

Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikka- prosessissa

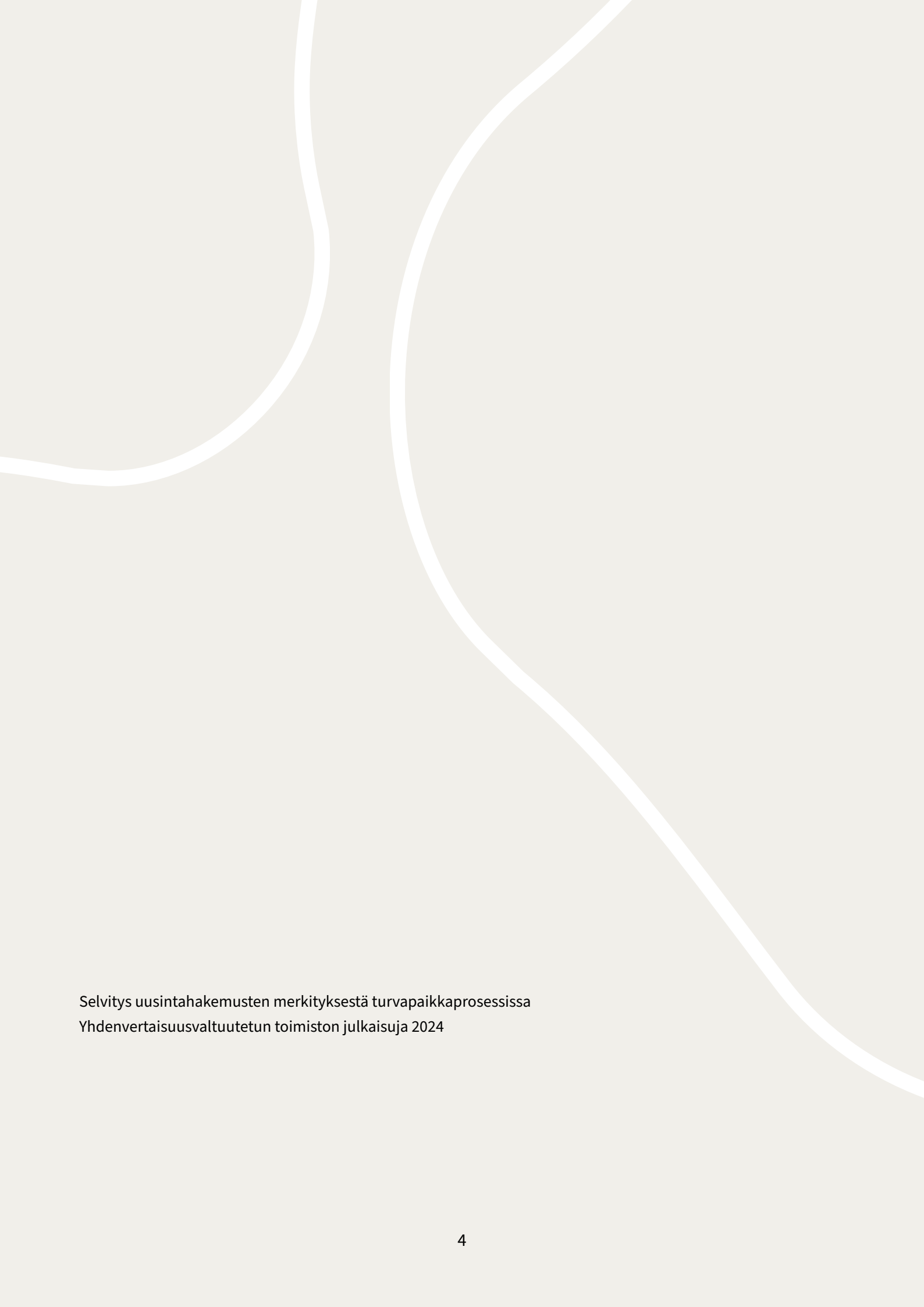


YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston julkaisuja 2024

Sisällys

1. Johdanto	7
1.1. Lähtökohta ja tutkimuskysymykset	7
1.2. Aineisto lukuina	10
2. Lainsäädäntö	12
3. Sama turvapaikkaperuste uusintahakemuksessa	14
3.1. Uskonto perusteena	14
3.2. Muu samana pysynyt peruste	18
3.3. Yhteenveto	20
4. Uusi peruste ja piilossa olleet haavoittuvuustekijät	23
4.1. Sukuelinten silpomisen uhka	25
4.2. Seksuaalinen suuntautuminen	26
4.3. Muut haavoittuvuustekijät	27
4.4. Yhteenveto	28
5. Johtopäätökset	31
5.1. Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle	31
5.2. Tutkittavaksi ottamisen kynnystä ei tule nostaa	33
5.3. Uskottavuusarviointiin liittyviä ongelmia on ratkaistava	35
5.4. Laadukas turvapaikkamenettely tukee haavoittuvuuden ilmenemistä	36
6. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset	39
6.1. Keskeiset suositukset	39
6.2. Toimijakohtaiset suositukset	40



1. Johdanto

1.1. Lähtökohta ja tutkimuskysymykset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun yhtenä tehtävänä on ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien edistäminen. Valtuutetun tavoitteena on erityisesti edistää haavoittuvimmassa asemassa olevien ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista sekä tunnistaa lainsäädännössä ja sen soveltamisessa ilmeneviä epäkohtia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun laajaan tiedonsaantioikeuteen pohjaavat selvitykset ovat tapa tuoda epäkohtia yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ulkomaalaisten oikeuksien edistämistä koskevan tehtävän lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu laajemmin edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään, toimia kansallisena ihmiskaupparaporttina ja naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina sekä valvoa maastapoistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

Käsillä olevaa selvitystä varten yhdenvertaisuusvaltuutettu kävi läpi kansainvälistä suojelua koskevia uusintahakemuksia ja niihin tehtyjä päätöksiä. Tavoitteena oli tarkastella, millaisissa tilanteissa uusintahakemuksiin on tehty myönteisiä päätöksiä maaliskuusta 2023 ja arvioida millainen mer-

kitys uusintahakemuksilla on osana Suomen turvapaikkajärjestelmää.

Uusintahakemuksia koskeva puhetapa ja laajempi diskurssi korostaa aiemman tutkimuksen mukaan ajatusta turvapaikkamenetelmän väärinkäyttämisestä uusintahakemuksia tekemällä, ja uusintahakemuksiin saatetaan liittää oletus niiden perusteettomuudesta.¹ Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella uusintahakemuksiin tehdään kuitenkin varsin paljon myönteisiä päätöksiä. Myönteisten päätösten osuus oli selvityksen tarkasteluajanjaksona 41 % uusintahakemuksista, kun taas kaikista turvapaikkahakemuksista myönteisten päätösten osuus oli 44 %.² Oletus uusintahakemusten erityisestä perusteettomuudesta ei tilastojen valossa ole siten perusteltu.

Uusintahakemusten taustalla voi olla monenlaisia tekijöitä, kuten kotimaan turvallisuustilanteen

¹ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS 2021:10).

² Ks. Maahanmuuttoviraston tilastot-sivu tarkasteluajanjakson maaliskuu-elokuu 2023 osalta.

muuttuminen taikka uusia turvapaikkaperusteita tai muita seikkoja. Taustalla voi myös olla aiemman turvapaikkamenettelyyn liittyviä puutteita tai haasteita. Erityisesti vuosina 2015–2016 pyrittiin tehostamaan turvapaikkaprosessia, millä on tutkimuksissa arvioitu olleen vaikutuksia turvapaikkaprosessin laatuun ja uusintahakemusten tekemisen tarpeeseen.³

Uusintahakemuksiin tehtyjä myönteisiä päätöksiä tarkastelemalla voidaan tukea tietoon sekä perus- ja ihmisoikeuksiin perustuvaa päätöksentekoa. Petteri Orpon hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi perusteettomien uusintahakemusten estäminen ja uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytysten kiristäminen.⁴ Hallitusohjelmassa on sovittu myös turvapaikkamenettelyn tehostamisesta. Jotta uusintahakemuksista olisi saatavilla enemmän tietoa, päätti yhdenvertaisuusvaltuutettu laatia tämän selvityksen, jossa tarkastellaan erityisesti uusintahakemuksiin tehtyjä myönteisiä päätöksiä.

Selvityksessä tarkastellaan tarkemmin sellaisia uusintahakemuksia, joille tehdyn myönteisen päätöksen peruste on ollut olemassa ja siihen on mahdollisesti myös vedottu jo hakijan aiemmassa turvapaikkamenettelyssä. Selvityksessä keskitytään erityisesti Maahanmuuttoviraston myönteisiin

päätöksiin niissä uusintahakemuksissa, joissa päätös on perustunut jo aiemmassa prosessissa esiin tuotuun tai olemassa olleeseen turvapaikkaperusteeseen tai muuhun seikkaan. Tällöin on mahdollista havainnoida aiemman turvapaikkamenettelyyn ja sen laadukkuuteen liittyviä haasteita, joiden tunnistaminen edesauttaa oikean päätöksen saannissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tehostaen näin turvapaikkaprosessia ja vähentäen uusintahakemusten määriä. Näin ollen selvityksessä tavoitteena on tarkastella, millä perusteilla uusintahakemuksiin tehdään myönteisiä päätöksiä, sekä erityisesti voidaanko uusintahakemuksia ehkäistä tunnistamalla mahdollisia kansainvälisen suojelun perusteita jo aiemmassa prosessissa.

Selvityksen aineistoksi pyydettiin Maahanmuuttoviraston tekemät myönteiset päätökset kansainvälistä suojelua koskeviin uusintahakemuksiin kuuden kuukauden ajalta, aikajaksolla 1.3.2023–31.8.2023. Tuona aikana Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 186 myönteistä päätöstä uusintahakemuksiin 142 päätösasiakirjassa.⁵

Edellä nostettuihin kysymyksiin vastaamiseksi aineistoon kuuluvat päätökset käytiin pintapuolisesti läpi. Selvityksen tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi lähempään tarkasteluun otettiin kaikista päätöksistä ne, joissa 1) myönnetyn luvan peruste

³ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS 2021:10); Elsa Saarikomäki et al., ”Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017 – Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä” (Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018).

⁴ Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (20.6.2023).

⁵ Vaikka päätösasiakirjoja on 142, tilastoissa myönteisiä päätöksiä on tehty 186. Tämä johtuu siitä, että osassa tilanteista esimerkiksi vanhemmalle ja tämän lapsille tehdään ainoastaan yksi päätösasiakirja. Vertaillen kielteisiin päätöksiin ja tutkimatta jätettyihin päätöksiin on oikea vertailuluku 186, mutta sisällöllisen tarkastelun kohteena olevien päätösasiakirjojen lukumäärä on 142.

on pysynyt samana tai osittain samana jo ainakin edellisestä hakemuksesta lähtien, tai 2) myönnetyn luvan peruste on ollut uusi, mutta ollut todennäköisesti olemassa jo ainakin edeltävän hakemuksen aikaan.⁶ Yhteensä tarkempaan tarkasteluun otettiin 49 päätöstä (35 % varsinaisesta aineistosta).⁷

Kysymyksiin vastaaminen edellytti tietoa myönteisen päätöksen perusteista ja edellisen turvapaikkapäätöksen perusteista. Päätöksiä, joissa myönnetään turvapaikka, perustellaan kuitenkin varsin suppeasti, eikä päätöksistä yksinään ollut saatavissa riittävästi informaatiota asian tarkempaa analysointia varten. Tästä syystä lähempään tarkasteluun valikoiduille päätöksille haettiin erilaista tausta-aineistoa sen mukaan, mikä oli kunkin päätöksen kohdalla tarpeen tilanteen tarkempaa tarkastelua varten. Tausta-aineistona käytettiin esimerkiksi aiempia Maahanmuuttoviraston, hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä hakijan asiassa. Lisäksi Maahanmuuttoviraston uusintahakemuksiin tehdyistä myönteisistä päätöksistä pyydettiin viraston sisäisiä taustamuistioita, joita saatiin yhteensä 29 päätökselle.⁸

⁶ Lähempään tarkasteluun valikoiminen edellytti paikoin rajanvetoa esimerkiksi sen suhteen, oliko osin samana pysynyt peruste alustavien tietojen perusteella tarpeeksi merkityksellinen, jotta sitä olisi tarpeen lähemmin tarkastella.

⁷ Lähemmästä tarkastelusta pois jäivät turvallisuustilanteen muutokset, joissa olosuhdemuutos oli tapahtunut aiemman turvapaikkahakemuksen ja uusintahakemuksen välillä sekä sellaiset uusintahakemukset, joita koskeva turvapaikkaperuste oli uusi, eikä ollut olemassa vielä edellisen turvapaikkahakemuksen aikaan. Lisäksi vastuunmäärittämisasetuksen perusteella aiemmin tutkimatta jätetyt hakemukset jätettiin pois lähemmästä tarkastelusta.

⁸ Taustamuistiot tehdään vain myönnettäessä hakijalla turvapaikka (ulkomaalaislaki (UlkL) 87 §). Taustamuistioita ei tehdä Maahanmuuttoviraston myöntäessä turvapaikan hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen perustuen.

Selvityksen aineiston muodostavat siten erityisesti lähempään tarkasteluun otetut 49 päätöstä sekä niitä koskevat mahdolliset edelliset turvapaikkapäätökset, tuomioistuinratkaisut ja taustamuistiot. Koska kullekin lähempään tarkasteluun otetulle tapaukselle haettiin taustamateriaalia, pidettiin selvityksessä tarkasteluajanjakso suhteellisen lyhyenä. Päätösten ja tausta-aineiston määrä huomioiden selvityksen analyysi on ensisijaisesti ymmärrettävä laadulliseksi.

Selvityksessä tarkasteltavat päätökset ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan perusteella salassa pidettäviä. Jotta voidaan varmistua siitä, että selvityksen sisältämä tieto ei vaaranna asianosaisten tai heidän läheistensä turvallisuutta, on aineistosta nostettuja tapausesimerkkejä, kuvauksia anonymisoitu ja kuvaukset pidetty yleisluontoisina esimerkiksi jättämällä tarkentamatta tietyissä tapauksissa tietoja hakijoiden ikää tai alaikäisyyttä koskien.

Lähempään tarkasteluun otettuja päätöksiä arvioidaan tässä selvityksessä luvuissa 3 ja 4. Kolmannessa luvussa tarkastellaan lähemmin sellaisia päätöksiä, joissa myönteinen päätös uusintahakemukseen on tehty perustuen kokonaan tai osin sellaiseen turvapaikkaperusteeseen, johon hakija on vedonnut jo edellisessä turvapaikkahakemuksessaan. Luvussa tarkastellaan erityisesti sitä, miksi edellisessä päätöksessä ja uusintahakemusta koskevassa päätöksessä on päädytty eri arvioon kansainvälisen suojelun tarpeesta.

Neljännessä luvussa tarkastellaan päätöksiä, joissa myönnetyn luvan peruste on uusi, mutta se on ollut olemassa jo edellisen turvapaikkahakemuksen aikaan. Tällöin tarkastellaan erityisesti, miksi asia

ei ollut ilmennyt aiemmin. Erityistä huomiota kiinnitetään erilaisiin hakijan mahdolliseen haavoittuvaan asemaan liittyviin tekijöihin ja niiden asianmukaiseen tunnistamiseen.

Tässä selvityksessä ei ole tarkasteltu tarkemmin sellaisia myönteisiä päätöksiä, jotka perustuivat selkeästi muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen. Turvallisuustilanteen muutokseen perustuneiden myönteisten päätösten tarkempi tarkastelu ei ollut tarkoituksenmukaista, sillä turvallisuustilanteen muuttuessa on varsin selkeää, millä perusteilla uusintahakemus otetaan tutkittavaksi ja myönteinen päätös tehdään. Muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen perustuvia myönteisiä päätöksiä oli yhteensä 55, joista yli puolet perustuivat Afganistanin turvallisuustilanteen muutokseen ja Afganistania koskevaan Maahanmuuttoviraston linjanmuutokseen.⁹ Vaikka turvallisuustilanteen muutoksen perusteella tehtyjä myönteisiä päätöksiä ei otettu lähempään tarkasteluun, ei tämän voida katsoa tarkoittavan sitä, etteikö hakijan aiemmissa turvapaikkamenettelyissä olisi voinut myös olla ongelmia, tai ettei turvallisuustilanteen muutoksia olisi voinut ottaa huomioon mahdollisesti jo aiemmin.

1.2. Aineisto lukuina

Selvityksen varsinaiseen aineistoon kuuluu 186 Maahanmuuttoviraston myönteistä päätöstä, 142 päätösasiakirjassa, kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin tarkasteluajalla maalis-elokuu 2023.

⁹ Moni afganistanilaisista hakijoista oli vedonnut jo aiemmissa turvapaikkamenettelyissä Talibanin esittämään uhkaan perustenaan.

Päätöstyyppi	Päätösmäärä 1.3.–31.8.2023
Myönteiset päätökset	186
Kielteiset päätökset	82
Päätökset hakemuksen tutkimatta jättämisestä	164
Raukeamispäätökset	24
Yhteensä	456

Suurimmassa osassa myönteisiä päätöksiä hakijalle myönnettiin turvapaikka (Ulkl 87 §). Muita lupatyypejä olivat toissijainen suojelu (Ulkl 88 §), oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella (Ulkl 52 §) sekä tilapäinen oleskelulupa (Ulkl 51 § tai 89 §).

Myönnetyn oleskeluluvan tyyppi	
Turvapaikka	143
Toissijainen suojelu	16
Yksilöllinen inhimillinen syy	24
Tilapäinen oleskelulupa	3
Yhteensä	186

Suurimmat myönteisen päätöksen saaneiden hakijoiden lähtömaat olivat Irak ja Afganistan. Muita lähtömaita olivat esimerkiksi Somalia, Iran ja Venäjä.

Myönteisiä päätöksiä uusintahakemuksiin tehtiin 41 alaikäiselle hakijalle, joista suurin osa tehtiin perheen yhteisinä päätösinä. Ainoastaan 5 alaikäiselle hakijalle tehtiin oma päätös, muita koskevat päätökset oli sisällytetty vanhempien päätö-

sasiakirjaan. Suurin ikäryhmä olivat nuoret aikuiset (18–34-vuotiaat). Aineiston hakijoista 61 oli naisia ja 125 miehiä.¹⁰

Kaikista 186 myönteisestä päätöksestä 113 tapauksessa hakija oli hakenut kansainvälistä suojelua ensimmäistä kertaa vuonna 2015. Kyseessä oli yleensä joko hakijoiden toinen tai kolmas turvapaikkahakemus eli ensimmäinen tai toinen uusintahakemus.

Kuinka mones turvapaikkahakemus on kyseessä?	
2. hakemus	118
3. hakemus	52
4. hakemus	11
5.–7. hakemus	5
Yhteensä	186

Yhteensä 59 aineiston päätösasiakirjassa oli kyse hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) palauttamasta asiasta ja tämän jälkeisestä päätöksestä. Tämä vastaa yli 40 %:a aineiston päätösasiakirjoista. 37 tapauksessa tuomioistuin palautti asian Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi esimerkiksi uuden selvityksen tai linjanmuutoksen vuoksi ottamatta kantaa luvan myöntämisen perusteisiin. 22 tapauksessa tuomioistuin palautti asian Maahanmuuttovirastolle ja katsoi, että luvan edellytykset täyttyvät.

¹⁰ Tilastoista ei ilmennyt, oliko aineistossa muunsukupuolisia hakijoita.

2. Lainsäädäntö

Ulkomaalaislain 102 §:n 1 momentin mukaan uusintahakemuksella tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta. Uusintahakemuksena ei kuitenkaan pidetä hakemusta, joka on tehty sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamispäätöksen.

Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytksiä tiukennettiin Juha Sipilän hallituskaudella. Vuonna 2019 voimaan tullessa 3 momentissa säädetään, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, ja että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsitteilyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ot-

tamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksella pyrittiin vaikuttamaan siihen, että uusintahakemusten määrät vähenisivät ja uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuudet vähentyisivät. Tämä lisäisi esitöiden mukaan myös turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta, koska järjestelmän resurssit kohdistuisivat paremmin ensimmäisten hakemusten käsitteelyyn. Tavoitteena oli ohjata hakijaa esittämään kaikki seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksensa käsittelyn yhteydessä. Hallituksen esityksen mukaan palautuskiellon ehdottomuus huomioiden uusi edellytys siitä, että hakija ei ole voinut itseltään riippumattomista syistä esittää uusia seikkoja tai perusteita aiemmassa turvapaikkamenettelyssä, ei kuitenkaan yksin voi johtaa siihen, että hakemus jätetään tutkimatta.¹¹

Hakijasta itsestään riippumattomat syyt voivat esitöiden mukaan liittyä kotimaan olosuhteiden tai henkilökohtaisen tilanteen muutosten lisäksi esi-

¹¹ HE 273/2018 vp.

merkiksi sellaiseen seikkaan, josta hakija on todistettavasti saanut tiedon vasta edellisen päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Hakijalla voi myös olla esimerkiksi haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy sille, että hän ei ole esittänyt uusintahakemukselleen esittämänsä perustetta jo aiemmin. Hakijan tulisi esitöiden mukaan tällöin myös esittää uuden perusteen tueksi sellaista vakuuttavaa selvitystä, että Maahanmuuttovirasto ei voisi jättää tällaista selvitystä sisältävää hakemusta tutkimatta sen vuoksi, että hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.¹²

Kaikkien turvapaikkahakemusten arvioinnin keskeinen lähtökohta on ehdottoman palautuskiellon turvaaminen. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ketään ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa Suomen viranomaiset siirtävät ulkomaalaisen toiseen valtioon. Palautuskielto vahvistetaan myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sekä EU:n perusoikeuskirjassa. Kyse on ehdottomasta oikeudesta, jota ei voi rajoittaa. Palautuskiellolla turvataan henkilön oikeus elämään sekä kidutuksen ja epäinhimillisen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto. Siitä säädetään myös ulkomaalaislaissa (147 §).

Palautuskiellon lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännessä lisäpöytäkirjassa ja EU:n pe-

rusoikeuskirjassa kielletään joukkokarkotukset. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa taataan oikeus turvapaikkaan. EU:ssa on myös useita turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja kansainvälistä suojelua koskevia direktiivejä.

¹² HE 273/2018 vp.

3. Sama turvapaikkaperuste uusintahakemuksessa

Ulkomaalaislain mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että hakemuksessa on tullut esiin kansainvälisen suojelun kannalta merkittäviä uusia seikkoja tai perusteita. Tässä luvussa tarkastellaan erityisesti niitä tilanteita, joissa hakija on vedonnut samaan turvapaikkaperusteeseen jo aiemmassa turvapaikkahakemuksessa ja uudestaan uusintahakemuksessa. 14 päätöksessä oleskelulupa myönnettiin jo ainakin edellisessä hakemuksessa ilmi tulleella, samana pysyneellä turvapaikkaperusteella. Lisäksi 28 päätöksessä vähintään osa myönteisen päätöksen turvapaikkaperusteista oli ilmennyt jo edellisessä turvapaikkahakemuksessa. Osa päätöksistä oli tuomioistuinten palauttamia ja osassa Maahanmuuttovirasto oli tehnyt edellisestä turvapaikkapäätöksestään eroavan arvion.

Suurimmassa osassa samoin tai osin samoin perustein myönnettyistä turvapaikoista kyse oli kristinuskoon kääntymisestä. Muita tilanteita olivat esimerkiksi poliittinen aktiivisuus ja sen mahdolliset vaikutukset vainon vaaraan sekä lisäksi turvaverkottomuus ja seksuaalinen suuntautuminen. Joissain päätöksissä perusteita arvioitiin myös ku-

mulatiivisesti, jolloin oleskeluluvan myöntämiseen vaikutti useampi tekijä.¹³

3.1. Uskonto perusteena

Uskonto on koko aineiston (142 päätösasiakirjaa) perusteella yksi yleisimmistä perusteista turvapaikan myöntämiselle uusintahakemuksen yhteydessä. Yhteensä koko aineistosta 35 päätöksessä turvapaikka myönnettiin lähtökohtaisesti uskonnon perusteella. Päätöksissä oli kyse kristinuskoon kääntymisestä.

Osassa päätöksiä kääntymiseen vedottiin vasta uusimmassa uusintahakemuksessa. Näitä päätöksiä ei tarkastella tässä selvityksessä lähemmin, sillä kyse oli tällöin uudesta turvapaikkaperusteesta, jota ei olisi voitu huomioida hakijan aiemmissa hakemuksissa. Kuitenkin yhteensä 17 päätöksessä turvapaikka myönnettiin lähtökohtaisesti hakijan uskonnon perusteella siten, että perusteeseen oli vedottu jo ainakin edellisessä turvapaikkahakemuksessa. Näistä yli puolessa oli kyse vähintään ha-

¹³ Esim. Tapaus 3.

kijan kolmannesta turvapaikkahakemuksesta, jossa vedottiin kristinuskoon kääntymiseen.

Useita kristinuskoon kääntymistä koskevia hakemuksia oli käsitelty hallintotuomioistuimessa jo vähintään kerran ennen turvapaikan myöntämistä. Noin puolessa lähempään tarkasteluun otetussa uskonnollista vakaumusta koskevassa päätöksessä hallinto-oikeus tai KHO kumosi Maahanmuuttoviraston aiemman päätöksen. Suurimmassa osassa näistä päätöksistä tuomioistuin totesi palauttaessaan asian Maahanmuuttovirastolle, että hakijalle on myönnettävä turvapaikka. Tuomioistuin oli järjestänyt näissä lähtökohtaisesti suullisen käsittelyn kuulakseen hakijaa sekä usein myös todistajaa, tyypillisesti seurakunnan pastoria tai muuta henkilökuntaa. Päätöksissä tuomioistuin totesi hakijan vakaumuksen aidoksi ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle turvapaikan myöntämistä varten.¹⁴

Puolessa tilanteista Maahanmuuttovirasto oli aiemmin jättänyt tutkimatta hakijan turvapaikkahakemuksen, jonka perusteena oli kristinuskoon kääntyminen. Tapauksissa hakija oli vedonnut kristinuskoon kääntymiseen jo aiemman turvapaikkahakemuksen yhteydessä, mutta Maahanmuuttovirasto ei ollut hyväksynyt vakaumusta tosiseikkana, ja kielteisen päätöksen jälkeen tehty asiaa koskeva uusintahakemus oli tämän vuoksi jätetty tutkimatta. Tällöin ei välttämättä myöskään ollut järjestetty turvapaikkapuhuttelua vakaumuksen arvioimiseksi, vaan hakijan oli katsottu hakevan turvapaikkaa samalla perusteella kuin aiemmassa hakemukses-

sa. Osassa päätöksistä Maahanmuuttovirasto oli viitannut aiempaan hallinto-oikeuden ratkaisuun, jossa vakaumusta ei ollut katsottu näytetyksi.¹⁵ Hallinto-oikeus tai KHO saattoi palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle ja katsoa, että virasto ei ole voinut jättää uusintahakemusta tutkimatta ainakaan järjestämättä turvapaikkapuhuttelua.¹⁶

Esimerkiksi eräässä tapauksessa hallinto-oikeus arvioi, että sillä, että valittajan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jo kertaalleen lainvoimaisesti hylätty valittajan kristillisen vakaumuksen arvioimisen perusteella, ei voida lähtökohtaisesti katsoa olevan sellaista pysyvää vaikutusta, ettei valittaja voisi myöhemmin tehokkaasti uudelleen hakea kansainvälistä suojelua kristillisen vakaumuksensa perusteella, jos hän pystyy osoittamaan oman uskonnollisen vakaumuksensa syventyneen tai muuten muuttuneen aiemman päätöksen teko hetkestä. Hallinto-oikeus totesi, että ”kristinuskoon kääntyminen on valittajan kotimaan olosuhteissa seikka, joka voi vaikuttaa valittajan kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Valittaja on kertonut jatkaneensa kristinuskon harjoittamista Suomessa ja esittänyt tästä kirjallista selvitystä. Valittaja on siten esittänyt uusintahakemuksensa yhteydessä ja lisäksi valitusvaiheessa sellaista uutta selvitystä, jonka perusteella Maahanmuuttoviraston tulee selvittää ja arvioida uudelleen valittajan uskonnollisen vakaumuksen nykytilaa ja kristillisestä toiminnasta mahdollisesti aiheutuvaa uhkaa kotimaassa.

¹⁴ Esim. Tapaus 14.

¹⁵ Esim. Tapaus 9, Tapaus 17, Tapaus 14, Tapaus 19, Tapaus 26, Tapaus 31, Tapaus 35.

¹⁶ Esim. Tapaus 14, Tapaus 15, Tapaus 35.

Tässä tilanteessa Maahanmuuttovirasto ei ole päätöksessään esittämin perustein, ainakaan turvapaikkapuhuttelua toimittamatta, voinut jättää valittajan uusintahakemusta kansainvälisen suojelun osalta tutkimatta”. Hallinto-oikeus palautti asian Maahanmuuttovirastolle, joka hylkäsi hakemuksen katsoen muun muassa, että hakijan kirkossa käynti vaikutti edelleen liittyvän enemmän tämän yhteisöllisyyden tarpeeseen, ja että hakijan kertomuksen syvällisyyden puutteesta kertoi se, että ”uskonto ei ole herättänyt [hakijassa] minkäänlaisia kysymyksiä eivätkä mitkään asiat siinä ole olleet vaikeaselkoisia”. Valitusvaiheessa hallinto-oikeus kuitenkin katsoi turvapaikan edellytysten täyttyvän pitäen uskottavana, että ”kristinuskosta on tullut osa valittajan identiteettiä ja että hänelle on muodostunut sellainen kristillinen vakaumus, joka edellyttää hänen harjoittavan ja tunnustavan kristinuskoa avoimesti”.¹⁷

Maahanmuuttovirasto onkin uusintahakemusten käsittelyä koskevassa ohjeessaan katsonut, että jos hakija on esittänyt uusintahakemuksen yhteydessä selvitystä kristinuskon harjoittamisen jatkamisesta, on turvapaikkapuhuttelun järjestämisen kynnys pidettävä matalana.¹⁸

Turvapaikkapuhuttelun järjestäminen on erityisen merkityksellistä siitä syystä, että Maahanmuuttovirasto antaa päätöksissään erityistä painoarvoa hakijan omalle kertomukselle vakaumusta arvi-

oidessaan. Esimerkiksi edellä kuvatussa tapauksessa Maahanmuuttovirasto totesi, että ”erilaiset todistukset, kuten kaste- ja jäsenyystodistukset, eivät yksinään riitä osoittamaan uskonnollista vakaumusta, vaan vakaumustasi ja sen kehittymistä arvioitaessa on keskeinen painoarvo omalla kertomuksellasi.”¹⁹

Kastetodistuksen lisäksi yleensä pitkäaikaistakaan seurakunnan toimintaan osallistumista ei itsessään katsota osoitukseksi kristillisen vakaumuksen omaksumisesta. Maahanmuuttovirasto on voinut katsoa, että esimerkiksi seurakuntien lausunnot kertovat pikemminkin kristilliseen toimintaan osallistumisesta, eivät itse vakaumuksesta.²⁰ Parissa tapauksessa hakijan aktiivisuuden seurakunnassa on tulkittu viitanneen enemmänkin kristillisen yhteisön sosiaaliseen merkitykseen kuin henkilökohtaiseen vakaumukseen.²¹ Maahanmuuttovirasto onkin usein painottanut vakaumuksen arvioinnin kohdalla nimenomaan hakijan kertomuksen oma- ja henkilökohtaisuutta, esimerkiksi todeten, että ”Maahanmuuttovirasto katsoo voivansa edellyttää sinulta omakohtaista ja yksityiskohtaista kerrontaa henkilökohtaisesta uskostasi”.²²

Myönteisiä turvapaikkapäätöksiä koskevissa taustamuistioissa avattiin enemmän kuin itse päätöksissä kokonaisharkintaan vaikuttavia tekijöitä silloin, kun hakijan vakaumus katsottiin aidoksi. Tarkasteltujen taustamuistioiden perusteella painopiste kokonaisharkinnassa vaikuttaisi olevan hakijan omassa poh-

¹⁷ Tapaus 14.

¹⁸ Maahanmuuttovirasto 2020, Tarkastuslista uusintahakemusten käsittelyyn.

¹⁹ Tapaus 14. Suullisen käsittelyn merkitystä suhteessa kirjalliseen aineistoon on myös käsitelty vuosikirjaratkaisussa KHO:2017:63.

²⁰ Esim. Tapaus 23.

²¹ Esim. Tapaus 31, Tapaus 14.

²² Esim. Tapaus 31.

dinnassa ja kerronnan syvällisyydessä. Huomiota saatettiin kiinnittää siihen, että hakija oli pystynyt myöhemmissä turvapaikkapuhutteluissaan kertomaan tarkemmin tai syvällisemmin uskostaan tai että hänen uskonsa vaikutti syventyneen.

Kerronnan syvällisyyden lisäksi saatettiin kiinnittää huomiota hakijan kristinuskon harjoittamisen pitkäaikaisuuteen ja pysyvyyteen, aktiivisuuteen seurakunnan toiminnassa sekä seurakuntalaisten lausuntoihin ja todistuksiin.²³ Kuitenkin hakijan omakohtainen kertomus omasta vakaumuksestaan vaikuttaa aineiston perusteella ensisijaiselta kokonaisharkintaan vaikuttavalta tekijältä. Myös jo pidemmän aikaa uskontoa harjoittaneilta hakijoilta edellytettiin yleensä syvällistä ja omakohtaista pohdintaa uskostaan. Parissa taustamuistioissa huomioitiin hakijan edellisen hakemuksen jälkeen kohtaama vastoinkäyminen ja sen yhteys hakijan uskoon – esimerkiksi eräässä tilanteessa huomioitiin, ettei hakija ollut menettänyt uskoaan, vaikka oli joutunut oikeudenloukkauksen kohteeksi.²⁴

Hakijan oma kertomus uskostaan vaikuttaa siten sekä myönteisten päätösten että aiempien kielteisten päätösten perusteella ensisijaiselta arviointikriteeriltä, mutta kokonaisharkinnassa huomioidaan myös esimerkiksi mahdollinen kirjallinen aineisto. Tämä vastaa myös KHO:n vuosikirjaratkaisua (KHO:2021:195), jonka mukaan ”[a]rvioitaessa uskonnollisen vakaumuksen olemassaoloa hakijan oma kertomus on näin ollen keskeisessä asemassa. Olennaista on pyrkiä selvittämään hakijan motivaatiota kääntymiseen ja sitä, mitä vaikutuksia kään-

tymisellä on ollut henkilön elämään. Tämän lisäksi kokonaisarviossa on annettava asianmukainen painoarvo myös muulle selvitykselle kuten asiakirjatodisteille ja todistajien kertomuksille, jotka voivat tukea muutoksenhakijan omaa kertomusta vakaumuksestaan. Sen sijaan muutoksenhakijan vakaumuksen aitoutta ei ole mahdollista arvioida yksinomaan tällaisen muun selvityksen perusteella.”

Hakijoilla voi taustastaan johtuen olla erilaiset valmiudet uskostaan kertomiselle. Jos hakija oli luku- ja kirjoitustaidoton tai hänellä oli esimerkiksi terveysongelmia, kiinnitettiin näihin seikkoihin yleensä huomiota esimerkiksi kokonaisharkintaa kuvaavassa päätöksen kappaleessa vähintään maininnanvaraisesti. Tällaisia tapauksia oli kristinuskoa koskevissa päätöksissä muutamia. Maahanmuuttoviraston vakaumusta koskevissa aiemmissä kielteisissä päätöksissä ei ollut katsottu, että luku- ja kirjoitustaidottomuus tai fyysiset terveys- tai mielenterveysongelmat lähtökohtaisesti selittäisivät kertomuksen mahdollista pintapuolisuutta, tai että hakijalta ei tämän vuoksi voitaisi edellyttää yksityis- ja omakohtaista kerrontaa uskostaan.²⁵

Eräässä tapauksessa Maahanmuuttovirasto oli viimeisimmässä kielteisessä päätöksessään katsonut voivansa edellyttää hakijalta omakohtaista ja yksityiskohtaista kerrontaa uskoon liittyen myös tämän mielenterveysongelmat huomioon ottaen. Maahanmuuttovirasto painotti perusteluissaan sitä, että hakijan kertomuksesta puuttui omakohtaisuus, vaikka hän oli kääntynyt jo vuosia aiemmin, ja että aktiivisuus seurakunnassa

²³ Tapaus 8, Tapaus 43, Tapaus 31, Tapaus 14, Tapaus 19.

²⁴ Tapaus 26, Tapaus 8.

²⁵ Esim. Tapaus 22, Tapaus 31, Tapaus 32.

ei osoittanut vakaumuksen olemassaoloa. Hallinto-oikeus sen sijaan katsoi, että ”asiassa saatu selvitys kokonaisuudessaan sekä erityisesti valittajan terveydentilasta eri vaiheissa esitetty huomioon ottaen” valittajan kristillinen vakaus ja sen julkinen ja aktiivinen harjoittaminen olivat tulleet riittävän luotettavasti selvitettyksi.²⁶

Myönteisten päätösten taustamuistioissa vastaavat seikat taas otettiin lähtökohtaisesti huomioon kertomuksen suppeutta ainakin osittain selittävinä tekijöinä.²⁷ Eräässä taustamuistiossa huomioitiin esimerkiksi hakijan terveydentila ja luku- ja kirjoitustaidottomuus, sekä se, että näihin seikkoihin nähden hakijalta oli puhuttelussa kysytty ”paikoin melko vaikeasti muotoiltuja kysymyksiä”.²⁸ Päätösten perusteella ei ole siten täysin selvää, missä määrin ja millä tavalla esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuus tai mielenterveysongelmat konkreettisesti huomioidaan suhteessa hakijan edellytyksiin kuvata oma-kohtaisesti vakaumustaan ottaen huomioon, että sekä myönteisissä päätöksissä että aiemmissä kielteisissä päätöksissä, joissa vakaumusta ei ollut uskottu, oli mukana ollut luku- ja kirjoitustaidottomia sekä mielenterveysongelmista kärsiviä hakijoita.²⁹ Päätöksistä ei myöskään näissä tilanteissa ilmennyt selkeästi, että mikään seikka hakijan olosuhteissa tai kertomuksessa olisi muuttunut. Tällöin päätöksessä ei joko ole kirjoitettu auki tapahtuneita muutoksia, tai vaihtoehtoisesti Maahanmuuttovirasto on myöhemmässä päätöksessä tehnyt samoihin seikkoihin perustuen myönteisen päätöksen.

²⁶ Tapaus 31.

²⁷ Tapaus 36, Tapaus 32, Tapaus 22, Tapaus 9.

²⁸ Tapaus 22.

²⁹ Katso vammaisuuden määritelmästä luku 3.3.

3.2. Muu samana pysynyt peruste

Uskonnon lisäksi muita aineistosta ilmeneviä samana pysyneitä myönnetyn luvan perusteita olivat esimerkiksi pelko vainotuksi joutumisesta poliittisen mielipiteen takia, turvaverkon puute naisena kotimaassa, seksuaalinen suuntautuminen sekä hakijan terveydentilaan ja vammaisuuteen liittyvät seikat.

Poliittinen mielipide

Kuudessa aineiston päätöksessä turvapaikka myönnettiin poliittisen mielipiteen takia, johon oli vedottu jo ainakin edellisessä turvapaikkapäätöksessä – kahdessa tapauksessa kyse oli jopa neljänestä poliittisen mielipiteen perusteella tehdystä turvapaikkahakemuksesta.³⁰ Tapauksissa Maahanmuuttoviraston arvioinnissa oli kyse enimmäkseen siitä, katsottiinko hakijan olevan kotimaassaan sellainen korkean profiilin toimija, että esimerkiksi viranomaiset olisivat kiinnostuneet hänestä ja häneen kohdistuisi siksi vakavien oikeudenloukkausten uhkaa. Maahanmuuttovirasto oli saattanut aiemmassa kielteisessä päätöksessä jo hyväksyä, että hakija oli osallistunut poliittiseen toimintaan tai kritisoinut valtaapitäviä, mutta päätöksessä oli katsottu, ettei hakija ollut minäkään tahon erityisen kiinnostuksen kohteena.³¹

Uusintahakemuksissa oli yleensä esitetty jonkinlaista lisäselvitystä esimerkiksi hakijan profiloitumisesta viranomaisten silmissä. Eräässä tapauksessa esimer-

³⁰ Tapaus 10, Tapaus 27.

³¹ Esim. Tapaus 49, Tapaus 38.

kiksi myönteiseen päätökseen näyttäisi vaikuttaneen hakijan esittämä uusi selvitys hänestä kotimaassa tehdystä rikosilmoituksesta ja pidätysmääräyksestä.³² Toisessa tapauksessa puolestaan uusintahakemuksen yhteydessä oli toimitettu lisäselvityksenä hakijan terveydentilasta lääkärinlausuntoja, jotka vaikuttivat hakijan turvapaikkaperusteiden uskottavuusarviointiin ja tukivat hakijan kertomaa.³³

Kyseisessä tapauksessa Maahanmuuttovirasto oli aiemmin katsonut näytetyksi, että hakija oli kotimaassaan osallistunut poliittiseen toimintaan, mutta ei hyväksynyt tosiseikkana hakijaan kohdistuneen vakavia oikeudenloukkauksia hänen poliittisen toimintansa vuoksi. Maahanmuuttovirasto hyväksyi sen, että hakijaan oli kohdistunut väkivallan tekoja, mutta totesi, ettei voinut varmistua, missä yhteydessä ja mistä syystä ne olivat tapahtuneet. Kertomusta oli paikoin pidetty suppeana ja pintapuolisena, eikä Maahanmuuttovirasto pitänyt hakijan kertomuksen joitain piirteitä uskottavana. Uusintahakemuksen yhteydessä hakija esitti uusia kertomansa uskottavuuttaan tukevia lääkärinlausuntoja. Maahanmuuttovirasto katsoi näytetyksi, että hakija oli joutunut kotimassaan vakavien oikeudenloukkausten uhriksi ja olisi kotimaassaan vaarassa poliittisen mielipiteensä vuoksi. Myös maatiето tuki hakijan kertomusta.

Turvaverkkojen puute

Parissa päätöksessä hakijalle myönnettiin oleskelulupa lopulta osin siitä syystä, että hän oli turvaver-

koton nainen tilanteessa, jossa hakija oli vedonnut turvaverkottomuuteensa jo vähintään edellisessä turvapaikkahakemuksessaan.³⁴ Maahanmuuttovirasto ei tällöin ollut aiemmissa hakemuksissa välttämättä hyväksynyt tosiseikkana turvaverkon puutetta. Esimerkiksi eräässä tilanteessa virasto oli edellisen hakemuksen yhteydessä todennut seuraavasti.

”Kerrot, että olet piileskellyt muiden ihmisten luona vuosia, etkä ole osannut kertoa matkustasi juurikaan mitään. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan on syytä olettaa, että olet matkustanut pois kotimaastasi myös jonkun toisen henkilön avustuksella. Olet myös kertonut, että sinulla on kotimaassasi kaukaisia, toisen ja kolmannen sukupolven sukulaisia. Kertomasi mukaan olet ollut yhteydessä [kotimaassa] oleviin sukulaisiin Suomeen saapumisesi jälkeen. Edellä esitetyistä syistä johtuen Maahanmuuttovirasto ei hyväksy tosiseikkana kertomaasi siitä, etteikö sinulla olisi kotimaassasi jonkunlainen turvaverkko.”³⁵

Samaa asiaa koskevan uusintahakemuksen perusteella hakijalle kuitenkin myönnettiin turvapaikka turvaverkottomana naisena. Taustamuistion mukaan hakija oli kertonut johdonmukaisesti perheestään ja olosuhteistaan kotimaassaan koko hakemushistoriansa ajan, ja hänen turvaverkottomuutensa uskottavuutta tuki pitkä oleskelu kotimaan ulkopuolella sekä hänen korkea ikänsä.³⁶

³² Tapaus 10.

³³ Tapaus 49.

³⁴ Tapaus 11, Tapaus 44.

³⁵ Tapaus 44.

³⁶ Tapaus 44.

Seksuaalinen suuntautuminen

Yksi päätös liittyi hakijan seksuaaliseen suuntautumiseen ja siitä johtuvaan mahdolliseen vainon vaaraan. Tapauksessa hakija oli vedonnut jo ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessa ja uudelleen uusintahakemuksessa seksuaaliseen suuntautumiseensa. Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus olivat katsoneet aiemmissa vaiheissa, että vaikka ei ollut syytä epäillä hakijan kertomusta seksuaaliseen suuntautumiseen liittyvistä tapahtumista, ei hänen seksuaalista suuntautumistaan voitu katsoa näytetyksi. Hakija oli vedonnut siihen, että asia oli levinnyt perheen, suvun ja paikallisyhteisön tietoisuuteen, mutta tätä seikkaa ei ollut uskottu. Arvio asian leviämisestä muiden tietoon muuttui vasta, kun uusintahakemusta koskevassa valitusvaiheessa kuultiin todistajana hakijan sukulaista, joka vahvisti asian tietoon tuleminen.³⁷

Vammaisuus

Eräässä tapauksessa hakijat olivat jo aiemmissa hakemuksissa kertoneet perheen alaikäisen lapsen vammaisuudesta, mutta Maahanmuuttovirasto ei ollut myöntänyt oleskelulupaa. Lopulta KHO palautti asian Maahanmuuttovirastolle luvan myöntämistä varten todettuaan, että perheen kotialueella ei ole saatavissa lapsen tarvitsemaa apuvälineeseen liittyvää huoltoa, mikä voisi ”vaarantaa lapsen terveyden mahdollisesti kohtalokkaalla tavalla”. Aiemmissä päätöksissä oli vedottu vanhempaan maatietoon, jonka mukaan hoitoa olisi ollut kotialueella saatavilla. Päätöksissä ei kiinnitetty erityistä huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien

toteutumiseen esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen näkökulmasta.³⁸

3.3. Yhteenveto

Suurimmassa osassa aineiston päätöksistä, joissa samaan turvapaikkaperusteeseen vedottiin useammassa turvapaikkahakemuksessa, oli kyse kristinuskoon kääntymisestä ja vakaumuksen uskottavuuden arvioinnista. Uskottavuusarviointia tehtiin kristinuskoon kääntymistä koskevien päätösten lisäksi myös muissa päätöksissä, esimerkiksi useammassa päätöksessä arvioitiin hakijan poliittista profiloitumista kotimaassaan, parissa turvaverkottomuutta ja eräässä päätöksessä vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi joutumisen uskottavuutta.

Osassa tapauksista hakijan aiempi samalla perusteella tehty hakemus oli jätetty tutkimatta. Tutkimatta jättäminen on voinut osaltaan johtaa siihen, ettei esimerkiksi kristinuskoon kääntymistä ole aiemmassa vaiheessa tunnistettu.

Vakaumuksen kaltaisissa tilanteissa hakijan kertomuksen uskottavuutta ei välttämättä ole helppo arvioida. Siksi yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että tutkittavaksi ottamisen kynnystä uskottavuusarviointia koskevissa tapauksissa on syytä pitää matalana. Esimerkiksi hakijan vakaumuksen kehittymisen selvittäminen edellyttää hakemuksen tutkittavaksi ottamista ja hakijan puhuttelua.

³⁷ Tapaus 28.

³⁸ Tapaus 42. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016).

Selvityksen asiakirja-aineiston perusteella on vaikea arvioida tarkalleen, mitkä seikat milloinkin johtivat muutokseen uskottavuusarvioinnissa, mutta monessa päätöksessä huomioitiin hakijan oma-kohtainen kertomus sekä kristinuskon kääntymistä koskevissa tilanteissa syventynyt osaaminen ja kyky kuvata uskon kokemustaan. On kuitenkin muistettava, että tutkimusten mukaan yhteisöllisessä kulttuurissa kasvaneet henkilöt kertovat enemmän sosiaalisiin suhteisiin ja kontekstiin liittyvistä seikoista kuin Suomen kaltaisessa yksilökeskeisessä kulttuurissa kasvaneet, jotka kertovat enemmän omista henkilökohtaisista kokemuksistaan.³⁹ Näin ollen hakijalle saattaa olla luontevampaa kuvata seurakunnan yhteisöllisyyttä kuin omia yksilöllisiä kokemuksia uskoon liittyen. Tutkimuskirjallisuudessa onkin arvioitu, että Maahanmuuttoviraston käsitys uskonnosta ei aina vastaa turvapaikanhakijoiden omaa uskonnollista paradigmaa, ja puhuttelijoilla voi myös olla uskontoa koskevia paikkansapitämättömiä oletuksia, jotka vaikuttavat uskottavuusarviointiin.⁴⁰

Lisäksi vakaumuksen uskottavuusarvioinnissa saatettiin kiinnittää huomiota uskon pitkäaikaisuuteen ja pysyvyyteen. Pitkäaikainen uskon harjoittaminen tukee varmasti osaltaan hakijan

vakaumuksen aitoutta koskevaa arviota. Ajankulumiselle ei kuitenkaan tule antaa samanlaista painoarvoa arvioitaessa vastikään kääntyneiden hakijoiden uskottavuutta. Turvapaikkaperusteen pitkäaikaisuuteen painottava uskottavuusarviointi lisää myös uusintahakemusten tarvetta tilanteissa, joissa uskottavuus olisi tullut ja ollut mahdollista todeta jo aiemman hakemuksen yhteydessä.

Niin vakaumusta kuin muitakin turvapaikkaperusteita koskevassa uskottavuusarvioinnissa saatettiin kiinnittää huomiota hakijan terveydentilaan. Monella aineiston turvapaikanhakijalla on myös fyysisiä terveysongelmia tai mielenterveysongelmia, joiden voidaan katsoa vaikuttavan edellytyksiin kertoa tilanteestaan johdonmukaisesti ja oma-kohtaisesti.⁴¹ Aiemmissa kielteisissä päätöksissä saatettiin seikka huomioida esimerkiksi toteamalla, että hakijan kertomus oli terveysongelmista huolimatta ollut liian pintapuolinen. Toisaalta taas uusintahakemuksiin tehdyissä myönteisissä päätöksissä saatettiin huomioida, että vaikka kertomus oli pintapuolinen, ei asialla ollut terveysongelmat huomioiden ratkaisevaa merkitystä ja kertomusta oli pidettävä uskottavana.

³⁹ Jenny Skrifvars ja Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” teoksessa *Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* (Pakolaisneuvonta 2022); Jenny Skrifvars, Veronica Sui, Jan Antfolk, Tanja van Veldhuizen ja Julia Korkman, ”Psychological assumptions underlying credibility assessments in Finnish asylum determinations” (Nordic Psychology 2022).

⁴⁰ Ilona Blumgrund, Hilikka Lydén ja Alina Leminen, ”Migrin teologia turvapaikkapäätösten valossa” (Diakonian Tutkimus 2:2022); Hedayat Selim, Julia Korkman, Peter Nynäs, Elina Pirjatanniemi ja Jan Antfolk, ”A review of psycho-legal issues in credibility assessments of asylum claims based on religion” (Psychiatry, Psychology and Law 2023).

⁴¹ Kaiken kaikkiaan vähintään 14 tarkempaan tarkasteluun otetussa tapauksessa kiinnitettiin jossain asiakirjassa huomiota hakijan terveydellisiin ongelmiin.

Turvapaikanhakijan pitkäaikaiset ja vakavat mielenterveyden häiriöt voivat myös tarkoittaa sitä, että häntä on pidettävä niistä seuraavien toimintarajoitteiden vuoksi vammaisena henkilönä, jonka oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen turvapaikkaprosessissa on varmistettava huomioiden yhdenvertaisuuslain mukaiset välillisen syrjinnän kieltö (YVL 13 §) ja velvoite kohtuullisiin mukautuksiin (YVL 15 §). Vammaisyleissopimuksen 1 artiklan mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, jonka vuorovaikutus erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tämä tulee huomioida niin henkilön turvapaikkaprosessissa kuin päätöksenteossakin. Päätöksissä on arvioitava toteutuvatko vammaisten henkilöiden oikeudet esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen näkökulmasta, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Aiemmin mainitussa vammaista lasta koskevassa esimerkkitapauksessa⁴² lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta olisi ollut perusteltua tunnistaa myös kotimaan palveluiden puutteellisuuden vaikutukset lapsen perus- ja ihmisoikeuksien – kuten oikeuden koulutukseen, yhdenvertaiseen osallisuuteen yhteiskunnassa ja itsenäiseen elämään – toteutumiseen.⁴³

Kykyyntä kertoa kokemuksistaan omakohtaisesti voivat vaikuttaa myös hakijan mahdolliset traumaattiset kokemukset. Tutkimusten mukaan ihmiset saattavat muistaa traumaattisista tapahtumista vähemmän ja erilaisia yksityiskohtia kuin neutraaleis-

ta tapahtumista.⁴⁴ Esimerkiksi aiemmin mainitun vakavien oikeudenloukkausten kohteeksi joutuneen hakijan tapauksessa, Maahanmuuttovirasto oli aluksi katsonut hakijan kertoneen tilanteestaan suppeasti ja pintapuolisesti, eikä pitänyt hakijan kertomusta kaikilta osin uskottavana jättäen turvapaikan myöntämättä.⁴⁵

Joissain tapauksissa hakijalle tehty myönteinen päätös liittyi samaan turvapaikkaperusteeseen ja samoihin muihin seikkoihin kuin aiemmin tehty kielteinen päätös, mutta asiassa oli toimitettu sellaista lisäselvitystä, joka muutti uskottavuusarvioinnin lopputulosta. Tuomioistuimen palauttamissa päätöksissä saatettiin kiinnittää huomiota myös esimerkiksi todistajien suullisessa käsittelyssä antamaan lisäselvitykseen. Esimerkiksi vakavien oikeudenloukkausten uhriksi joutumisen uskottavuutta kasvattivat eräessä tapauksessa lääkärinlausunnot, joita uusintahakemusvaiheessa oli toimitettu. Lääkärinlausuntojen osalta voidaan katsoa, että ne olisi ollut syytä pyytää jo ensimmäisen turvapaikkahakemuksen yhteydessä hakijan kerrottua kokemistaan vakavista oikeudenloukauksista. Voidaankin pohtia sitä, onko aiemmissä kielteisissä päätöksissä selvitetty riittävästi hakijan turvapaikkaperusteita tai onko kansainvälisen suojelun tarpeen tunnistamisen kynnys paikoin ollut liian korkea.

⁴² Tapaus 42.

⁴³ Ks. YK:n vammaisyleissopimus 7 artikla vammaisten lasten oikeuksista.

⁴⁴ Jenny Skrifvars ja Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” teoksessa *Haaavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* (Pakolaisneuvonta 2022).

⁴⁵ Tapaus 49.

4. Uusi peruste ja piilossa olleet haavoittuvuustekijät

EU:n vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään.⁴⁶ Tällaisessa haavoittuvassa asemassa katsotaan olevan alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien. EU on lisäksi antanut direktiivin ihmiskaupan uhreille myönnettävästä oleskeluluvasta.⁴⁷

Euroopan neuvoston tasolla relevantteja sopimuksia ovat niin ihmiskaupan vastainen yleissopimus

kuin Istanbulin sopimus, jossa muun muassa säädetään siitä, että naisiin kohdistuva väkivalta tulee tunnustaa vainon muodoksi ja vakavaksi haitaksi, minkä lisäksi valtioiden pitää kehittää sukupuolen huomioon ottavia vastaanottomenettelyjä ja tukipalveluja, sukupuolikohtaisia palveluita ja sukupuolen huomioon ottavia turvapaikkamenettelyjä.⁴⁸

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden erityistilanne tulee huomioida antamalla mm. erityisiä menettelyllisiä takeita haavoittuvassa asemassa oleville turvapaikanhakijoille. Jäsenvaltioiden tulee vastaanottodirektiivin 22 artiklan mukaan varmistaa koko turvapaikkamenettelyn ajan, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla huomioidaan heidän erityiset vastaanottotarpeensa heille myönnettävässä tuessa, ja huolehditaan heidän tilanteensa asianmukaisesta seurannas-

⁴⁶ Euroopan unionin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annettu direktiivi (2013/33/EU).

⁴⁷ Direktiivi oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (2004/81/EY).

⁴⁸ Yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (2011) 60 artikla; yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005).

ta. Jos hakija on vammainen henkilö, on Maahanmuuttoviraston varmistettava YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti kohtuullisten mukautusten tekeminen, jotta voidaan varmistaa vammaisten turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet yhdenvertaisesti muiden hakijoiden kanssa. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus tulkita ja soveltaa mukautusvelvollisuutta perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.⁴⁹

Haavoittuva asema ei aina ilmene heti ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä hakijan omasta aloitteesta. Hakija ei välttämättä ole tietoinen haavoittuvasta asemastaan tai siitä, että kyseisellä seikalla voi olla turvapaikkahakemuksen kannalta merkitystä. Haavoittuvuuteen liittyvistä tekijöistä kertominen edellyttää usein luottamusta viranomaisiin, mitä hakijalla ei välttämättä varsinkaan heti ensimmäistä kertaa suomalaisia viranomaisia kohdatessaan ole. Myös ulkomaalaislain esitöissä tunnustetaan, että hakijalla voi olla haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyvä perusteltu syy sille, että hän ei ole esittänyt uusintahakemukselleen esittämäänsä perustetta jo aiemmin. Hakijan tulisi esitöiden mukaan tällöin myös esittää uuden perusteen tueksi sellaista vakuuttavaa selvitystä, että Maahanmuuttovirasto ei voisi jättää hakemusta tutkimatta.⁵⁰

Koska haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja haavoittuvuuksien ilmi tuleminen on yh-

denvertaisuusvaltuutetun aiempien havaintojen mukaan paikoin vaikeaa, on tässä selvityksessä otettu lähilukuun sellaisia tilanteita, joissa hakijan haavoittuva asema tai muu turvapaikkaperuste ei ole ilmennyt edellisessä turvapaikkahakemuksessa, vaikka se on todennäköisesti jo ollut olemassa edellisen hakemuksen aikaan. Tarkoituksena on tarkastella, miten tällaiset haavoittuvuustekijät voisivat ilmetä aiemmin, ja millaiset menettelyt voivat helpottaa haavoittuvuuden ilmenemistä. Haavoittuvan aseman tunnistaminen on oleellista myös turvapaikkamenettelyssä tarjottavien erityisten menettelyllisten taakkeiden näkökulmasta (Ulkl 96 a §).

Maahanmuuttoviraston sisäisissä ohjeissa liittyen uusintahakemusten tutkittavaksi ottamiseen todetaan, että uusintahakemuksien kohdalla tulisi huomioida, onko aiemmassa turvapaikkaprosessissa haavoittuva asema huomioitu asianmukaisesti, onko hakija saanut siihen liittyen tukea, onko haavoittuvuutta huomioitu uskottavuuden arvioinnissa, onko järjestetty lääkärintarkistukset, sekä onko tiettyjen maiden osalta huomioitu sukuelinten silpomisuhka. Jos haavoittuvaa asemaa ei ole asianmukaisesti huomioitu aiemmassa päätöksessä, tulisi uusintahakemuksen yhteydessä järjestää mm. turvapaikkapuhuttelu.⁵¹ Maahanmuuttovirastolla on myös ohje lähisuhdeväkivallan huomioimisesta turvapaikkaprosessissa, mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsitlemisestä, sekä muita haavoittuvuutta koskevia ohjeita tiedonhallinta-alustallaan.⁵²

⁴⁹ YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016), artikkelit 2 ja 5.

⁵⁰ HE 273/2018 vp.

⁵¹ Maahanmuuttovirasto 2020, Tarkastuslista uusintahakemusten käsittelyyn.

⁵² Maahanmuuttoviraston tiedonhallinta-alusta (19.2.2024); Ohje lähisuhdeväkivallan huomioimiseen turva-paikkaprosessissa (MIGDno-2019-540); Mahdollisen ihmiskaupan uhrin asian käsittelyminen Maahanmuuttovirastossa (MIGDno-2020-255).

Aineistoon kuuluu 12 päätöstä, joissa viimeisimmässä uusintahakemuksessa esitetyn uuden, hakijan haavoittuvaan asemaan liittyvän turvapaikkaperusteiden nojalla hakijalle tehtiin myönteinen päätös. Lukuun on laskettu myös ne päätökset, joissa Maahanmuuttovirasto oli tehnyt kyseiseen uusintahakemukseen kielteisen päätöksen, mutta hallinto-oikeus tai KHO oli kumonnut päätöksen ja lopulta kyseiseen uusintahakemukseen tehtiin tuomioistuimen tekemän palautuksen jälkeen myönteinen päätös. Tuomioistuimen palauttamia asioita oli seitsemän ja niistä viidessä tuomioistuin totesi luvan edellytysten täyttyvän.

Aineistossa havaittuja haavoittuvuustekijöitä olivat sukuelinten silpomisen uhka, seksuaalinen suuntautuminen, seksuaalinen väkivalta, ihmiskauppa, terveydentila ja turvaverkottomuus. Tarkasteltavien päätösten määrä (12) tässä luvussa on suhteellisen pieni, minkä johdosta yksiselitteisiä johtopäätöksiä ei ole mahdollista kokonaiskuvasta tehdä. Tapauksia tarkastelemalla nousee kuitenkin esille, minkälaisia haasteita haavoittuvuuden tunnistamiseen toisinaan liittyy.

4.1. Sukuelinten silpomisen uhka

Aineistoon kuuluu neljä päätöstä, joissa uusintahakemuksesta myönnetyn turvapaikan perusteena oleva sukuelinten silpomisen uhka oli ollut olemassa jo ainakin edellistä turvapaikkahakemusta tehtäessä. Hakijat eivät olleet kuitenkaan edellisessä turvapaikkahakemuksessaan vielä vedonneet sukuelinten silpomisen uhkaan, vaan asia ilmeni vasta uusintahakemuksessa. Ulkomaalaislain mukaan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen

edellyttää, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, joita hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Uusissa myönteisissä päätöksissä tai niiden taustamuistioissa sukuelinten silpomisen uhkaa pidettiin uskottavana, eikä niissä erikseen tarkasteltu sitä, miksi hakija ei vedonnut ollut asiaan aiemmin. Sen sijaan yhdessä kielteisessä Maahanmuuttoviraston päätöksessä virasto ei ollut pitänyt sukuelinten silpomisen uhkaa uskottavana, ja yhtenä perusteena tälle oli nostettu esiin asian myöhäinen esille tuleminen. Valituksen yhteydessä perusteltiin asian esille tuomista vasta uusintahakemusvaiheessa sillä, että hakijoilla ei ollut aiemmin ollut tietoa siitä, että tyttöjen ja naisten sukuelinten silpominen on Suomessa kiellettyä ja että myös sen uhka olisi näin ollen relevantti turvapaikkaperuste. Hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen todettuaan, että sille, että asia tuli vasta uusintahakemusvaiheessa ilmi, ei tullut antaa ratkaisevaa painoarvoa, koska kotimaassa aiheesta puhumiseen suhtaudutaan pidättyväisesti. Hakijoille myönnettiin turvapaikat.⁵³

Yleensä tapauksissa, joissa turvapaikka myönnettiin sukuelinten silpomisen uhan vuoksi, oli Maahanmuuttoviraston päätösten perusteella kyse perheen lapseen kohdistuvasta uhasta. Tällöin perheen äiti oli yleensä myös joutunut sukuelinten silpomisen kohteeksi, mutta vaaraa joutua uudelleen silpomisen uhriksi ei yleensä katsottu olevan. Aineiston yhdessä tapauksessa hallinto-oikeus tarkasteli

⁵³ Tapaus 37.

Maahanmuuttoviraston toimintaa haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan kohdalla.

”Valittajalle on hänen uusintahakemuksensa johdosta järjestetty kaksi turvapaikkapuhuttelutilaisuutta. Puhuttelupöytäkirjasta ilmenee, että molemmat puhuttelutilaisuudet on pitänyt miespuolinen Maahanmuuttoviraston virkailija, ja niissä on toiminut naispuolinen tulkki. Puhuttelupöytäkirjasta ei ilmene, että valittaja olisi kummallakaan puhuttelukerralla esittänyt toivetta naispuolisesta puhuttelijasta. Maahanmuuttoviraston virkailija ei toisaalta ole kysynyt valittajalta, haluaako hän vaihtaa naispuoliseen puhuttelijaan. -- Valittajan haavoittuva asema ja hänen turvapaikkaperusteensa arkaluonteisuus huomioon ottaen Maahanmuuttoviraston olisi lähtökohtaisesti tullut tiedustella puhuttelussa valittajalta, haluaako hän naispuolisen puhuttelijan.”⁵⁴

Asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle, koska hakija antoi hallinto-oikeudelle uutta selvitystä sukelinten silpomisen uhasta. Päätös on esimerkiksi siitä, että jo turvapaikkapuhutteluja varattaessa olennaista on huomioida järjestelyt, joilla voidaan mahdollistaa arkaluontoisten asioiden ja haavoittuvuuksien esille tuominen turvallisesti.

4.2. Seksuaalinen suuntautuminen

Neljässä tapauksessa hakija vetosi seksuaaliseen suuntautumiseensa uusintahakemuksessa ilman, että aiemmassa turvapaikkahakemuksessa oli

si asiaan vedottu. Osassa näistä neljästä päätöksestä Maahanmuuttovirasto tarkasteli, mistä syystä hakija ei ollut aikaisemmassa vaiheessa asiasta kertonut. Esimerkiksi eräässä päätöksessä Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että hakija ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä sille, miksi hän ei ollut kertonut seksuaalisesta suuntautumisestaan aiemmin. Hakija kertoi, ettei ollut uskaltanut kertoa asiasta aiemmin, koska hän pelkäsi, että asia tulisi muiden tietoon. Arvioidessaan perusteita asian esittämiseksi vasta uusintahakemusvaiheessa, hallinto-oikeus totesi seuraavasti.

”Uuden turvapaikkaperusteiden esittämisen ajankohdan voidaan katsoa viittaavan mahdollisuuteen, ettei peruste ole aito. Pelkästään homoseksuaalisuuteen vetoamisen ajankohdan perusteella valittajan seksuaalisesta identiteetistään kertomaa ei kuitenkaan voida arvioida epäluotettavaksi ottaen huomioon valittajan -- sekä seksuaalista suuntautumista koskevan turvapaikkaperusteiden arkaluonteisuus ja sen korostuneen henkilökohtainen luonne. Valittaja on jo Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa kertonut omakohtaisella tavalla erilaisuuden tuntemuksistaan ja peloistaan koskien homoseksuaalisten tunteittensa heräämistä, ja kertomus on näiltä osin tarkentunut suullisessa käsittelyssä. Valittaja on myös kertonut johdonmukaisesti syistä, joiden vuoksi hän ei ole osannut eikä voinut aiemmin kertoa viranomaisille seksuaalisesta identiteetistään. Näin ollen valittajan seksuaaliseen suuntautumiseensa vetoamisen ajankohdalle ei asiassa tule antaa vähäistä suurempaa merkitystä.”⁵⁵

⁵⁴ Tapaus 16.

⁵⁵ Tapaus 33.

Eräessä toisessa tapauksessa Maahanmuuttovirasto myönsi hakijalle turvapaikan tämän vedottua uusimmassa hakemuksessa seksuaaliseen suuntautumiseensa. Kyseinen uusintahakemus oli hakijan seitsemäs hakemus, ja Maahanmuuttovirasto oli jättänyt kaikki aiemmat uusintahakemukset kansainvälisen suojelun osalta tutkimatta. Taustamuistiossa huomioitiin, että vaikka hakija oli tuonut seksuaali-identiteettinsä esiin vasta useamman hakemuksen jälkeen, mikä heikentää perusteen uskottavuutta, hän oli kuitenkin pystynyt kertomaan melko johdonmukaisesti syistä tämän taustalla. Hakijan kertomusta pidettiin omakohtaisena ja yksityiskohtaisena ja siten uskottavana, minkä vuoksi Maahanmuuttovirasto katsoi hakijan seksuaalisen suuntautumisen näytetyksi ja myönsi turvapaikan.⁵⁶

Seksuaalinen suuntautuminen on arkaluonteinen seikka, joka ei välttämättä ilmene vielä ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessa. Esimerkiksi EU-tuomioistuimien on linjannut, että kysymyksen arkaluonteisuus huomioon ottaen turvapaikkaperustetta ei voida pitää epäuskottavana vain siksi, ettei hakija ole heti alkuun kertonut seksuaalisesta suuntautumisestaan.⁵⁷ Näin onkin toimittu osassa päätöksistä. Huomioon on otettava, että hakija voi olla haluton kertomaan seksuaalisesta suuntautumisestaan eri syistä, joista yhtenä syynä voidaan mainita pelko siitä, että asia tulee muiden tietoon.⁵⁸

Vaikka päätöksistä ei suoraan ilmennyt menettelyllisiä puutteita, jotka olisivat vaikeuttaneet sek-

suaalisen suuntautumisen aikaisempaa ilmituloa, on parista tapauksesta todettavissa, että tilanteisiin voi liittyä pelko asian paljastumisesta muille.⁵⁹ Onkin tärkeä tarkastella, miten luottamuksellista ilmapiiriä voidaan edistää ja miten voidaan vahvistaa rakenteita, jotka helpottavat asiasta kertomista jo aiemmin. Tästä huolimatta voi myös olla niin, että seksuaalinen suuntautuminen jatkossakin saattaa joissain tilanteissa ilmetä vasta uusintahakemuksen yhteydessä. Tällöin on olennaista, että asia otetaan tutkittavaksi, eikä seikan myöhäiselle esiin tulemiselle anneta liialta painoarvoa.

4.3. Muut haavoittuvuustekijät

Kolmessa päätöksessä hakija vetosi uusintahakemuksessaan kokemaansa seksuaaliseen väkivaltaan tai ihmiskauppaan sekä asemaansa turvaverkottomana naisena kotimaassaan siten, että osa tai kaikki turvapaikkaperusteista oli ollut olemassa jo edellisen hakemuksen aikaan, mutta tullut ilmi vasta viimeisimmässä uusintahakemuksessa.

Seksuaalinen väkivalta ja ihmiskauppa ovat seikkoja, joista kertominen voi olla hakijalle vaikeaa ja arkaluontoista. Lähisuhdeväkivallan uhrin eivät välttämättä kerro kokemuksistaan omasta aloitteestaan. Maahanmuuttovirasto onkin lähisuhdeväkivaltaa koskevassa ohjeessa tunnistanut, että ”[e]rityisesti naisten riippuvaisuus turvaverkostaan ja heikompi asema kotimaassa voi entises-

⁵⁶ Tapaus 30.

⁵⁷ A, B ja C vs Alankomaat (C-148/13, C-149/13, C-150/13).

⁵⁸ Matti Rautakorpi, ”Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt turvapaikkaprosessissa” teoksessa Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Pakolaisneuvonta 2022).

⁵⁹ Tapaus 33, Tapaus 13.

tään vaikeuttaa väkivaltatilanteesta irtautumista ja avun pyytämistä turvapaikkaprosessin aikana. Joissain tapauksissa uhri ei kerro lähisuhdeväkivallasta, koska ei tiedä sen voivan vaikuttaa hänen turvapaikkaprosessiinsa. Uhri voi myös piilotella väkivaltaa, jos hän pelkää sen vaikuttavan turvapaikkaprosessiin negatiivisesti.” Maahanmuuttovirasto ohjeistaakin puhuttelijoita yrittämään ottaa asia puheeksi, jos he epäilevät, että kyse voisi olla lähisuhdeväkivallasta.⁶⁰

Ihmiskaupan uhrin eivät useinkaan ole itse tietoisia joutuneensa nimenomaan ihmiskaupan uhreiksi. Tästä syystä Maahanmuuttovirastossa on syytä kiinnittää huomiota erilaisiin mahdollisesti ihmiskauppaan viittaaviin seikkoihin myös silloin, kun ihmiskauppaan ei nimenomaisesti vedota. Esimerkiksi pakkoavioliitto voi olla yksi ihmiskaupan muoto. Pakkoavioliitosta oli kyse yhdessä aineiston tapauksessa.

Hakija oli kertonut aiemman turvapaikkahakemuksen yhteydessä seikkoja, jotka antoivat viitteitä siitä, ettei hän ollut avioliitossa omasta tahdostaan, mutta hakijalle tehtiin kielteinen päätös. Seuraavassa turvapaikkahakemuksessa hakija vetosi turvapaikkapaikkaperusteinaan pakkoavioliitosta eroamiseen kertoen myös avioliiton aikana tapahtuneista oikeudenloukkauksista sekä tilanteen aiheuttamasta uhasta. Maahanmuuttovirasto teki hakijalle kielteisen päätöksen, jossa se hyväksyi vain pienen osan hakijan kertomista oikeudenloukkauksista. Maahanmuuttovirasto ei päätöksessään myöskään

arvioinut pakkoavioliittoa koskevaa turvapaikkaperustetta. KHO palautti asian Maahanmuuttovirastolle uuden selvityksen vuoksi, sillä hakija oli hyväksytty ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Hakijalle myönnettiin tämän jälkeen turvapaikka pakkoavioliitosta eronneena ihmiskaupan uhrina, joka oli sen vuoksi vaarassa.⁶¹

Tämän alaluvun muita haavoittuvuustekijöitä koskevat kolme tapausta oli palautettu uusintahakemusvaiheessa Maahanmuuttovirastolle tuomioistuimesta. Tapauksissa Maahanmuuttovirasto piti ainakin jotakin haavoittuvuutta lisäävää seikkaa alun perin epäuskottavana ja hylkäsi siten alkuaan uusintahakemuksen, mutta myönsi myöhemmin oleskeluluvan tuomioistuimen palautettua asia käsittelyyn. Maahanmuuttovirasto piti esimerkiksi uusintahakemuksessa ilmi tullutta hakijan turvaverkottomuutta kahdessa tapauksessa epäuskottavana, mutta tuomioistuin katsoi molemmissa, ettei voitu poissulkea mahdollisuutta, että hakijalla ei ollut kotimaassaan turvaverkkoa.⁶²

4.4. Yhteenveto

Moniin haavoittuvuutta aiheuttaviin tekijöihin voi liittyä häpeää tai pelkoa, jolloin haavoittuva asema ei välttämättä ilmene ensimmäisessä turvapaikkahakemuksessa, mikäli asiaa ei aktiivisesti, luottamuksellisesti ja sensitiivisesti selvitetä Maahanmuuttoviraston toimesta. Haavoittuvuuden selviämiseksi tärkeää ovat lisäksi pätevät avustajat ja henkilöstö vastaanottokeskuksessa. Aineiston pe-

⁶⁰ Ohje lähisuhdeväkivallan huomioimiseen turva-paikkaprosessissa (MIGDno-2019-540).

⁶¹ Tapaus 20.

⁶² Tapaus 24, Tapaus 18.

rusteella uusintahakemusvaiheessa voi tulla ilmi tietoa esimerkiksi hakijan sukuelinten silpomisen uhasta, seksuaalisesta suuntautumisesta tai häneen kohdistuneesta seksuaalisesta väkivallasta tai ihmiskaupasta.

Jos hakija kertoo uusintahakemuksen yhteydessä haavoittuvasta asemastaan, joka on ollut olemassa jo edellisen turvapaikkamenettelyn aikaan, on osassa päätöksistä Maahanmuuttovirasto saattanut aluksi pitää kertomusta epäuskottavana muun muassa siksi, että hakija on tuonut asian ilmi vasta uusintahakemuksessa. Joissain tilanteissa ei ollut pidetty esimerkiksi uskottavana, että hakija oli jättänyt kertomatta tietystä seikasta pelon takia. Lisäksi joissain päätöksissä kiinnitettiin huomiota siihen, jos hakija oli aiempien turvapaikkamenettelyiden yhteydessä kertonut haavoittuvuuden kanssa ristiriidassa olevia seikkoja. Yksittäisinä esimerkkeinä aineistosta voidaan nostaa esille tilanne, jossa uusintahakemuksessa seksuaaliseen suuntautumiseen vetoava hakija oli aiemmassa hakemuksessa kertonut tunteista eri sukupuolta olevaa ihmistä kohtaan, tai tilanne, jossa pakkoavioliiton uhri oli aiemmin sanonut, ettei häneen ole kohdistunut oikeudenloukkauksia.

Maahanmuuttoviraston ohjeissa huomioidaan häpeän ja vaikenemisen perinteen vaikutukset esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaa koskien seikkojen tietoon tulemiselle.⁶³ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että uusintahakemuksen yhteydessä ei ole kaikissa tilanteissa riittävästi huomioitu sitä, että haavoittuvuudesta kertominen on voinut olla aiemmis-

sa vaiheissa hakijalle haastavaa tai tämä ei ole välttämättä edes tiedostanut seikan olevan turvapaikkaprosessin kannalta relevantti. Haavoittuvuudesta kertominen on voinut myös olla hakijalle turvallisuusuhka. Arkaluonteisia seikkoja on myös aktiivisesti voitu pyrkiä piilottelemaan muilta ihmisiltä. Hallinto-oikeudet ovatkin palauttaneet Maahanmuuttovirastolle joissain tilanteissa uudelleen käsittelyyn hakemuksia, joissa virasto ei aiemmin ole pitänyt hakijan uusintahakemuksessa esittämää haavoittuvuuteen liittyvää perustetta uskottavana. Paikoin voidaan siis havaita haavoittuvuuteen liittyvä kaksinkertainen kynnys, mikäli ensin hakijan haavoittuva asema ei tule ilmi, ja tämän jälkeen haavoittuvuustekijää ei pidetä uskottavana.

Aineistoon sisältyy muutama tapaus, joissa hakijalla ei ole ollut kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa hänen kanssaan samaa sukupuolta olevaa puhuttelijaa tai tulkkia, mikä on vaikuttanut siihen, etteivät kaikki turvapaikkaperusteet ole tulleet ilmi aiemmissä hakemuksissa. Pääsääntöisesti haavoittuvuuden ilmenemistä voi tukea sillä, että puhuttelussa läsnäolevat henkilöt ovat samaa sukupuolta kuin hakija, ja että tämä pääsääntö olisi myös esimerkiksi vastaanottokeskuksen ja avustajien tiedossa, jolloin myös muunlaisen toiveen esittäminen olisi mahdollista. Asia on noussut myös KHO:n tarkasteltavaksi ennakkoratkaisussa KHO:2020:91, jonka mukaan ”A:n haavoittuva asema ja hänen turvapaikkaperusteensa arkaluonteisuus huomioon ottaen hänen ei ole voitu olettaa pystyvän kertomaan turvapaikkapuhuttelussa miestulkin ja miespuhuttelijan läsnä ollessa kokemuksistaan siten, että hänen voitaisiin katsoa hyötynneen turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaneen siihen liitty-

⁶³ Esim. Ohje lähisuhdeväkivallan huomioimiseen turva-paikkaprosessissa (MIGDno-2019-540).

viä velvollisuuksia. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoo, että Maahanmuuttoviraston olisi turvapaikkamenettelyssä tullut järjestää A:lle hänen erityiset tarpeensa huomioon ottavaa tukea. Tässä tapauksessa ensisijainen tukimuoto olisi ollut tarjota A:lle mahdollisuus saada samaa sukupuolta oleva puhuttelija ja tulkki. Turvapaikkamenettely ei ole edellä mainituista syistä ollut asianmukainen. Maahanmuuttovirasto ei ole siten myöskään voinut sen pohjalta luotettavasti arvioida A:n kertomuksen uskottavuutta.”

Joissain päätöksissä kyse on ollut sellaisista haavoittuvuustekijöistä, joita Maahanmuuttovirasto olisi voinut selvittää jo aiempien turvapaikkahakemusten yhteydessä. Esimerkiksi tyttöjen sukuelinten silpominen on tietyillä alueilla niin yleinen ilmiö, että asiaa tulisi pyrkiä selvittämään oma-aloitteisesti ilman, että hakija olisi nimenomaisesti kyseiseen perusteeseen vedonnut. Myös KHO on ratkaisussa KHO:2019:93 todennut, että Maahanmuuttoviraston olisi somalialaista perhetä koskevassa asiassa tullut arvioida, onko valittajan tytär kotimaahansa palautettuna vaarassa joutua silpomisen kohteeksi. Kyseisessä päätöksessä Maahanmuuttovirasto totesi, että se ohjeistuksensa mukaan voi selvittää alaikäisiin kohdistuvaa ympärileikkaamisen uhkaa myös viranomaisaloitteisesti, mikäli käytäntö on olemassa hakijan kotialueella tai väestöryhmässä. Sukuelinten silpomisen uhkaa koskevan viranomaisaloitteisen selvittämisen lisäksi voi olla kyse tilanteesta, jossa hakija on aiemmissa turvapaikkamenettelyissä maininnut sellaisia asioita, joihin liittyvillä jatkokysymyksillä hakijan haavoittuva asema olisi saattanut selvitä jo aiemmin. Näin oli esimerkiksi pakkoavioliitto ja sen aikana tapahtuneita oikeudenloukkauksia koskevasa tapauksessa.

Aineistossa on myös tilanteita, joissa mahdollinen haavoittuva asema olisi voinut varmistua aiemmin, jos hakijan terveydentilaa tai toimintakykyä olisi selvitetty aktiivisemmin.⁶⁴ Turvapaikkaprosessissa on tunnistettava sellaiset turvapaikanhakijaan liittyvät henkilökohtaiset ominaisuudet, jotka ovat myös yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja syrjintäperusteita kuten vammaisuus ja terveydentila (YVL 8 §) sekä aktiivisin toimin varmistettava, että käytännöissä ja yksittäisissä tilanteissa ei tapahdu syrjintää.”

⁶⁴ Esim. Tapaus 49, Tapaus 13.

5. Johtopäätökset

5.1. Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle

Maaliskuun ja elokuun 2023 välillä tehdyistä uusintahakemuksia koskevista päätöksistä 41 % on johtanut joko turvapaikan, toissijaisen suojelun tai muun oleskeluluvan myöntämiseen. Valtaosassa aineiston myönteisistä päätöksistä (turvapaikka, toissijainen suojelu tai muu oleskelulupa) hakijalle myönnettiin turvapaikka. Eri tarkasteluajanjaksoilla myönteisten päätösten osuus voi vaihdella⁶⁵, mutta selvityksen aineiston perusteella voidaan kuitenkin yleisesti todeta, että uusintahakemuksiin tehdään varsin paljon myönteisiä päätöksiä.

Myönteisten päätösten korkea osuus osoittaa, että uusintahakemukset ovat usein keskeinen tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi

sekä ehdottoman palautuskiellon noudattamiseksi. Uusintahakemuksiin liitetty diskurssi turvapaikkajärjestelmän väärinkäytöstä⁶⁶ on ongelmallinen myös tästä näkökulmasta. Olennaista on näin ollen, että lainsäädäntöä valmisteltaessa tunnustetaan uusintahakemusten merkitys nykyisessä turvapaikkajärjestelmässä, eikä lainsäädäntöuudistuksia perusteta oletuksiin uusintahakemusten perusteettomuudesta.

Uusintahakemuksiin tehtyjen myönteisten päätösten osuuden perusteella vaikuttaa siltä, että aiemmissa turvapaikkapäätöksissä ei aina ole kyetty asianmukaisesti tunnustamaan kaikkia hakijoiden tilanteisiin liittyviä turvapaikka- tai oleskelulupaperusteita. Myönteisistä päätöksistä noin kolmasosa koskee tilanteita, joissa hakija on saanut samalla tai osin samalla turvapaikkaperusteella aiemmin kielteisen ja myöhemmin myönteisen päätöksen, tai joissa uusintahakemuksen yhteydessä on ilmennyt haavoittuvuustekijä, joka on ollut olemassa, mut-

⁶⁵ Esimerkiksi selvityksen tarkasteluajanjakson jälkeen, aikavälillä elokuu 2023 – tammikuu 2024 uusintahakemuksia koskevien myönteisten päätösten osuus oli matalampi, 32 %.

⁶⁶ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan” (VN TEAS 2021:10).

ta ei ole tullut ilmi aiemmin. Joissain tapauksissa kokonaisarvioita ovat voineet muuttaa toimitetut lisäselvitykset tai muut uudet seikat. Osassa tapauksista ei kuitenkaan päätöksiä tarkasteltaessa ilmennyt syitä erilaiselle arvioinnille.

Lisäksi 42 % (59 kpl) aineiston myönteisistä päätöksistä uusintahakemuksiin on tehty vasta sen jälkeen, kun tuomioistuin on palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle. 15 % (22 kpl) myönteisistä päätöksistä uusintahakemuksiin on tehty vasta sen jälkeen, kun tuomioistuin on katsonut luvan edellytysten täyttyvän, jolloin kyse ei ole ollut vain olosuhdemuutoksesta tai uudesta selvityksestä, jonka merkityksen arvioimiseksi asia olisi palautettu Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsittelyyn. Niissä tapauksissa, joissa hakijan olosuhteissa ei ole tapahtunut muutosta valitusvaiheessa, voidaan tilanteen todeta olevan ongelmallinen niin inhimillisestä näkökulmasta kuin myös prosessin tehokkuuden kannalta. Valitusvaiheiden läpikäyminen pidentää prosessia ja lykkää myös varsinaisen kotoutumisen aloittamista.

Onkin välttämätöntä, että turvapaikkamenettelyä kehitetään niin, että voidaan varmistua siitä, että oleskeluluvan myöntämiselle merkitykselliset seikat tunnistettaisiin, selvitetäisiin ja hyväksyttäisiin tosiseikoiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia, eikä vasta valitusvaiheessa tai uusintahakemusvaiheessa.

Samalla on varmistettava, että turvapaikkamenettelyä ei kehitetä sellaiseen suuntaan, joka lisää uusintahakemusten tarvetta. Vuodesta 2015 lähtien turvapaikkamenettelyyn ja ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksiin kohdistettiin lukuisia käytäntöjen ja lainsäädännön muutoksia, joita perusteltiin muun muassa turvapaikkamenettelyn tehostami-

sella.⁶⁷ Muutokset kohdistuivat esimerkiksi oleskeluluvan myöntämiseen maastapoistamisen estymisen vuoksi, vastaanottopalveluiden lakkaamiseen, turvapaikanhakijoiden oikeusapuun, valitusaikojen lyhentämiseen sekä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin. Samanaikaisesti turvapaikkapuhutteluita pyrittiin tehostamaan muun muassa varaamalla niihin vähemmän aikaa sekä käyttämällä etätulkkeja ja sittemmin myös etäpuhuttelijoita.

Edellä mainitun tutkimustiedon valossa muutosten sekä tehostamisen seurauksena uusintahakemusten tekemisen tarve on lisääntynyt.⁶⁸ Myös tässä selvityksessä valtaosa vuonna 2023 myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa saaneista turvapaikanhakijoista oli hakenut ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua vuonna 2015. Ensimmäisiin turvapaikkamenettelyihin liittyvät puutteet ovat seuranneet hakijoita myöhemmissä menettelyissä, ja niihin on ollut haasteellista vaikuttaa uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyksen vuoksi. Hakijat ovatkin saaneet myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa vasta vuonna 2023, kahdeksan vuotta ensimmäisen hakemuksen jälkeen.

Näin ollen sellaisia uudistuksia, joilla tavoitellaan turvapaikkaprosessin tehostamista huomioimatta tehostamisen vaikutuksia prosessin laatuun ja näin myös uusintahakemusten määrään, ei tule uudelleen tehdä. Keväällä 2024 vireillä oleva lainsäädäntömuutosehdotus videovälitteisten turvapaikkapuhutteluiden pitämisestä ilman hakijan suostumusta ja hallitusohjelmakirjaus siitä, että puhuttelupöytäkirjoja ei jatkossa enää tulkattaisi puhuttelun päät-

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

teeksi ovat esimerkkejä tehostamistoimista, joiden vaikutuksilla todennäköisimmin heikennetään turvapaikkamenettelyn laatua. Videopuhutteluiden pitäminen tulisi tapahtua vain hakijan sitä halutessa, jotta voidaan parhaiten huomioida esimerkiksi arkaluonteisten turvapaikkaperusteiden esille tuominen. Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjojen tarkastamatta jättäminen puhuttelussa edellyttäisi sitä, että hakija tarkastaa pöytäkirjan avustajansa kanssa. Tällöin olisi myös huolehdittava siitä, että puhuttelupöytäkirja tosiasiallisesti tarkastetaan ja siitä koituvat avustajan ja tulkin kustannukset korvataan täysimääräisesti.

Huolellisesti toteutetuissa ja riittävästi resursoituissa turvapaikkaprosesseissa on paremmat edellytykset tunnistaa jo ensimmäisestä turvapaikkahakemuksesta lähtien kaikki turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämisen kannalta relevantit seikat ja huomioida ne asianmukaisesti. Riittävät resurssit tukevat laadukasta menettelyä esimerkiksi siten, että ensimmäisestä turvapaikkahakemuksesta lähtien asioiden selvittämiseksi on riittävästi aikaa ja resursseja on myös riittävästi puhuttelijoiden ja päätöksentekijöiden osaamisen vahvistamiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Hakijan haavoittuvan aseman tunnistamisen, turvapaikkaperusteiden selvittämisen ja oikeusturvan kannalta oleellista on myös turvata hakijoiden oikeudellisen avustamisen resurssointi.

5.2. Tutkittavaksi ottamisen kynnystä ei tule nostaa

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että asiassa ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen toden-

näköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä, ja että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä.

Monissa yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksessä läpikäydyissä tapauksissa hakijoiden aiempia hakemuksia oli jätetty tutkimatta. Hakija oli voinut esimerkiksi saada samalla perusteella ensiksi kielteisen päätöksen, seuraavaksi tutkimattajättämispäätöksen sen takia, ettei hän ollut tuonut esille uusia seikkoja tai perusteita hakemuksensa tueksi. Lopuksi samalla turvapaikkaperusteella oli voinut saada myönteisen päätöksen. Kyse oli varsin usein kristinuskoon kääntymistä koskevista uusintahakemuksista. Joissain tapauksissa tuomioistuin palautti asian Maahanmuuttovirastolle todettuaan, ettei sen olisi tullut jättää hakemusta tutkimatta ainakaan turvapaikkapuhuttelua järjestämättä. Ilman turvapaikkapuhuttelua hakijan on vaikea osoittaa esimerkiksi vakaumuksensa aitoutta tai sen kehittymistä.

Selvityksessä on myös tunnistettu useita tilanteita, joissa hakija ei ollut kertonut tietyistä arkaluonteisista turvapaikkaperusteista aiemmissä hakemuksissa. Tällaisissa tilanteissa arvioitiin, oliko hakijalla ollut perusteltu syy olla kertomatta seikasta aiemmin. Joissain tilanteissa Maahanmuuttovirasto ei ollut aiemmassa päätöksessä pitänyt riittävinä hakijan esittämiä selvityksiä siitä, miksi hän ei ollut tuonut asiaa aiemmin esille. Toisaalta toisissa päätöksissä otettiin uusintahakemus tutkittavaksi ja myönnettiin hakijalle oleskelulupa, vaikka hän olikin esittänyt uuden turvapaikkaperusteen, jonka hän olisi periaatteessa voinut tuoda esille jo aiemmassa käsittelyvaiheessa.

Tämän selvityksen johtopäätösten perusteella ulkomaalaislain nykyiset uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset (Ulkl 102.3 §) ovat tiukat eivätkä täysin vastaa selvityksen aineiston perusteella niitä tilanteita, joissa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt ovat jättäneet uusintahakemuksia. Kaikki hakijat, joille aineiston päätöksissä myönnettiin uusintahakemuksen perusteella oleskelulupa, eivät olleet esittäneet uusia seikkoja tai perusteita uusintahakemuksensa yhteydessä, vaan osa hakijoista vetosi jo aiemmassa turvapaikkamenettelyssä ilmenneisiin turvapaikkaperusteisiin ja seikkoihin. Ulkomaalaislain uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan 102 §:n 3 momentin tulisikin selvemmin ja yksiselitteisemmin tukea ehdottoman palautuskiellon turvaamista kaikissa tilanteissa, myös silloin, kun hakija ei ole esittänyt uusia turvapaikkaperusteita tai seikkoja.

Ehdottoman palautuskiellon turvaaminen on varmistettava myös tutkittavaksi ottamista koskevassa harkinnassa. Uusintahakemuksen käsittelyn yhteydessä onkin aina syytä kiinnittää huomiota myös jo aiemmassa menettelyssä esitettyihin turvapaikkaperusteisiin sekä siihen onko uskottavuusarviointi tehty hakijan tilanne ja mahdollinen haavoittuva asema huomioiden tutkitun tiedon valossa asianmukaisesti. Uusintahakemuksen yhteydessä voidaan myös esittää aiempaan turvapaikkaperusteeseen liittyvää uutta selvitystä, jonka vaikutus aiempaan uskottavuusarviointiin on myös päätöstä tehtäessä arvioitava. Tämän lisäksi turvapaikkaperusteiden kumulatiivisuus eli eri perusteiden yhteisvaikutus hakijan tilanteeseen on aina arvioitava uusintahakemuksen yhteydessä.

Maahanmuuttovirasto ohjeistaa uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä arvioita-

essa huomioimaan esimerkiksi, onko haavoittuvaa asemaa selvitetty asianmukaisesti ja onko se huomioitu uskottavuusarvioinnissa. Virastolla on myös erilaisia ohjeita, jotka tukevat uusintahakemusten tutkimista ja haavoittuvan aseman tunnistamista ja huomioimista. Maahanmuuttovirasto on viime vuosina järjestänyt puhuttelijoilleen oikeuspsykologista erityiskoulutusta, koulutusta haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten puhutteluista sekä koulutuksia muun muassa ihmiskaupan torjunnasta, naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja sukuelinten silpomisesta. Uusintahakemuksiin tehtyjen myönteisten päätösten osuus selvityksen tarkasteluajanjaksolla voikin osaltaan ilmentää sitä, että haavoittuvuuden selvittämiseen ja uskottavuuden arvioimiseen kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota. Lainsäädännön on mahdollistettava tämän kehitystyön jatkuminen, eikä uusintahakemusten tutkittavaksi ottamista tule vaikeuttaa.

Selvityksen perusteella uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytysten kiristämistä entisestään on pidettävä erittäin huolestuttavana, eikä tällaista muutosta tule tehdä. Vaarana olisi, että moni kansainvälistä suojelua tarvitseva hakija jää tunnistamatta, mikäli hänen uusintahakemustaan ei tutkita. Esimerkiksi tämän selvityksen tarkastelun kohteena olevissa tilanteissa on ollut ehdottoman palautuskiellon sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kannalta välttämätöntä, että hakijoiden uusintahakemukset on otettu tutkittavaksi huolimatta siitä, että he ovat vedonneet tai olisivat periaatteessa voineet vedota samaan turvapaikkaperusteeseen aiemmin.

5.3. Uskottavuusarviointiin liittyviä ongelmia on ratkaistava

Uskottavuusarviointi ei ole yksinkertainen tehtävä. Usein, esimerkiksi identiteettiä koskevissa tapauksissa, uskottavuuden arvioinnissa on käytössä vain hakijan oma kertomus, jonka arvioiminen voi olla haastavaa. Suullinen kuuleminen viranomaisessa on lähtökohtaisesti kuultavalle kuormittava ja vaativa tilanne, johon myös sisältyy yleensä tulkin käyttö ja läsnäolo.⁶⁹ Selvityksen aineistosta ilmenee, että uusintahakemusten käsittelyn yhteydessä on aiemmissa kielteisissä päätöksissä paikoin ollut ongelmia tai puutteita hakijan kertomuksen uskottavuuden arvioinnissa.

Käytännössä suurimmassa osassa tilanteita, joissa oleskelulupa on myönnetty samalla perusteella kuin aiempi päätös on ollut kielteinen, on ollut kyse erilaisista uskottavuusarvioinneista. Lisäksi myös uuden haavoittuvuutta osoittavan turvapaikkaperusteen uskottavuuden arviointi on joissain päätöksissä ollut tiukkaa, ja hakija on saattanut saada myönteisen päätöksen vasta tuomioistuimen palautettua asian Maahanmuuttovirastolle.

Hakijan perusteiden uskottavuutta tarkasteltaessa keskeistä oli aineiston perusteella kertomuksen omakohtaisuus ja yksityiskohtaisuus sekä lisäksi johdonmukaisuus ja ristiriidattomuus. Oikeuspsy-

kologisten tutkimusten mukaan hakijoiden edellytykset kertoa yksityiskohtaisesti ja omakohtaisesti omasta taustastaan voivat kuitenkin erota esimerkiksi sen perusteella, ovatko hakijat yksilökeskeisestä vai yhteisöllisestä kulttuurista.⁷⁰ Myös fyysiset terveys- tai mielenterveysongelmat voivat vaikuttaa edellytyksiin kertoa tilanteestaan johdonmukaisesti ja omakohtaisesti.⁷¹

Mielenterveysongelmat huomioidaan aineiston perusteella yleensä vähintään jollain tasolla sekä myönteisissä että kielteisissä päätöksissä. Aiemmissä kielteisissä päätöksissä ei kuitenkaan aina ollut annettu näille terveysongelmille painoarvoa: esimerkiksi uskottavuusarviointia kuvaavassa kappaleessa mielenterveysongelmia ei ollut kaikissa tilanteissa mainittu arvioon vaikuttavana tekijänä. Yleensä terveysongelmat huomioitiin jollain tasolla. Uusien myönteisten päätösten taustamuistioissa oli voitu huomioida terveydentila hakijan kertomuksen niukkuutta selittävänä tekijänä.

Omakohtaisuuden ja yksityiskohtaisuuden lisäksi hakijan uskottavuuden osalta huomioidaan hakijan mahdollisesti antama ristiriitainen tieto. Vaikka ristiriidat tai epäjohdonmukaisuudet voivatkin indikoida sitä, että hakija ei puhu totta, on asiaa arvioidessa kuitenkin huomioitava myös muistin toimintaan liittyvät kysymykset. Ihmiset eivät tyypillisesti muista kovin hyvin esimerkiksi päivämääriä ja tapahtumien kestoa, ja jos henkilö on kokenut jotain traumaattis-

⁶⁹ Esimerkiksi uskonnollisesta vakaumuksesta, seksuaalisuudesta tai väkivallan uhriksi joutumisesta puhuminen tulkin välityksellä voi tuntua vaikealta, ja myös tulkkien osaamisessa ja sensitiivisyydessä voi olla eroa.

⁷⁰ Jenny Skrifvars ja Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” teoksessa Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Pakolaisneuvonta 2022).

⁷¹ Kaiken kaikkiaan vähintään 14 tarkempaan tarkasteluun otetussa tapauksessa kiinnitettiin jossain asiakirjassa huomiota hakijan terveydellisiin ongelmiin.

ta, voi hänen olla entistä vaikeampi muistaa yksityiskohtia traumaattisesta tapahtumasta.⁷²

Tutkimuskirjallisuudessa on lisäksi tunnistettu, että uskottavuusarviointiin voi vaikuttaa myös puhuttelijan tai päätöksentekijän mahdolliset paikkansa pitämättömätkin oletukset. Esimerkiksi saatetaan olettaa, että vakaumuksesta tai seksuaalisesta suuntautumisestaan totta puhuvat hakijat olisivat valmiita kertomaan identiteetistään avoimesti puhuttelijalle, vaikka tosiasiallisesti tällaisten sensitiivisten yksityiselämää koskevien tietojen kertominen avoimesti on monelle turvapaikanhakijalle hankalaa.⁷³ Kertomuksen pintapuolisuus ei siten välttämättä indikoi selvästi kertomuksen epäuskottavuutta.

Uskottavuusarviointiin liittyvät haasteet ovat näkyneet myös ylikansallisissa ihmisoikeussopimusten valvontaelimissä. Joulukuussa 2023 YK:n kidutuksen vastainen komitea totesi ratkaisussaan, että Suomi loukkaisi ehdotonta palautuskieltoa, jos se täytäntöönpanisi valittajana olleen turvapaikanhakijan käännytyspäätöksen. Tapauksessa hakija oli hakenut kahdesti turvapaikkaa samoilla turvapaikkaperusteilla, jotka liittyivät muun muassa hänen kokemaansa kidutukseen. Maahanmuuttovirasto ja tuomioistuimet eivät pitäneet hakijan kertomusta kidutuksesta uskottavana osin kertomukseen liittyvien epätodennäköisyyksien takia ja osin hakijan pintapuolisen kertomuksen takia.

⁷² Jenny Skrifvars ja Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” teoksessa *Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* (Pakolaisneuvonta 2022).

⁷³ Jenny Skrifvars, Veronica Sui, Jan Antfolk, Tanja van Veldhuizen ja Julia Korkman, ”Psychological assumptions underlying credibility assessments in Finnish asylum determinations” (*Nordic Psychology* 2022).

Hakijan traumaattisesta kokemuksesta johtuvia terveysongelmia ei tutkittu ensimmäisessä turvapaikkaprosessissa ja uusintahakemus jätettiin tutkimatta, vaikka hakija oli sen yhteydessä selvittänyt tarkemmin terveydentilaansa. YK:n kidutuksen vastainen komitea arvioi hakijan olevan kidutuksen uhri ja Suomen viranomaisten uskottavuusarvioinnin olleen liian tiukkaa.⁷⁴

Turvapaikkaprosessin uskottavuusarvioinnin kynnystä ei tule asettaa liian korkeaksi. Arvioinnissa tulisi kattavasti huomioida hakijan henkilökohtainen tilanne, mahdollinen haavoittuva asema sekä kulttuuritaustan mahdolliset vaikutukset. Mikäli näin ei toimita, on vaarana se, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt jäävät tunnistamatta ja palautuskieltoa loukataan.

5.4. Laadukas turvapaikkamenettely tukee haavoittuvuuden ilmenemistä

Viranomaisella on yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukainen velvoite edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti toiminnassaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhden-

⁷⁴ YK:n kidutuksen vastainen komitea 2023, ”Decision adopted by the Committee under article 22 of the Convention, concerning Communication No. 1052/2021”.

vertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Lisäksi viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ulkomaalaislain soveltamisen yhteydessä näitä toimenpiteitä ovat muun muassa sen varmistaminen, että menettelyt täyttävät hyvän hallinnon vaatimukset, että hakijoilla on saatavilla neuvontaa ja opastusta, ja että kuulemisen ja päätöksenteon yhteydessä voidaan huomioida henkilön sellaiset ominaisuudet, joiden johdosta hän on haavoittuvassa asemassa. Tämä korostuu erityisesti turvapaikkamenettelyssä, jossa arvioidaan syvällisesti hakijan kokemuksia ja elämäntilannetta, ja jossa päätöksenteko liittyy erittäin keskeisiin oikeushyviin, kuten oikeuteen elämään ja suojaan palauttamiselta kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi.

Erityisesti haavoittuvan aseman tunnistaminen edellyttää erityistä sensitiivisyyttä turvapaikkamenettelyissä. Haavoittuva asema ei välttämättä tule ilmi ensimmäisen turvapaikkahakemuksen yhteydessä, eikä tällöin haavoittuvaa asemaa turvapaikkaperusteena tai sen vaikutuksia turvapaikkaprosessiin voida ottaa huomioon, vaikka hakija tosiasiallisesti voisi olla haavoittuvasta asemastaan johtuen kotimaassaan esimerkiksi vainon vaarassa. Hakijalla on ulkomaalaislain nojalla myötävaikutusvelvollisuus asiansa selvittämisessä ja hänen tulee esittää ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo olevansa kotimaassaan vaarassa. Maahanmuuttovirastolla on puolestaan velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä.⁷⁵ Myötävaikutus- ja selvittämisvelvollisuutta yksittäisessä tilanteessa arvioitaessa ja

sovellettaessa, on päätöstä tekevän viranomaisen perustuslain 21 §:n oikeusturvan sekä 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen ohella huomioitava myös velvoite edistää yhdenvertaisuutta sekä esimerkiksi välillisen syrjinnän kieltä ja sen ehkäisemistä.

Haavoittuvuuden ilmi tuleminen saattaa edellyttää sitä, että hakijalla on riittävästi tietoa turvapaikkaprosessista ja siinä huomioitavista seikoista sekä siitä, millaisilla turvapaikkaperusteilla suojelua voidaan myöntää. Lisäksi haavoittuvuuden ilmeneminen edellyttää turvallista prosessia, jossa pyritään mahdollistamaan myös arkaluontoisten tietojen kertominen. Tämä tapahtuu esimerkiksi varmistamalla, että hakijalle on varattu samaa sukupuolta oleva tulkki ja puhuttelija turvapaikkapuhutteluun ja että hänen on myös mahdollista ilmaista toiveensa puhuttelijan ja tulkin sukupuolta koskien. Haavoittuvuuden ilmeneminen edellyttää usein myös turvapaikkapuhuttelijalta osaamista reagoida erilaisiin haavoittuvuutta mahdollisesti indikoiviin viitteisiin. Haavoittuvuuden ilmenemistä tukeakseen puhuttelijan voi myös olla perusteltua selvittää oma-aloitteisesti esimerkiksi erällä alueella yleisiä oikeudenloukkauksia kuten tyttöjen sukuelinten silpomista, jota hakijat eivät välttämättä tuo turvapaikkahakemuksessaan heti esille. Sukuelinten silpomisen osalta Maahanmuuttovirasto onkin ohjeistanut alaikäisten hakijoiden kohdalla viranomaisaloitteiseen selvittämiseen, mikäli käytäntö on olemassa hakijan kotialueella tai väestöryhmässä.⁷⁶ Aineistossa on kuitenkin joitain tapauksia, joissa näin ei ole aikaisempien turvapaikkahakemusten

⁷⁵ Sekä myötävaikutusvelvollisuus että selvittämisvelvollisuus ilmenevät ulkomaalaislain 7 §:stä.

⁷⁶ KHO:2019:93.

osalta tapahtunut, ja joissa haavoittuvuutta ei ole aiemmissa prosesseissa selvitetty riittävästi.

Valtaosassa päätöksistä hakija oli hakenut ensimmäistä kertaa turvapaikkaa vuonna 2015. Hakijat olivat ehtineet paikoin käydä useampia turvapaikkaprosesseja läpi ennen kuin tiettyyn arkaluonteiseen seikkaan uskallettiin vedota turvapaikkaperusteena. Asioiden ilmi tulemisen kannalta olennaista on laadukas, turvallisuudentunnetta ja luottamusta vahvistava turvapaikkamenettely. Aineiston perusteella voidaan todeta, että turvapaikkamenettelyssä on näiltä osin paikoin edelleen kehitettävää.

Kesän 2015 jälkeisissä turvapaikkamenettelyissä on ilmennyt menettelyllisiä puutteita ja pintapuolisia puhutteluita, joiden voidaan katsoa osaltaan johtuvan paineesta tehostaa turvapaikkamenettelyä. Tehostamisen voidaan lähtökohtaisesti katsoa vaikeuttavan ylipäätään turvapaikkaperusteiden riittävän tarkkaa selvittämistä sekä erityisesti haavoittuvan aseman ilmi tulemista ensimmäisessä turvapaikkamenettelyssä, sillä luottamuksen ja turvallisuudentunteen vahvistaminen vie usein aikaa. Olosuhteet, jotka tukevat haavoittuvuuden ilmi tulemista, eivät toteudu, jos turvapaikkaprosessia pyritään kaikin tavoin tehostamaan vaikuttaen siten samalla kielteisesti myös prosessin laatuun. Tällöin on vaarana, että turvapaikkaperusteita jää tunnistamatta ja henkilöt päätyvät joko tekemään uusintahakemuksen tai heidät palautetaan kotimaahan, jossa he tosiasiallisesti ovat vainon tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun vaarassa.

Tämän selvityksen aineiston perusteella voidaan todeta, että viimeisimmissä uusintahakemuksia

koskevista päätöksistä on hyväksytty tosiseikoiksi esimerkiksi aiemmin epäuskottavana pidettyjä perusteita tai seikkoja. Lisäksi haavoittuvuustekijöitä, joita ei aiemmin ollut tullut ilmi, on selvitetty ja niiden perusteella myönnetty oleskelulupia. Kuten aiemmin on kuvattu, on Maahanmuuttovirastolla ohjeistuksia muun muassa uusintahakemuksia ja haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamista koskien, ja virasto on myös järjestänyt koulutuksia eri teemoista. Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseksi ja palautuskiellon turvaamiseksi onkin ensiarvoisen tärkeää, että virastolla on riittävät resurssit kehittämistyön jatkamiselle, ja että valtioneuvosto ei valmistele sellaisia esityksiä, jotka estävät tämän kehittämistyön täysimääräisen jatkumisen.

6. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset

Selvityksen perusteella turvapaikkamenettelyä voidaan ja sitä tulee edelleen kehittää, jotta kansainvälisen suojelun tarve ja henkilön mahdollinen haavoittuva asema tunnistetaan jo ensimmäisen turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Turvapaikanhakijan haavoittuvan aseman ja kansainvälisen suojelun tarpeen tunnistaminen, selvittäminen ja hyväksyminen tosiseikaksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia tehostaa menettelyä niin ajallisesti kuin inhimillisestikin, säästäten näin myös viranomaisresursseja ja vähentäen uusintahakemusten tekemisen tarvetta.

Selvityksen perusteella uusintahakemukset ovat kuitenkin tällä hetkellä keskeinen tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä ehdottoman palautuskiellon noudattamiseksi, sillä usein kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan vasta uusintahakemusvaiheessa. Tästä syystä uusintahakemusten tekemisen ja tutkittavaksi ottamisen kynnystä ei tule nostaa.

6.1. Keskeiset suositukset

Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, eikä

uusintahakemusten tekemistä tule vaikeuttaa. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ei tule entisestään kiristää, vaan päinvastoin nykyisiä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tulisi arvioida uudelleen.

Jotta kansainvälisen suojelun tarve ja hakijan mahdollinen haavoittuva asema voidaan tunnistaa jo ensimmäisessä turvapaikkamenettelyssä, turvapaikkamenettelyn laadukkuuteen on panostettava alusta lähtien. Tämä on hakijan perus- ja ihmisoikeuksien mukaista ja säästää myös viranomaisresursseja. Turvapaikkamenettelyä ei tule pyrkiä tehostamaan kiinnittämättä huomiota menettelyn laatua heikentäviin vaikutuksiin.

Uusintahakemuksia käsiteltäessä on arvioitava myös jo aiemmin esiin tuotuihin turvapaikkaperusteisiin liittyvä uusi selvitys ja sen vaikutus aiempaan uskottavuuden arviointiin sekä kansainvälisen suojelun tai oleskeluluvan myöntämisedellytysten arviointiin. Lisäksi uusintahakemuksen yhteydessä on aina arvioitava turvapaikkaperusteiden kumulatiivisuus sekä haavoittuvan aseman vaikutukset prosessissa ja päätöksenteossa.

6.2. Toimijakohtaiset suositukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset sisäministeriölle ja valtioneuvostolle:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee sisäministeriötä ja valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota ja varmistamaan seuraavat seikat:

1. Mahdollisuus tehdä uusintahakemus on varmistettava jatkossakin.

Hallitusohjelmakirjauksia, jotka nostavat kynnystä uusintahakemusten tutkittavaksi ottamiselle tai hakemuksen tekemiselle, ei tule toteuttaa. Sen sijaan lainsäätäjän tulisi tarkastella nykyisiä uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä ja harkita lain tasolla säädettävän tutkittavaksi ottamisen edellytysten laskemista.

2. Turvapaikkamenettelyn tehostamiseen tähtävissä toimissa on turvattava menettelyn laatu.

Hallitusohjelmassa on kirjattu tavoitteeksi turvapaikkamenettelyn tehostaminen. Vireillä oleva lainsäädäntömuutosehdotus videovälitteisten turvapaikkapuhutteluiden pitämisestä ilman hakijan suostumusta ja hallitusohjelmakirjaus siitä, että puhuttelupöytäkirjoja ei jatkossa enää tulkattaisi puhuttelun päätteeksi ovat esimerkkejä toimista, joiden vaikutuksilla todennäköisimmin heikennetään

turvapaikkamenettelyn laatua. Menettelyn tehostamiseen tähtäviä lainsäädäntötoimia, joissa ei huomioida tehostamisen mahdollisia vaikutuksia prosessin laatuun sekä aiempien tehostamisella perusteltujen toimien myöhempiä seurauksia, ei tule tehdä. Myös riittävät resurssit turvapaikkamenettelyn laadun varmistamiseksi tulee turvata.

3. Uusintahakemuksen tehneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluita ei tule vähentää.

Hallitusohjelman mukaan vastaanottopalveluita rajataan vastaanottodirektiivin sallimaan minimiin uusintahakemusten käsittelyn ajaksi. Monet vastaanottopalvelut ovat olennaisia esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseksi, mistä syystä vastaanottopalveluita ei tule rajata. Lisäksi vastaanottopalveluiden puuttuminen altistaa henkilöt hyväksikäytölle toimeentulon saamiseksi ja lisää varjoryhteyksuntaa. Uusintahakemuksia tehneiden henkilöiden vastaanottopalveluiden rajaamisen ei tule perustua oletuksiin uusintahakemusten perusteettomuudesta.

4. Lainsäädäntöhankkeita ei tule perustaa oletukselle uusintahakemusten perusteettomuudesta.

Esimerkiksi nopeutettua menettelyä ehdotetaan uudistettavaksi siten, että uusintahakemukset voitaisiin aina ottaa nopeutettuun

menettelyyn. Nopeutetussa menettelyssä hakemusten voidaan arvioida olevan ilmeisen perusteettomia, mikä ei uusintahakemusten kohdalla lähtökohtaisesti ole paikkansapitävä oletus, erityisesti jos hakemus on jo täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Myös esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämistä koskevien sääntöjen uudistukseen sisältyy ajatus siitä, että toistuvien uusintahakemusten tekeminen olisi merkki maahantulosäännösten kiertämisestä, vaikka tässä selvityksessä on tunnistettu useita tilanteita, joissa näin ei ole. Kaikissa uusintahakemuksiin liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa on huomioitava uusintahakemusten merkitys hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumislle sekä korkea myönteisten päätösten osuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositukset Maahanmuuttovirastolle:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee Maahanmuuttoviraston eri yksiköitä kiinnittämään huomiota, ylläpitämään ja edelleen kehittämään toimintaansa liittyen seuraaviin seikkoihin:

5. Turvapaikanhakijan turvapaikkaperusteet ja tilanne on tunnistettava ja huomioitava etupainotteisesti. Turvapaikkamenettelyä ei tule tehostaa tavoilla, jotka heikentävät menettelyn laatua, vaan sen sijaan menettelyyn on alusta alkaen panostettava. Mahdollisimman aikaisessa vaiheessa

selvitetyt turvapaikkaperusteet, tunnistettu ja huomioitu haavoittuvuus sekä asianmukainen uskottavuuden arviointi ja päätöksenteko palvelevat niin turvapaikanhakijaa kuin prosessissa mukana olevia viranomaistahoja sekä vähentävät uusintahakemusten tekemisen tarvetta. Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun ilmapiiri ja läsnäolijoiden vuorovaikutus on merkityksellinen luottamuksen syntymiselle, joka osaltaan edistää turvapaikkaperusteiden selvittämistä. Näin ollen turvapaikkapuhuttelujen lähtökohtana tulisi olla osallistujien läsnäolo, josta voitaisiin poiketa vain, mikäli turvapaikanhakija itse haluaa, että puhuttelu pidetään etäkuulemisena.

6. Hakijan mahdollinen haavoittuva asema on huomioitava kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa.

Turvapaikanhakijan mahdolliseen haavoittuvaan asemaan on kiinnitettävä huomiota heti hänen saavuttuaan maahan, pitäen kuitenkin mielessä, että haavoittuva asema voi ilmetä myös vasta pidemmän maassa oleskelun jälkeen. Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön on saatava tukitoimia vastaanottopalveluiden kautta – riippumatta siitä, kuinka pitkän maassa oleskelun jälkeen haavoittuvuus ilmenee – siten, että hänen on mahdollista hyötyä oikeuksistaan ja täyttää velvollisuutensa turvapaikkamenettelyssä. Haavoittuvaan

asemaan ja sitä indikoiviin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota ja niitä on selvitettävä viranomaisaloitteisesti myös turvapaikkapuhuttelussa. Haavoittuvan aseman tunnistamista ja selvittämistä tukevaa koulutusta tulee myös jatkossa tarjota turvapaikkapuhuttelijoille sekä vastaanottokeskusten henkilökunnalle.

7. Turvapaikanhakijan on halutessaan voitava tavata oikeudellinen avustaja aina ennen turvapaikkapuhuttelua.

Turvapaikanhakijoiden laadukas oikeudellinen avustaminen on oleellinen osa hakijan oikeusturvan takaavaa ja tehokasta turvapaikkamenettelyä. Se edesauttaa myös haavoittuvuuksien tunnistamista sekä turvapaikkaperusteiden selvittämistä jo prosessin aikaisessa vaiheessa. Lisäksi oikeudellisen avustajan kautta voidaan pyytää ja saada lääkärinlausunto (ks. suositus 9.) sekä muita tarpeellisia lisäselvityksiä prosessin eri vaiheissa.

8. Turvapaikkapuhuttelun sukupuolisensitiivisyys on varmistettava.

Tämä voidaan toteuttaa siten, että hakijan puhutteluun varataan hänen kanssaan samaa sukupuolta oleva tulkki ja puhuttelija, tai hakijan toiveita asiassa tiedustellaan esimerkiksi vastaanottokeskuksen tai oikeudellisen avustajan kautta, etenkin mikäli hakija on muunsukupuolinen tai identifioituu muutoin kuin hänen sukupuolekseen on

rekisteriin merkitty. Käytännön ollessa vakiintunut, voi vastaanottokeskus tai oikeudellinen avustaja ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, mikäli hakija toivoo kanssaan eri sukupuolta olevaa tulkkia ja puhuttelijaa turvapaikkapuhutteluunsa.

- 9. Lääkärinlausunto on saatava matalalla kynnyksellä.** Mikäli haavoittuva asema ilmenee terveydentilaan liittyvinä haasteina, tulee tästä saada hakijan suostumuksella oikeudellisen avustajan pyynnöstä asiaan erikoistuneen lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön lausunto. Hakijan terveydentila on otettava huomioon myös hänen mahdollisuuksissaan muistaa ja kertoa hänelle tapahtuneista asioista sekä arvioitaessa hänen uskottavuuttaan. Lääkärinlausunto tulee saada kansainvälisen suojelun perusteiden arvioinnin lisäksi tarvittaessa myös muita oleskelulupia arvioitaessa sekä tilanteissa, joissa arvioidaan lapsen etua. Lääkärinlausunto tulee tarvittaessa saada myös valitusvaiheessa ja uusintahakemusta jätettäessä.

- 10. Vammaisten henkilöiden oikeuksien on toteuduttava sekä menettelyssä että päätöksenteossa.** Erilaisiin toimintarajoitteisiin kuten liikkumiseen, aisteihin ja kehitysvammaisuuteen liittyvän vammaisuuden lisäksi turvapaikanhakijan mahdollinen pitkäaikainen muu ruumiillinen tai henkinen vamma voi

olla katsottava vammaisuudeksi. YK:n vammaisyleissopimus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja sopimus velvoittaa viranomaisia. Maahanmuuttoviraston on arvioitava kohtuullisten mukautusten tarvetta omasta aloitteestaan ilman, että vammaisen henkilö pyytää mukautusta, jos turvapaikkamenettelyssä on muilla tavoin ilmennyt, että hakijalla on vamma, joka saattaa edellyttää mukautuksia. Vammaisen henkilön toimintarajoitteita suhteessa hänen elinympäristöönsä voidaan arvioida asiantuntijalausunnoin, mutta on hyvä huomioida, että henkilö itse osaa kertoa parhaiten, miten hänen toimintarajoitteensa vaikuttavat hänen elämäänsä. Vammaiset turvapaikanhakijat on tunnistettava ja heidän oikeuksiensa toteutuminen on otettava huomioon niin turvapaikkamenettelyssä kuin päätöksenteossakin.

11. Turvapaikkapuhuttelussa ja -päätöksenteossa on huomioitava tutkittu tieto muistista, kerronnan tavoista ja havainnoinnista. Turvapaikkapuhuttelussa hakijan yksityiskohtien muistamisessa, asioiden hahmottamisessa sekä tapahtumista kerronnassa tulee huomioida haavoittuvan aseman, kidutuksen ja muiden väkivaltakokemusten sekä terveydentilan lisäksi hakijan muu tausta, kuten koulutustausta, elämänpiiri ja muut kokemukset. Tutkimuskirjallisuudessa tunnistetut seikat liittyen muistiin, kerronnan

tapoihin ja havainnointiin tulee huomioida hakijan kertomuksen uskottavuuden arvioinnissa ja turvapaikkapuhuttelijoille tarjolla olevia koulutuksia trauman, haavoittuvan aseman ja kulttuurin mahdollisista vaikutuksista hakijan muistiin ja tapaan kertoa kokemastaan tulee jatkaa.⁷⁷ Edellä mainittujen seikkojen huomioiminen ja tosiasiallinen vaikutus uskottavuusarvioinnissa tulisi lisäksi kirjoittaa yksityiskohtaisesti auki kielteisen päätöksen perusteluihin.

12. Uskottavuusarvioinnin kynnyksestä on arvioitava. Uskottavuuden arvioinnin kynnys on selvityksessä esitettyjen havaintojen perusteella paikoin ollut liian korkea. Tämä on ilmennyt esimerkiksi tilanteissa, joissa hakijan uskonnollista vakaumusta ei ole pidetty uskottavana aiemman hakemuksen yhteydessä, mutta myöhemmän hakemuksen yhteydessä on. Lisäksi esimerkiksi turvaverkon puutteen, seksuaalisen suuntautumisen sekä vakavien oikeudenloukkausten uskottavana pitäminen vasta uusintahakemuksen tai sen valitusvaiheen yhteydessä osoittavat kynnyksen olevan hyvin korkealla myös

⁷⁷ Jenny Skrifvars ja Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” teoksessa Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Pakolaisneuvonta 2022); Hedayat Selim, Julia Korkman, Peter Nynäs, Elina Pirjatanniemi ja Jan Antfolk, ”A review of psycho-legal issues in credibility assessments of asylum claims based on religion” (Psychiatry, Psychology and Law 2023); Ilona Blumgrund, Hilikka Lydén ja Alina Leminen, ”Migrin teologia turvapaikkapäätösten valossa” (Diakonian Tutkimus 2:2022).

haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Maahanmuuttoviraston tulee ohjeistuksissaan sekä koulutuksilla varmistaa, ettei uskottavuusarvioinnin kynnyks nouse liian korkeaksi.

13. Tutkittavaksi ottamisen kynnyks on pidettävä riittävän matalana. Vaikka hakijaa ohjeistetaan kertomaan kaikista perusteistaan jo ensimmäisen turvapaikkapuhuttelunsa yhteydessä, on inhimillistä, ettei arkaluontoisia, häpeällisiä tai vaikeita asioita siitä huolimatta välttämättä tuoda esiin. Lisäksi hakija ei aina ohjeistuksesta huolimatta uskalla, pysty tai ymmärrä kertoa kaikesta hänelle tapahtuneesta. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnyks on pidettävä riittävän matalana uusien turvapaikkaperusteiden sekä jo aiemmin kerrottuihin perusteisiin liittyvien uusien seikkojen tai ilmi tulleen haavoittuvuuden arvioinnissa.

Muut suositukset

14. Viranomaisen on edistettävä yhdenvertaisuutta toiminnassaan. Viranomaisten on turvapaikkaprosessissa täysimääräisesti toimeenpantava yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaista velvoitettaan edistää yhdenvertaisuutta ja ennaltaehkäistävä syrjinnän riskit toiminnassaan. Yhdenvertaisuussuunnitelmaan on

sisällytettävä aiheelliset oman toiminnan arviointiin perustuvat tavoitteet.

15. Tietoon pohjautumatonta ja vääristävää keskustelua uusintahakemuksista on vältettävä. Tämänkaltainen puhe on myös omiaan ruokkimaan kielteisiä asenteita, syrjintää ja rasismia turvapaikanhakijoita kohtaan.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN