MAAHANMUUTTOVIRASTO MIGRATIONSVERKET FINNISH IMMIGRATION SERVICE

O 11/2016 VP; KATSAUS TURVAPAIKANHAKIJATILANTEESTA JA KEINOT PROSESSIN EDELLEEN TIUKENTAMISEEN - MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

1. Katsaus turvapaikanhakija- ja päätöstilanteeseen, isoimmat hakijaryhmät, myönteisen oleskeluluvan saaneiden osuus, virkamiestilanne, odotettavissa oleva päätöstahti ja Maahanmuuttoviraston tehostamistoimet

Vuonna 2015 Suomesta haki kansainvälistä suojelua yhteensä 32 476 hakijaa. Top -5 hakijamaat olivat Irak (20 485), Afganistan (5214), Somalia 1981), Syyria (877) ja Albania (762). Turvapaikkapäätöksiä tehtiin viime vuonna 7 466 hakijalle, joista myönteisiä yhteensä 1879 (muut eivät ole siis saaneet lupaa jäädä maahan; tässä mukana peruuttamiset sekä katoamiset).

Hakijamäärä ajalla 1.1. -7.2.2016 oli yhteensä 1212 – näistä oli 27 % afgaaneja, 19 % irakilaisia, 7 % syyrialaisia, 7 % intialaisia (Venäjältä tulleita), 4 % iranilaisia. Viimeisen 7 vrk:n hakijamäärä oli yhteensä 193 (vrk-vaihtelu 17-43).

Päätöksiä on tehty 1.1.2016 alkaen 1 789 hakijalle, näistä 402 on ollut myönteisiä päätöksiä (muut eivät ole siis saaneet lupaa jäädä maahan; tässä mukana kielteisten päätösten lisäksi hakemusten peruuttamiset sekä katoamiset). Päätöksistä 68,4 % on sellaisia, jotka ovat nopeasti täytäntöönpantavissa (joko heti tiedoksiannon jälkeen tai kahdeksantena päivänä tiedoksiannosta).

Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa (ensimmäistä päätöstä odottavat) odottavien hakemusten jonossa on tällä hetkellä 26 487 hakemusta. Viraston tavoitteena tavoite on tehdä elokuun 2016 loppuun mennessä vuoden vaihteessa kertynyt jono pois.

Maahanmuuttoviraston tavoite on tehdä nykyisellä henkilöstömäärällä (tp-hakemusten käsittelyprosessissa 501 henkilöä – vuosi sitten oli 73 henkilöä) 45 000 hakijalle päätös vuodessa, ja noin 1000 päätöstä/viikko uuden henkilöstön perehdyttyä tehtäviin riittävästi, ja päätöksenteon tehokkuutta lisätään kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on 1.2.2016 aloittanut suuri määrä uutta henkilöstöä (mm. uusi tulosalue Vaasassa). Turvapaikkahakemusten käsittelyprosessissa on turvapaikkayksikössä nyt 501 henkilöä, joista puhutteluja suorittavia ja päätöksiä esitteleviä ylitarkastajia 355. Uuden henkilöstön perehdytys on alkanut 1.2.2016.

Järjestelykeskuksessa (Tornio) on ollut Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ylitarkastajia seulomassa hakemuksia ja puhuttelemassa hakijoita. Ylitarkastajat vastaavat yhdessä viraston tilannekeskuksen kanssa näiden hakijoiden ohjaamisesta vastaanottokeskuksiin, joista turvapaikkayksikön tulosalueet puhuttelevat ja tekevät päätökset hakijoille.

Venäjältä itärajan yli tulleiden hakijoiden asioiden käsittely on priorisoitu. Jonossa tällä hetkellä 1130 hakemusta, päätöksiä tehty 158 ja maasta poistettu 18 henkilöä.

PL 18, 00581 Helsinki
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 18, 00581 Helsingfors
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

P.O. Box 18, FI-00581 Helsinki, Finland
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

Osa itärajan yli tulleista hakijoista on kadonnut, joten Suomi on oletettavasti ollut vain kauttakulkumaa näille henkilöille.

Turvapaikka-asioiden poikkihallinnollisessa operatiivisessa työryhmässä (jota Maahanmuuttovirasto vetää) seurataan turvapaikkatilannetta ja sovitaan tarvittavista yhteistoimista viranomaisten kesken. On sovittu, että turvapaikkatutkinnan (henkilöllisyyden, maahan tulon ja –reitin selvittäminen) osalta toimivalta siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.3. alkaen (asiaa koskeva lainmuutos tulossa eduskunnan käsittelyyn).

2. Perusteet myönteisen oleskeluluvan saamiselle

Turvapaikkaprosessissa oleskelulupa myönnetään, jos henkilö on kotimaassaan vainon vaarassa eli jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa koti- tai pysyvässä asuinmaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän pelkonsa vuoksi on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Oleskelulupa myönnetään, jos henkilö on toissijaisen suojelun tarpeessa eli 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 kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta sekä mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Humanitäärisen suojelun perusteella oleskelulupa myönnetään jos turvapaikanhakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin takia taikka siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen vuoksi, joka voi johtua kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta. Humanitäärisen suojelun kategorian poistamisesta ulkomaalaislaista on vireillä lakiehdotus (HE 2/2016).

Turvapaikkaprosessissa tutkitaan myös muita ulkomaalaislain oleskelulupaperusteita. Oleskelulupa voidaan myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupan uhrille tai sen vuoksi, ettei henkilöä saada poistettua maasta hänen omasta myötävaikutuksestaan huolimatta. Tämän lisäksi erillisestä hakemuksesta ja maksamalla käsittelymaksun turvapaikkaprosessissa voi ulkomaalaislain kutakin lupaperustetta koskevien edellytysten täyttyessä saada oleskeluluvan työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella.

3. Kuvaus turvapaikkaprosessista kansalaisuuden myöntämiseen

3.1. Turvapaikkaprosessi

Turvapaikkahakemus tehdään rajalla tai valtion sisällä rajavartiolaitokselle tai poliisille. Nämä selvittävät henkilön henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Tähän osuuteen kuuluu Eurodac -sormenjälkivertailu, jossa selvitetään, onko joku muu Euroopan valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä (ns. Dublin -menettely). Henkilö voidaan ottaa säilöön tai häneen voidaan kohdistaa muita ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa

edellytysten selvittämiseksi. Henkilö majoitetaan vastaanottokeskukseen. Tämän jälkeen asia siirtyy Maahanmuuttovirastolle käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.

Maahanmuuttovirasto tekee mahdollisten Eurodac-hittien perusteella selvittelyn vastuuvaltiosta. Jos toinen maa on vastuussa, henkilön hakemusta ei tutkita aineellisesti Suomessa ja hänet käännytetään vastuuvaltioon.

Jos henkilö jää Suomeen turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten, Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa selvitetään edellytykset kansainvälisen suojelun saamiseksi ja mahdolliset muut oleskelulupaperusteet. Tämän jälkeen ja mahdollisten muiden selvitysten hankkimisen jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee ratkaisun asiassa. Muut selvitykset voivat olla oikeuslääketieteellinen iänmääritys, jos henkilö väittää olevansa alaikäinen, mutta viranomaisella on syytä havaintojensa perusteella pitää häntä aikuisena. Hakijan puhumaan kieltä tai murretta voidaan analysoida sen selvittämiseksi, tuleeko henkilö alueelta, jolta väittää tulevansa. Tämä tehdään silloin, kun alueella on merkitystä kansainvälisen suojelun edellytysten arvioinnissa. Henkilön toimittamat asian kannalta relevantit asiakirjat, lähinnä passi, toimitetaan aitoustutkimukseen. Lisäksi tarvittaessa hankitaan hakijan tapauksen kannalta relevanttia, yksilöityä lähtömaatietoa. Tietyissä tapauksissa pyydetään henkilöstä suojelupoliisin lausunto.

Maahanmuuttoviraston päätös annetaan tiedoksi haastetiedoksiantona hakijalle. Tiedoksiantomenettelyn keventämisestä erityisesti oleskeluluvan myöntämisen tilanteissa, on vireillä lakimuutosehdotus (HE 2/2016). Tällä hetkellä kaikki päätökset antaa tiedoksi poliisi.

Jos henkilölle myönnetään oleskelulupa, Maahanmuuttoviraston osuus päättyy ja henkilö siirtyy vastaanottokeskuksesta kunnan asukkaaksi. Suurimmasta osasta kielteisiä päätöksistä haetaan muutosta, jolloin asia siirtyy valituksen johdosta hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Valitusaika on 30 vuorokautta päätöksen tiedoksisaannista. Valitusajan lyhentämisestä on vireillä lakimuutosehdotus. Maahanmuuttovirasto antaa valituksen johdosta lausunnon. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen henkilö tai Maahanmuuttovirasto voi hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Käännyttämispäätökseen voidaan liittää maahantulokielto koskemaan Schengen -aluetta tai vain Suomea. Yleensä maahantulokielto koskee Schengen -aluetta. Ulkomaalaislaissa säädetään erikseen kielteiseen päätökseen liittyvän käännyttämisen täytäntöönpanosta. Poliisi panee kielteisen päätöksen täytäntöön eli käytännössä huolehtii siitä, että henkilö poistuu maasta. Henkilöllä on tietyin edellytyksin mahdollisuus palata vapaaehtoisesti ja saada tukea uudelleen kotoutumiseen kotimaassaan. Henkilö voi myös peruuttaa turvapaikkahakemuksensa tai kadota, jolloin turvapaikkahakemus raukeaa.

3.2. Oleskeluluvan jatkaminen

Oleskelulupa turvapaikan tai toissijaisen suojeluaseman saaneelle myönnetään ulkomaalaislain mukaan neljäksi vuodeksi. Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään, jollei esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, etteivät edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnettiin edellinen määräaikainen oleskelulupa, ole edelleen voimassa. Tämä tarkoittaa, että henkilön tulee edelleen olla vainon vaarassa tai toissijaisen suojelun tarpeessa. Jatkoluvat myöntää tällä hetkellä poliisi. Lupaedellytysten toteamiseksi ei suoriteta puhuttelua tai vastaavaa

selvitystä, vaan jatkolupa myönnetään, jos ei ole tullut esille sitä vastaan puhuvia seikkoja. Vireillä on lainsäädäntöhanke, jossa toimivalta jatkolupien myöntämisessä esitetään siirrettäväksi Maahanmuuttovirastolle.

Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset, joiden perusteella ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, ovat olemassa ja pysyvän oleskeluluvan myöntämiselle ei ole tässä laissa mainittuja esteitä. Oleskelua pidetään yhtäjaksoisena, jos ulkomaalainen on oleskellut Suomessa vähintään puolet oleskeluluvan voimassaoloajasta. Yhtäjaksoista oleskelua eivät katkaise poissaolot, jotka johtuvat tavanomaisista loma- tai muista matkoista tai työskentelystä ulkomailla olevassa työkohteessa suomalaisen työnantajan lähettämänä.

Jos oleskelulupa on saatu pakolaisuuden, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella, neljän vuoden määräaika lasketaan maahantulopäivästä, mikä tarkoittaa, että ensimmäisen neljän vuoden luvan myöntämisen jälkeen, henkilön on mahdollista saada pysyvä lupa, jollei vastasyitä tälle ole tullut esille.

3.3. Suomen kansalaisuuden saaminen

Kansalaisuuslain mukaan Suomen kansalaisuuden saaminen edellyttää, että hakijan henkilöllisyys on luotettavasti selvitetty ja henkilö täyttää muut kansalaistamisen edellytykset. Turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden kohdalla henkilöllisyyden selvittäminen voi olla ongelmallista, koska monet heistä saapuvat maista, joiden asiakirjoja ei ylipäätään voida pitää luotettavina. Lisäksi monet ovat tahallaan hävittäneet kaikki henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjansa ennen maahan saapumista. Heidän henkilötietonsa perustuvat siis vain heidän omaan kertomaansa.

Kansalaisuuden saamisen keskeisenä yleisenä edellytyksenä on mm., että henkilön varsinainen asunto ja koti on ja on ollut Suomessa viimeksi kuluneet viisi vuotta keskeytyksettä (yhtäjaksoinen asumisaika); tai seitsemän vuotta 15 ikävuoden täyttämisen jälkeen, joista viimeksi kuluneet kaksi vuotta keskeytyksettä (kerätty asumisaika).

Kansalaistamisen edellytyksistä voidaan poiketa kansalaisuuslaissa säädetyillä perusteilla. Mm. pakolaisaseman, toissijaista tai humanitaarista suojelua saaneen kohdalla asumisaika on lyhimmillään neljä vuotta. Asumisaika lasketaan esim. turvapaikanhakijan kohdalla turvapaikkahakemuksen jättämisestä.

Henkilöä ei kuitenkaan kansalaisteta, vaikka hän täyttäisi kansalaistamisen edellytykset, jos on perusteltua syytä epäillä, että kansalaistaminen vaarantaa valtion turvallisuutta tai yleistä järjestystä, tai jos kansalaisuuden saamisen pääasiallisena tarkoituksena on hyödyntää Suomen kansalaisuuteen liittyvää etuutta ilman tarkoitusta asettua asumaan Suomeen taikka jos kansalaistaminen muusta painavasta syystä hakijan tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella on vastoin valtion etua.

4. Turvapaikanhakijoiden haastattelujen toteuttaminen, tulkkien valinta ja puolueettomuus

Turvapaikkapuhuttelussa paikalla on hakija, tulkki, puhuttelija sekä usein myös avustaja. Yksin tulleen alaikäisen puhuttelussa paikalla on lisäksi hänen edustajansa. Puhutteluun varataan kolme tuntia aikaa. (1.3. lähtien Migri suorittaa

poliisin sijaan aiemmin poliisille ja rajavartiolaitokselle kuuluneen osuuden henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Tämä tulee pidentämään Maahanmuuttoviraston puhutteluita nykyisestä noin tunnilla.) Tänä aikana hakija puhutellaan ja pöytäkirja tarkistetaan. Puhuttelussa hakija saa vapaasti kertoa turvapaikkaperusteensa. Tämän jälkeen hakijalle esitetään tarkentavia kysymyksiä, sekä avoimia että suljettuja. Mikäli puhuttelu jää kesken varataan heti aika jatkopuhuttelulle. Tietyistä maista tulevat hakijat, joiden hakemusten voidaan olettaa olevan ilmeisen perusteettomia, ohjataan nopean puhuttelun menettelyyn.

Puhutteluja pidetään sekä Migrin tiloissa että joissakin vastaanottokeskuksissa ja jatkossa myös ns. satelliittipisteissä (esim.Leppävaara).

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on kiinnittänyt huomiota puhuttelujen tehostamiseen ja asiasta on keskusteltu myös Helsingin hallinto-oikeuden hallintotuomareiden kanssa palaverissa 5.2.2016. Sekä hallinto-oikeus että turvapaikkayksikkö painottivat turvapaikanhakijaa kuultaessa vapaan kerronnan tärkeyttä, mutta korostivat ylitarkastajan vastuuta prosessin johtamisessa. Ylitarkastajaa toivottiin ohjaamaan hakijaa vapaan kerronnan aikana, jotta hakija kertoisi vain päätöksenteon kannalta olennaisia asioita. Tällöin vapaan kerronnan osuus lyhenisi huomattavasti nykyisestä.

Vuonna 2015 havaittiin, että moni turvapaikanhakija, erityisesti albaani, jätti tulematta puhutteluun syytä ilmoittamatta. Tästä johtuen virastossa päätettiin ns. ylibuukkaukseen siirtymisestä eli pidetään erillisiä albaanipäiviä sekä irakilaispäiviä, jolloin paikalle kutsutaan 10-20 albaania/irakilaista ja puhutellaan niin monta, kun ehditään. Osa jää tällöin puhuttelematta ja heidät kutsutaan nopealla aikataululla uudelleen puhutteluun. Puhuttelujärjestyksessä priorisoidaan hakijoita, joilla on avustaja paikalla, sekä lapsiperheitä.

Maahanmuuttovirastolla on Hanselin tulkkauspalveluita koskevan puitejärjestelyn pohjalta tehdyn kevennetyn tarjouskilpailuun perustava sopimus Semantixin kanssa, joka on voimassa 31.12.2016 saakka. Semantix on Etelä- ja Kaakkois-Suomen osata tarjouskilpailun voittaja. Maahanmuuttovirasto voi hankkia tulkkauspalveluita myös muilta palveluntuottajilta, mikäli sopimustoimittajat eivät yksittäistapauksessa kykene tuottamaan Maahanmuuttoviraston tilaamaa palvelua määritellyssä aikataulussa.

Kaikista palvelun tuottamisessa käytettävistä tulkeista tehdään turvallisuusselvityksistä annetussa laissa (726/2014) tarkoitettu perusmuotoinen turvallisuusselvitys. Maahanmuuttovirasto ei anna mitään tietoja tulkattavasta ennen tulkkaustilannetta tulkille, joten tulkilla on velvollisuus ilmoittaa tulkkauksen alussa, jos on esteellinen tulkkaukseen. Jos tulkin ammattitaito kyseenalaistetaan tai tulkin puolueettomuudesta on epäilyksiä hänen harjoittamansa toiminnan ja yhteyksiensä vuoksi, Maahanmuuttovirasto ei käytä tällaista tulkkia puhutteluissa.

5. Keinot hakijan henkilöllisyyden toteamiseen

Turvapaikanhakijan henkilöllisyys voidaan luotettavasti todeta henkilön passista, jonka aitous on selvitetty. Aitoa passia voi kuitenkin käyttää väärä henkilö.

Jos turvapaikanhakijalla ei ole passia tai siihen rinnastuvaa muuta asiakirjaa, henkilöllisyys jää varmentamatta. Tämä on hyvin yleistä turvapaikkaprosessissa.

Lähtökohdaksi otetaan tällöin ilmoittamat tiedot, jos vastanäyttöä niille ei ole. Usein tämä näkyy myöhemmin siinä, että luvan saatuaan henkilö pyrkii muuttamaan tietojaan väestötietojärjestelmässä. Maistraatit pyytävät näissä tapauksissa Maahanmuuttoviraston lausunnon ennen muutospyynnön hyväksymistä. Muutospyyntö voidaan myös hylätä. Passitta turvapaikkaa hakeneet henkilöt voivat myös esittää passin luvan saatuaan maistraatille. Tästä tiedon saatuaan Maahanmuuttovirasto käynnistää tarpeelliset prosessit lupien kannalta ja tekee tarvittaessa ilmoituksen poliisille.

6. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä ja mille alueille he ovat palanneet; voidaanko ajatella, että alueet, joille vapaaehtoinen paluu tapahtuu olisi peruste määritellä alue turvalliseksi

Vapaaehtoinen paluu kotimaahan voi tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen poistuu maasta itse hankkimillaan lipuilla joko poliisin valvonnassa tai omatoimisesti. Vapaaehtoisesti palaava voi matkustaa myös poliisin hankkimilla lipuilla, jos hänellä on toimeenpanokelpoinen maastapoistamispäätös. Näistä maasta poistumisista tilastoa pitävät poliisi ja Rajavartiolaitos.

Vapaaehtoiseen paluuseen on voinut saada tukea vastaanottolain 31 §:n mukaan 1.7.2015 alkaen. Tätä aiemmin samanlaista tukea on ollut saatavilla Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM, International Organization for Migration) EU-tuella toteuttamista hankkeista. IOM toimii paluun käytännön toteuttajana myös nykyisessä järjestelyssä. IOM:n järjestämällä vapaaehtoisen paluun tuella palasi vuonna 2015 yhteensä 632 henkilöä. Eniten palaajia oli Irakiin (249) ja Albaniaan (146). Tammikuussa 2016 palaajia on ollut 78, pääkohdemaina edelleen Irak (45) ja Albania (14).

Ulkomaalainen voi halutessaan palata vapaaehtoisesti lähes mihin maahan tahansa. Jokainen palaaja tekee itse päätöksen siitä että palaa vapaaehtoisesti, ja päätöstä tehdessään arvioi oman henkilökohtaisen tilanteensa niin täällä Suomessa kuin kotimaassaan. Koko aluetta tai valtiota ei voi luokitella turvalliseksi sillä perusteella että yksittäinen palaaja haluaa ja voi palata sinne. Alueiden sisällä on eroja yleisen turvallisuustilanteen suhteen, ja myös se mihin ihmisryhmään henkilö kuuluu, vaikuttaa hänen turvallisuuteensa sekä ihmisoikeustilanteeseensa hänen kotimaassaan. Usein konfliktialueilla tai sodan keskellä asuu turvattomista tai jopa vaarallisista olosuhteista huolimatta ihmisiä eikä tätäkään seikkaa voida pitää osoituksena, että kyseinen valtio tai sen tietty alue on turvallinen arvioitaessa turvapaikkahakemuksia Suomessa ulkomaalaislain mukaan. Suomessa jo suojelua saaneen henkilön matkustaessa takaisin kotimaahansa, hänen suojelun tarpeensa edellytysten voimassa olo tulee kuitenkin uudelleentarkasteltavaksi, jos maahanmuuttoviranomaiset saavat tiedon tästä.

Valtion tai sen alueen turvallisuutta turvapaikka-asian yhteydessä arvioidaan yleisellä tasolla toissijaisen suojelun ja humanitäärisen suojelun edellytysten kannalta. Toissijasta suojelua myönnetään, jos maassa on aseellinen selkkaus, jossa henkilö joutuisi mielivaltaisen väkivallan johdosta vakavaan ja henkilökohtaiseen vaaraan. Oikeuskäytännössä on linjattu, milloin mielivaltaisen väkivallan aste on sellainen, että se koskettaa kaikkia alueella olevia ihmisiä.

Humanitäärisen suojelun edellytyksenä on, että henkilön kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa on ympäristökatastrofi tai huono turvallisuustilanne, joka voi johtua

kansainvälisestä tai maan sisäisestä aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Se, että konfliktin jälkeen alueella alkaa palata massoittain ihmisiä esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n tukemana, osoittaa turvallisuustilanteen kehittyneen suotuisasti ja tällaisessa tilanteessa alueella ei myöskään enää ole enää sellaista aseellista selkkausta, missä mielivaltaisen väkivallan uhka olisi erottelematonta. Tällöin myöskään oleskelulupia toissijaisen suojelun perusteella ei alueen tilanteen johdosta myönnettäisi.

7. Mitä pitää muuttaa, jos turvapaikkahakuprosessia halutaan edelleen tiukentaa

Turvapaikkahakuprosessin tiukentamisella ymmärretään tässä yhteydessä tilannetta, jossa turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ehkäistään tehokkaasti eri keinoin ja lopputuloksena turvapaikkaprosessissa myönnetään entistä vähemmän oleskelulupia. Keskeinen keino on tarkastella niitä ulkomaalaislain oleskelulupaperusteita, jotka voivat tulla sovellettavaksi turvapaikkaprosessissa. Kaikissa maissa ei ole mahdollista saada muita oleskelulupaperusteita kuin suoranaisia kansainvälisen suojelun perusteita tutkituksi turvapaikkaprosessin yhteydessä. Esimerkiksi työ-, opiskelu- tai perhesideperusteista oleskelulupaa pitää Suomessakin ulkomaalaislain mukaan pääsääntöisesti hakea kotimaasta. Tietyissä maissa on sääntelyä, jonka mukaan henkilö, jolle on määrätty maahantulokielto, voi saada maahantulokieltonsa peruutetuksi korvaamalla valtiolle ne kulut, jotka hänen maastapoistamisensa ja mahdollinen säilöönottonsa on aiheuttanut.

Turvapaikkaprosessissa hakijan väitteiden todentaminen on keskivertohallintoprosessia vaativampaa, koska hakijalla on harvoin kirjallisia todisteita hakemuksensa tueksi eikä henkilön kotimaan viranomaisilta voida pyytää tietoja henkilöstä siten, että henkilön turvapaikanhaku Suomessa paljastuisi ja henkilö voisi tämän johdosta joutua vaaraan. Turvapaikanhakijoiden lähtömaissa ei välttämättä ole viranomaisia, joilta tietoja voitaisiin hankkia tai henkilön turvapaikkaperusteet liittyvät seikkoihin joiden todenperäisyyttä ei voida vahvistaa Suomesta käsin tai millään Suomen viranomaisen käytettävissä olevalla keinolla kohtuullisin kustannuksin. Turvapaikkapuhuttelu on hallinnollista asian selvittämistä, jonka suorittaa siviilivirkamies. Perusteet on selvitettävä kohtuullisessa ajassa ja pääasiallinen keino selvittää on puhutella henkilöä niistä tapahtumista, jotka ovat turvapaikkahakemuksen perusteena ja arvioida tämän kertomuksen johdonmukaisuutta.

Kertomuksen ristiriitaisuutta hakija usein selittää kokemallaan traumaperäisellä stressireaktiolla ja esittää suomalaisia lääkärintodistuksia, joissa lääkäri toteaa henkilön vammojen ja oireiden sopivan siihen, mitä henkilö kertoo niiden syntytavasta. Esimerkiksi lääkäri voi todeta arven syntyneen iskusta päähän henkilön kuvaamalla tavalla ja henkilön univaikeuksien johtuvan vainokokemuksista kotimaassa. Mikäli Maahanmuuttovirasto haluaa tehokkaasti kiistää varsinaisen kidutusta koskevan lääkärintodistuksen, virasto voi hankkia asiasta toisen lääkärinlausunnon.

Pakolaisoikeudessa noudatetaan benefit of the doubt -periaatetta, jonka mukaan epäselvissä tilanteissa ratkaistaan hakijan eduksi. Periaatetta on tarkennuttu määritelmädirektiivissä (2011/95/EU). Sen 5 artiklassa todetaan:

Vaikka jäsenvaltiot soveltavat periaatetta, jonka mukaan hakijan velvollisuutena on esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteluiksi tarvittavat seikat, ja vaikka joidenkin hakijan lausumien seikkojen tueksi ei olisi esitetty asiakirjoja tai muita todisteita, näitä seikkoja ei tarvitse todentaa, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

a) hakija on todella yrittänyt esittää näyttöä hakemuksensa tueksi;

b) kaikki hakijan saatavissa olevat olennaiset seikat on esitetty ja muiden asiaan vaikuttavien seikkojen puuttumisesta on annettu tyydyttävä selitys;

c) hakijan lausumia pidetään johdonmukaisina ja uskottavina eivätkä ne ole ristiriidassa hänen tapaukseensa liittyvien saatavilla olevien tapauskohtaisten ja yleisten tietojen kanssa;

d) hakija on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa heti kun mahdollista, jollei hakija voi esittää uskottavia syitä sille, miksei hän ole toiminut näin; ja

e) hakija on todettu yleisesti uskottavaksi.

On turvapaikkapuhuttelijan ammattitaitoa, että hän puhuttelussa pystyy tunnistamaan epäuskottavan vainokertomuksen ja päätöksessä perustelemaan asian siten, että päätös pysyy muutoksenhakuvaiheessa. Tätä ammattitaitoa Maahanmuuttovirasto pyrkii jatkuvasti ja aktiivisesti kehittämään. Lähtömaatiedon (Country of Origin Information) avulla voidaan arvioida hakijan kertomuksen uskottavuutta: onko vainokertomus ylipäätään mahdollinen ja toisaalta, onko se tosi juuri kyseisen hakijan kohdalla.

Uusien virkamiesten perehdyttämiseen sisältyy merkittävästi turvapaikkahakemusten käsittelyä ja ratkaisua koskevaa koulutusta, joka toteutetaan Euroopan turvapaikkaviraston EASOn kehittämän yhteisen mallin mukaisesti. Maahanmuuttovirastossa on erityisiä kouluttajia, jotka on koulutettu tehtäviinsä EASOssa.

EU:n turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) puitteissa tehtävä käytännön yhteistyö osaltaan edistää jäsenmaiden käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaistamista. Tavoitteena on, että turvapaikkahakemukset ratkaistaisiin kaikissa maissa samalla tavalla ja siten myös vähentää turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä.

Ylijohtajan sijaisena

johtaja Heikki Taskinen

Erityisasiantuntija Tuomas Koljonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 09.02.2016 klo 13:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunta/Valtiovarainvaliokunta, hallinto- ja turvallisuusjaosto

Tiedoksi Migri/Ylijohtaja
Migri/Apulaisjohtaja
Migri/Turvapaikkayksikkö
Migri/Oikeuspalvelu
SM/MMO