoon liittyvää tulee edelleen kehittää riskiarvioinnin kautta. Laadun-



kehittäminen jatkuu edelleen ja siinä seurataan muiden EU-valtioiden, pohjoismaiden, erityisesti Ruotsin kehitystä. Kokonaisprosessissa on edelleen kehitettävää erityisesti huomioiden turvapaikanhakijan neuvonta ja vireillepano- ja vastaanottovaiheen yhteys turvapaikkaperusteiden selvittämiseen.

Se oikeudellinen ohjaus, mitä saadaan kanteluratkaisujen ja turvapaikkapäätöksentekoa koskevan muutoksenhaun kautta otetaan luonnollisesti huomioon ja tarpeelliset muutokset menettelyssä tai lain soveltamisessa pannaan täytäntöön.

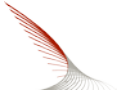
11 JATKOTUTKIMUSAIHEITA

Maahanmuuttovirasto arvostaa tieteellisin metodein toteutettuja tutkimuksia, joita voidaan käyttää turvapaikkamenettelyn ja -päätöksenteon kehittämiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttamaa tutkimusta voitaisiin laajentaa niin, että tutkimuksessa käytäisiin läpi puhuttelupöytäkirjat ja muu hakijan asiassa kertynyt selvitys ja arvioitaisiin sen perusteella, onko päätöksen kirjattu uskottavuuden arviointi ollut asianmukaista. Puhutteluihin liittyen olisi myös mielenkiintoista selvittää, onko puhutteluissa kysytty riittävästi epäselvistä asioista ja missä suhteessa eri vuosina puhutteluihin käytetty aika on puhuttelun laatuun eli siihen, onko puhuttelussa käyty läpi kansainvälisen suojelun tarpeen selvittämisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Tulkkauksen laadun ja tulkin oman suomenkielentaidon vaikutus asian selvittämiseen ja ratkaisuun tarjoaa myös tutkimusaiheita.

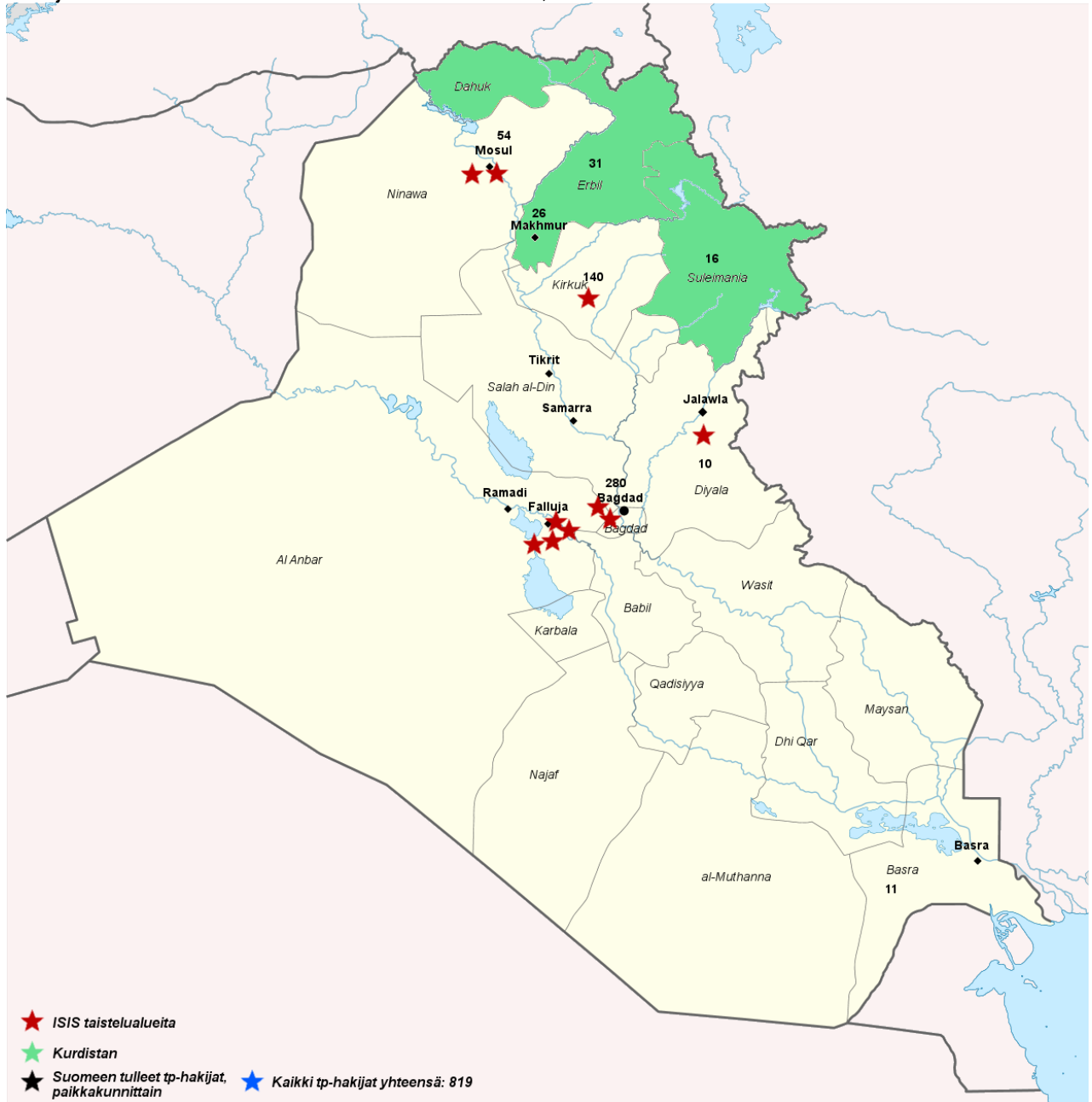
Maahanmuuttovirasto toivoo, että tämä selvitys avaa turvapaikkamenettelyä ja päätöksentekoa myös mahdollisten tutkimusaiheiden osalta lisää. Salassa pidettävää aineistoa voidaan luovuttaa tutkimustarkoituksessa, kun tiedon käsittelystä on tarkkaan säännelty luvassa.

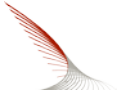


Liitteet

Irakilaiset hakijat ja konfliktin tilanne vuonna 2013

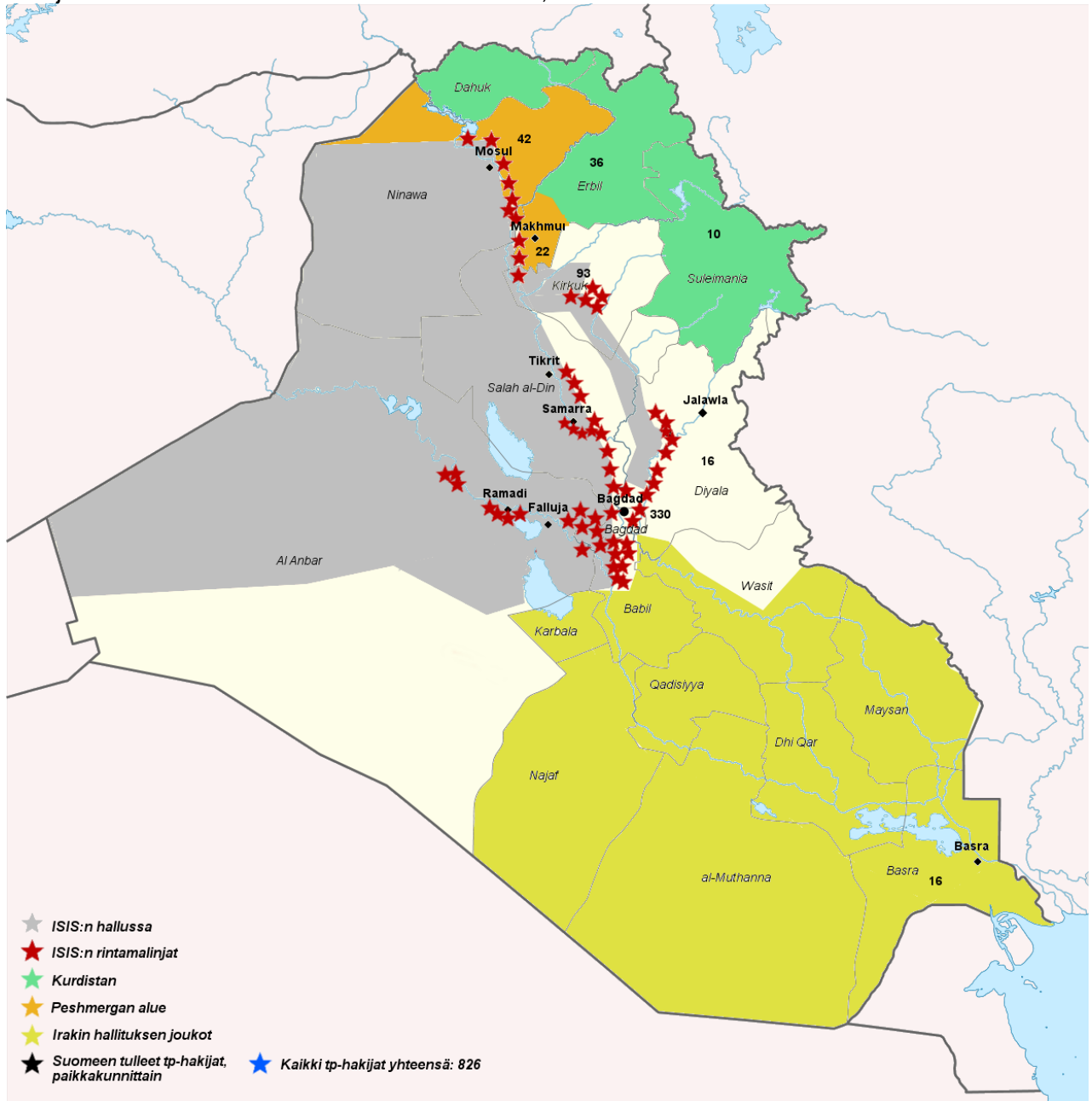
Hakijamäärän osalta tiedot ovat suuntaa-antavia, kts.s. 87

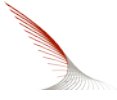




Irakilaiset hakijat ja konfliktin tilanne vuonna 2014

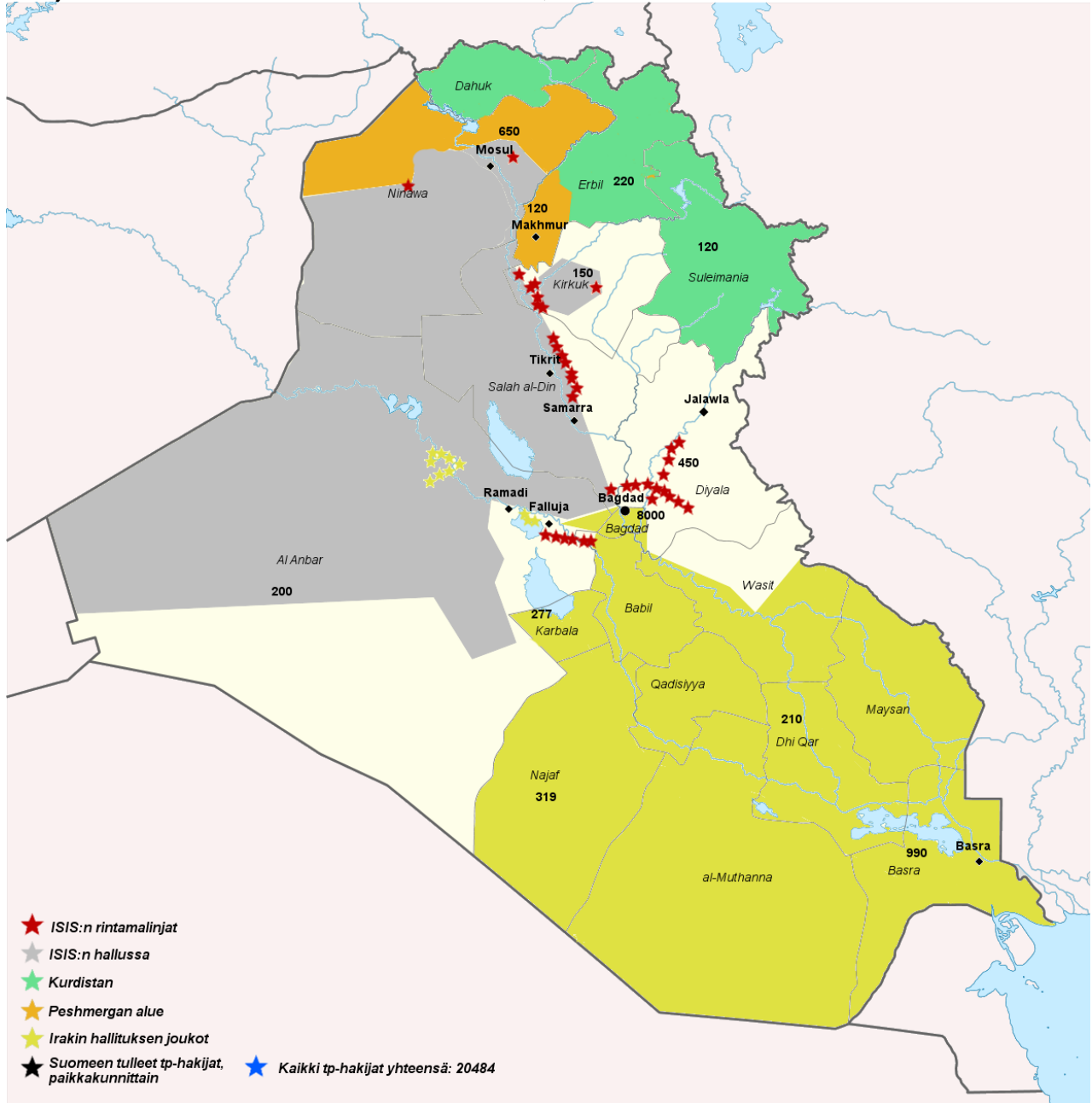
Hakijamäärän osalta tiedot ovat suuntaa-antavia, kts.s. 87

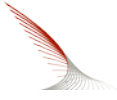




Irakilaiset hakijat ja konfliktin tilanne vuonna 2015

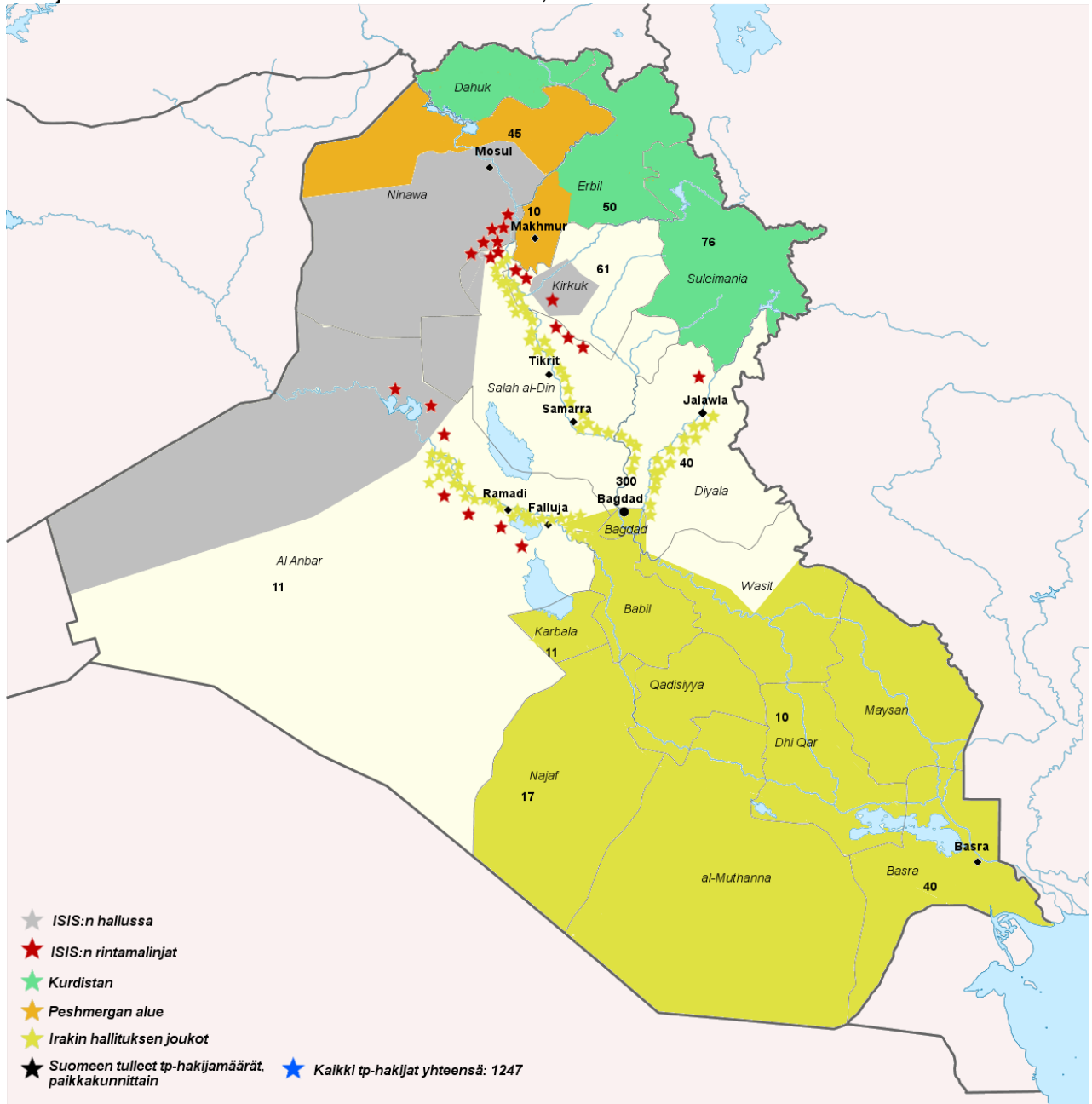
Hakijamäärän osalta tiedot ovat suuntaa-antavia, kts.s. 87

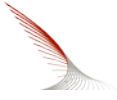




Irakilaiset hakijat ja konfliktin tilanne vuonna 2016

Hakijamäärän osalta tiedot ovat suuntaa-antavia, kts.s. 87





Irakilaiset hakijat ja konfliktin tilanne vuonna 2017

Hakijamäärän osalta tiedot ovat suuntaa-antavia, kts.s. 87

