

Tehokkuuden ja joutuisuuden painoarvo osana turvapaikanhakijan oikeussuojaa turvapaikkaprosessissa

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa
Tutkielma

Laatija:
Sofia Engblom
5.5.2021

Tutkielma

Oppiaine: Oikeustiede

Tekijä: Sofia Engblom

Otsikko: Tehokkuuden ja joutuisuuden painoarvo osana turvapaikanhakijan oikeussuojaa turvapaikkaprosessissa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 63 sivua

Päivämäärä: 5.5.2021

Tutkielma käsittelee tehokkuuden ja joutuisuuden oikeussuojan osa-alueiden painoarvoa osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta. Tutkielmassa tutkitaan turvapaikanhakijoita koskevia prosessilainsäädännön ja viranomaistoiminnan muutoksia vuodesta 2016 huhtikuuhun 2021. Lisäksi tutkitaan sitä, millainen painoarvo tehokkuudella ja joutuisuudella tulee olemaan turvapaikkaprosessissa tulevaisuudessa. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden määrä Euroopan unionissa kasvoi merkittävästi. Tämän johdosta Suomi ja lukuisat Euroopan unionin jäsenvaltiot pyrkivät vähentämään kansallisten turvapaikkajärjestelmien vetotekijöitä turvapaikanhakijamäärien hillitsemiseksi ja tehostamaan turvapaikkaprosesseja nopean päätöksenteon varmistamiseksi.

Tutkielma sijoittuu ulkomaalaisoikeuden ja hallinto-oikeuden alalle. Tutkimuksen kohteena on hallintomenettely. Hallintoprosessi on tutkimuksen intressissä siltä osin, kun on kysymys hallintoprosessiin pääsemisestä. Tutkimuksessa problematisoidaan turvapaikanhakijan oikeussuojan eri osa-alueiden painottamisen oikeellisuutta lainopin menetelmin sekä tutkitaan, miten lakikirjoissa määritetty oikeus toteutuu käytännössä.

Turvapaikanhakijoiden intressissä on joutuisa ja tehokas turvapaikkaprosessi. Tutkielman tarkastelujaksolla tapahtuneet muutokset eivät kuitenkaan ole palvelleet turvapaikkaprosessin joutuisuuden ja tehokkuuden toteutumista. Tämän lisäksi muutokset ovat merkittävästi heikentäneet turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta. Viranomaistoiminnasta havaitut muutokset ovat heikentäneet luottamusta viranomaiseen.

Turvapaikkaprosesseja tehostaisi parhaiten se, että kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteet saataisiin kattavasti selville mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hallintomenettelyä. Tämän takaamiseksi on tärkeää palauttaa turvapaikanhakijan prosessuaaliset oikeussuojan takeet vastaamaan turvapaikanhakijoiden korostunutta oikeussuojan tarvetta. Turvapaikkaprosessin nopeuttamisen ei tule kohdistua hallintomenettelyn ensivaiheeseen. Kansainvälisen suojelun myöntämisen tulkintalinjan madaltaminen ei palvele tehokkuutta vaan yhdessä lakimuutosten kanssa se lisää tarvetta muutoksenhauille ja uusintahakemuksille sekä lisää paperittomien määrää.

Euroopan komissio on esittänyt maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden sääntelykokonaisuutta, jonka tarkoituksena on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän aiempaa voimakkaampi harmonisoiminen. Esiitetyn sääntelyn keskiössä on turvapaikkaprosessien tehostaminen. Yhteinen turvapaikkajärjestelmä kärsii sisäisistä ristiriidoista, sillä kansainvälisen suojelun myöntämisen ihmisoikeusperustaan sekoittuvat jäsenvaltioiden maahanmuuton rajoittamisen tavoitteet. Jäsenvaltioiden keskinäiseen kilpailuun alhaisimmasta mahdollisesta suojelun tasosta on puututtava säättämällä esimerkiksi ensivaiheen vähimmäiskestosta.

Avainsanat: oikeussuoja, oikeusturva, turvapaikanhakijat, hallinto-oikeus (oikeudenala), EU-oikeus, tehokkuus

Sisällysluettelo

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	XIII
1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tarpeellisuus	1
1.2 Fokusoiminen tehokkuuteen ja joutuisuuteen	3
1.3 Tutkimuskysymys ja rajaukset	6
1.4 Metodi ja aineisto	7
2 Tehokkuus ja joutuisuus osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta.....	10
2.1 Turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuus	10
2.2 Tehokkuus ja joutuisuus oikeussuojan osa-alueina.....	13
2.3 Tehokkuuden ja joutuisuuden toteutuminen turvapaikkaprosessissa.....	16
3 Muutokset lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa	21
3.1 Johdanto	21
3.2 Valitusajat, oikeusapu ja valituslupaperusteet (HE 32/2016).....	22
3.2.1 Valitusaikojen lyhentäminen	22
3.2.2 Oikeusavun uudistaminen	24
3.2.3 Valituslupaperusteiden rajaaminen	27
3.3 Kiinteä käsittelyaika (HE 64/2016)	29
3.4 Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen (HE 273/2018)	30
3.5 Viranomaistoiminnan muutokset, jotka eivät perustu lakimuutoksiin	32
4 Turvapaikkaprosessien tehostaminen ja nopeuttaminen yhteisenä eurooppalaisena tavoitteena.....	37
4.1 <i>Race to the bottom</i> -vaikutus Euroopan unionissa.....	37
4.2 Euroopan komission esittämä muuttoliike- ja turvapaikkasopimus.....	40
4.2.1 Sääntelykokonaisuuden pääsisältö ja tavoitteet	40
4.2.2 Turvapaikkaprosessin tehostaminen ja nopeuttaminen sääntelykokonaisuudessa	42

4.2.3 Viranomaistoiminnan muutokset ja luottamus yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään.....	45
5 Loppupäätelmät.....	50
5.1 Turvapaikkaprosessin muutosten vaikutusten arviointi turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuden kannalta	50
5.1.1 Joutuisuuden ja tehokkuuden oikeussuojan osa-alueiden painottamisen oikeellisuus lakimuutoksissa	50
5.1.2 Viranomaistoiminnan muutosten vaikutukset turvapaikanhakijan oikeudelliseen asemaan ja vaikutusten samansuuntaisuus lainsäädäntömuutosten vaikutusten kanssa	53
5.1.3 Lakimuutosten ja viranomaistoiminnan muutosten yhteisvaikutukset turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuteen	57
5.2 Summa summarum	59

Lähteet

Kirjallisuus

- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa, Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus, 2000.
- Aer, Janne, Ulkomaalaisoikeus, Alma Talent Oy, 2016.
- Ahonen, Talvikki – Kallius, Annastiina, Paperittomuuden tuotanto ja hallinta Suomessa vuosina 2015–2017, s. 89–115, s. 65–88 teoksessa Lyytinen, Eveliina - Ahonen, Talvikki – Kallakorpi, Susanna, Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti, 2019.
- Bendel, Petra, Contemporary Politics of International Protection in Europe, s. 293-302 teoksessa Bonjour, Saskia –Weinar, Agnieszka – Zhyznomirska, Lyubov, The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, Routledge, 2019.
- Bodström, Erna, ‘Because Migri Says So’: Legitimation in Negative Asylum Decisions in Finland, Nordic Journal of Migration Research, 10(2): s. 5–19, 2020.
- Cornelisse, Galina, Territory, Procedures and Rights: Border Procedures in European Asylum Law, Refugee Survey Quarterly, 2016, 35, 74–90.
- Ervasti, Kaijus, Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä, Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV s. 61–132, 2011.
- Gadd, Katri, Paperittomat, s. 133–142 teoksessa Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa, Jauhiainen, Jussi, Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja N:o 5, 2017.
- Hart, H.L.A., The Concept of Law, Oxford University Press, 2012.
- Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen, Edita Publishing Oyj, 2004.
- Heikkilä, Mikaela – Mustaniemi-Laakso, Maija, Turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden huomioiminen Suomen ulkomaalaisoikeudessa ja -käytänteissä, s. 65–88, teoksessa Lyytinen, Eveliina - Ahonen, Talvikki – Kallakorpi, Susanna, Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa, Siirtolaisuusinstituutti, 2019.
- Juvonen, Anna-Maija, Maahanmuuton juridiikkaa, Käytännön käsikirja, Edita Publishing Oyj, 2012.
- Karageorgiou, Eleni, The Distribution of Asylum Responsibilities in the EU: Dublin, Partnerships with Third Countries and the Question of Solidarity, Nordic Journal of International Law 88 (2019) 315-358, Brill Nijhoff, 2019.
- Karhu, Juha, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia, Lakimies, 7–8/2020, s. 1017–1034.

- Koivisto, Ida, Oikeusturva - kehittyvä perusoikeus?, *Lakimies* 6/2013 s. 1032–1054.
- Koivisto, Ida, *Johdatus hyvään hallintoon*, Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 2014.
- Kulla, Heikki, *Hallintomenettelyn perusteet*, Alma Talent Oy, 2018.
- Kulla, Heikki – Koskinen, Seppo, *Virkamiesoikeuden perusteet*, Alma Talent Oy, 2019.
- Lepola, Outi, Policy Brief 33/2018: Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina; Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2018.
- Lähdesmäki, Kirsi, *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*, Acta Wasaensia, 2003.
- Meklin, Pentti, Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus hallinnossa, s. 31-50 teoksessa Vakkuri, Jarmo, *Paras mahdollinen julkishallinto?*, Gaudeamus University Press, 2009.
- Merikoski, Veli, *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143, 1968.
- Mäenpää, Olli, *Hallintoprosessin uudet haasteet*, *Lakimies* 2/2006, s. 143–165, 2006.
- Mäenpää, Olli, *Eurooppalainen hallinto-oikeus*, Alma Talent Oy, 2011.
- Mäenpää, Olli, *Oikeudenkäynti hallintoasioissa*, Alma Talent Oy, 2019.
- Mäntylä, Niina, *Joutuisuuden haasteet turvapaikkamenettelyssä*, *Oikeus* 2019 (48); 1: 8–27, 2019.
- Palander, Jaana, *Ulkomaalaisyhteistyön sääntelyjärjestelmä*, s. 1–38 teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana, *Ulkomaalaisyhteistyö*, Alma Talent Oy, 2018.
- Pirjatanniemi, Elina, *Muukalaisia ja muita ihmisiä*, *Lakimies* 7–8/2014 s. 953–971.
- Pirjatanniemi, Elina – Oljakka, Nea - Vanto, Johanna – Saarikkomäki, Elsa, - Lavapuro, Juha – Alvesalo-Kuusi, Anne, *Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017: Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä*, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018, 2018.
- Pirjatanniemi, Elina – Lilja, Inka – Helminen, Maija – Vainio, Kristiina – Lepola, Outi, Alvesalo-Kuusi, Anne, *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, 2021.

- Pirjola, Jari, European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language, *European Journal of Migration and Law* 11 (2009) 347-366, 2009.
- Pirjola, Jari, Palauttaako Suomi turvapaikanhakijoita kidutuksen tai halventavan kohtelun kohteeksi?, *Oikeus* 2012 (41); 2: 257–264, 2012.
- Rautsi, Olli, Ulkomaalaislain muutokset heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ilman asianmukaisia perusteita, Edilex, 2016. <https://www.edilex.fi/uutiset/50161> Viitattu 2.2.2021.
- Reneman, Marcelle, Speedy Asylum Procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant’s EU Right to an Effective Remedy, *International Journal of Refugee Law* Vol. 25 No. 4 pp. 717–748, 2014.
- Siitari-Vanne, Eija, Hallintolainkäytön tehostaminen, *Suomalainen lakimiesyhdistys*, 2005.
- Similä, Juha, Kansainvälinen suojelu, s. 281–355 teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana, *Ulkomaalaisoikeus*, Alma Talent Oy, 2018.
- Stern, Rebecca, Proportionate or Panic? On Developments in Swedish and Nordic Asylum Law in Light of the 2015 ‘Refugee Crisis’, s. 233-262 teoksessa Stoyanova, Vladislava – Karageorgiou, Eleni, *The New Asylum and Transit Countries in Europe During and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis*, BRILL, 2018.
- Stevens, Dallal – O’Sullivan, Maria, *States, the Law and Access to Refugee Protection: Fortresses and Fairness*, Bloomsbury Publishing Plc, 2017.
- Thielemann, Eiko, Does Policy Matter? On Governments’ Attempts to Control Unwanted Migration, *The Center for Comparative Immigration Studies CCIS*, University of California, San Diego, 2004.
- Thielemann, Eiko, National and EU Policies in Forced Migration, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 31, No. 4, pp. 21–37, 2012.
- Thomas, Robert, Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined, *European Journal of Migration and Law* 8: 79–96, 2006.
- Tuori, Kaarlo, *Kriittinen oikeuspositivismi*, Werner Söderström Lakitieto Oy, 2000.
- Välimäki, Matti, Kylmän sodan ajasta eurooppalaiseen päätöksentekoon: kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä koskeva politiikka ja lainsäädäntö 1973–2015, s. 39–64 teoksessa Lyytinen, Eveliina - Ahonen, Talvikki – Kallakorpi, Susanna, *Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa*, Siirtolaisuusinstituutti, 2019.
- Väätänen, Ulla, *Oikein ja joutuisasti*, Lakimiesliiton kustannus, 2011.

Väättänen, Ulla, Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa, s. 39–120 teoksessa Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana, Ulkomaalaisoikeus, Alma Talent Oy, 2018.

Aineisto

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019.

<https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2019-fi/51758de7-f75b-449c-8967-a5372e40df0b> Viitattu 31.3.2021.

European Commission, New Pact on Migration and Asylum - Building on the progress made since 2016: Questions and Answers, 23.9.2020.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1723 Viitattu 6.4.2021.

European Migration Network Annual Report on Immigration and Asylum 2015: Synthesis Report.

https://emn.ie/files/p_201608160243282015emn_annual_report_on_immigration_and_asylum.pdf Viitattu 7.4.2021.

European Migration Network Annual Report on Migration and Asylum 2016.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_apr2016_synthesis_report_final_en.pdf Viitattu 7.4.2021.

European Migration Network Annual Report on Migration and Asylum 2017.

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/00_annual_report_on_migration_2017_highres_en.pdf

Viitattu 7.4.2021.

Eurostat news release 44/2016, Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> Viitattu 7.4.2021.

Forskning och statistik om integration och migration i Sverige, Den tillfälliga lagen, viimeisin päivitys 19.1.2021. <https://www.migrationsinfo.se/flyktingar/den-tillfalliga-lagen/> Viitattu 22.3.2021.

Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights.

https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_criminal_eng.pdf Viitattu 7.4.2021.

Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11.9.2015.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/334517/Hallituksen+maahanmuuttopoliittiset+toimenpiteet/186046e8-46c7-450c-98cf-45b2e2d19c2c> Viitattu 7.4.2021.

Helsingin Sanomat 4.9.2016 Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johtaa väriin turvapaikkapäätöksiin – ”Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla” <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000002919099.html> Viitattu 31.3.2021.

Helsingin Sanomat 29.7.2017 ”Lakimiehet välttelevät asiakkaita ja hoitavat asioita jopa humalassa – HS:n selvityksen perusteella turvapaikanhakijoiden oikeusavussa on vakavia ongelmia” <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005307363.html?share=3cb113bd8aca73d677182450600cb5f2> Viitattu 22.3.2021.

Helsingin Sanomat 4.4.2018 ” Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti arvostelee ulkomaalaislain muutoksia HS:n haastattelussa – ”On ongelmallista, jos poliittiset päättäjät piiloutuvat tuomio-istuimien selän taakse” <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005628037.html> Viitattu 31.3.2021

Kirjallinen kysymys KK 228/2016 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_228+2016.pdf Viitattu 7.4.2021.

Kirjallinen kysymys KK 285/2016 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_285+2016.pdf Viitattu 7.4.2021.

Kirjallinen kysymys KK 432/2016 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_432+2016.pdf Viitattu 7.4.2021.

Kirjallinen kysymys KK 678/2016 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KK_678+2016.pdf Viitattu 7.4.2021.

Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, Bryssel 23.9.2020, COM(2020) 609 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=FI> Viitattu 21.3.2020.

Korkein hallinto-oikeus, hallintoneuvos, OTT Janne Aer 26.4.2016.
<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-55636.pdf> Viitattu 7.4.2021.

Maahanmuuttovirasto, tiedote: ”Humanitaarista suojelua ei myönnetä enää, uudet maalinjaukset Afganistanista, Irakista ja Somaliasta”, 17.5.2016. <https://migri.fi/-/humanitaarista-suojelua-ei-myonneta-ena-uudet-maalinjaukset-afganistanista-irakista-ja-somaliasta> Viitattu 19.2.2021. (Maahanmuuttovirasto 2021a)

Maahanmuuttovirasto, tilastot, päivitetty 15.3.2021 <https://tilastot.migri.fi/#decisions> Viitattu 22.2.2021 (Maahanmuuttovirasto 2021b).

Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

https://migri.fi/documents/5202425/8701378/Maahanmuuttoviraston+selvitys+sis%C3%A4ministerille+turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoon_valmis.pdf

Viitattu 7.4.2021.

Maahanmuuttovirasto, tiedote: ”Maahanmuuttovirasto käy läpi noin 500

turvapaikkapäätöstä”, 22.11.2019. <https://migri.fi/-/maahanmuuttovirasto-kay-lapi-noin-500-turvapaikkapaatosta> Vierailtu 7.4.2021.

Pääministeri Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma.

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099> Viitattu

7.4.2021.

Pääministeri Marinin hallitusohjelma.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y Viitattu 7.4.2021.

“Safe” countries: A denial of the right of asylum. The Office of the High Commissioner for Human Rights.

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH%20.pdf> Viitattu 7.4.2021.

Sisäministeriö, Pakolainen pakenee vainoa kotimaassaan, 2021.

<https://intermin.fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat-ja-pakolaiset> Viitattu 25.1.2021

The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the Libe Committee, 2016.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) Viitattu 7.4.2021.

Tilastokatsaus 2010/3, turvapaikkayksikkö.

<https://migri.fi/documents/5202425/6165022/2010+Turvapaikkayksik%C3%B6n+tilastokatsaus+%28fi%29> Viitattu 7.4.2021.

Tilastokatsaus 2013/2, turvapaikkayksikkö.

<https://migri.fi/documents/5202425/6165022/2013+Tilastokatsaus%2C+turvapaikka-asiat+%28fi%29> Viitattu 7.4.2021.

Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.06.2019, Owal Group.

<https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvit>

[ys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf](https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf) Viitattu 7.4.2021.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä, valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2019.

<https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/11100657/VTV-Selvitys-2-2019-Vapaaehtoisen-paluun-jarjestelma.pdf> Viitattu 7.4.2021.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kertomus/Documents/K_6+2018.pdf Viitattu 7.4.2021.

Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta: Valtiovarainministeriön julkaisuja. Keskushallinnon virastorakenneselvitys 3/2015.

<https://vm.fi/documents/10623/360852/VIRSU+keskushallinnon+selvitysraportti/d7a6dccb-ad5e-4777-aafa-875e0645b958>

Virallislähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 15/2000 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 2/2016.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 32/2016.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 273/2018.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta 247/2020.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2000 vp.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2016 vp.

Valiokunnan mietintö LaVM 7/2016 vp.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2000 vp.

Valiokunnan lausunto LaVL 7/2016 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 3/1998 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 10/1998 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 3/1999 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2021 vp— U 34/2016 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 6/2021 vp— U 62/2020 vp.

Oikeustapaukset ja ylimpien laillisuusvalvojen aineisto

Nasimi v. Ruotsi, Application no. 38865/02, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 16 maaliskuu 2004.

I.M. v. Ranska, Application no. 9152/09, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 2 toukokuu 2012.

B.A.C. v. Kreikka, Application no. 11981/15, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 13 lokakuu 2016.

N.A. v. Suomi, Application no. 25244/18, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 14 marraskuu 2019.

Tuomio 16.12.1976, Rewe, C- 33-76, ECLI:EU:C:1976:188.

Tuomio 28.7.2011, Brahim Samba Diouf, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524.

Tuomio 31.1.2013, H.I.D. ja B.A., C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45.

KHO 2018:95

KHO 2018:118

KHO 2018:169

KHO 2019:20

KHO 2020:91

KHO 2020:102

KHO 2021:2

EOAK/5683/2019.

AOA 16.12.2003 D 362/2/03.

AOA 20.4.2010 D 432/4/10.

Oikeuskanslerin tarkastus, 03.02.2017. Dnro OKV/8/50/2016.

Lyhenteet

AOA - Apulaisoikeusasiamies

Dublin III -asetus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta

EASO – Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (engl. European Asylum Support Office)

EIS – Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT – Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOA – Eduskunnan oikeusasiamies

EU – Euroopan unioni

Eurodac-asetus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (uudelleenlaadittu)

EUT – Euroopan unionin tuomioistuin

Frontex – Euroopan unionin raja- ja merivirasto (ransk. Frontières extérieures)

HaVL – Hallintovaliokunnan lausunto

HL – Hallintolaki 434/2003

HOL, hallintoprosessilaki – laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

KHO – Korkein hallinto-oikeus

Kriisi- ja *force majeure*-asetus – Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure*-tilanteissa.

LaVL – Lakivaliokunnan lausunto

LaVM – Lakivaliokunnan mietintö

Menettelyasetus - Muutettu ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta

Menettelydirektiivi – Direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

Määritelmädirektiivi – Direktiivi 2011/95/EU, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)

OikApuL – Oikeusapulaki 257/2002

Pakolaissopimus – Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus SopS77/1968.

PeVL – Perustuslakivaliokunnan lausunto

PL – Perustuslaki 731/1999

Schengen säännöstö – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, 15.3.2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä

SEUT – Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus – Ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto] muuttamisesta

UlkomL – Ulkomaalaislaki 301/2004

UNHCR – Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö (engl. United Nations High Commissioner for Refugees)

Vp – valtiopäivät

YK – Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tarpeellisuus

Kansainvälistä suojelua hakevien eli turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi Euroopassa ja Suomessa voimakkaasti Lähi-idässä ja Pohjois-Afrikassa pitkään jatkuneiden konfliktien seurauksena vuonna 2015. Suomessa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia tehtiin vuonna 2015 yli 32 000.¹ Euroopan unionin valtioissa vastaanotettiin samana vuonna yhteensä yli 1.2 miljoonaa turvapaikkahakemusta.² Vuosittain turvapaikanhakijamäärät ovat Suomessa 2000-luvulla vaihdelleet noin 1 500 ja 6 000 hakijan välillä, joten hakijoiden kasvun määrä oli huomattava.³

Kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on valtion oikeus määrittää, kenelle se antaa luvan oleskella alueellaan. Kansainväliset sopimukset ja erityisesti Euroopan unionin oikeus rajoittavat Suomen oikeutta tähän määrittelyyn.⁴ Suomi on sitoutunut sopimukseen pakolaisen oikeusasemasta ja yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään. Suomi ei siten voi nykyisten sitoumustensa valossa itsenäisesti määrittää, millaisin perustein se myöntää kansainvälistä suojelua⁵. Kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvuun ei siten voida kansallisesti vastata muuttamalla kansainvälisen suojelun myöntämisen kriteerejä.

Suomessa ei siten tutkimuksen tarkastelujakson aikana, eli vuodesta 2016 huhtikuuhun 2021, ole pyritty muuttamaan kansainvälisen suojelun myöntämisen kriteerejä lainsäädäntömuutoksina. Suomi on kuitenkin osallistunut osaltaan Euroopan unionin *race to the bottom* -vaikutukseen, jossa jäsenvaltiot pyrkivät vähentämään kansallisen turvapaikkajärjestelmän vetotekijöitä turvapaikanhakijamäärien hillitsemiseksi.⁶ Vuosina 2015–2019 istuneen pääministeri Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittisena tavoitteena oli tehostaa turvapaikkamenettelyä nopean päätöksenteon varmistamiseksi ja vastaanottokustannusten hillitsemiseksi sekä katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon

¹ Sisäministeriö, 2021.

² Eurostat news release 44/2016, Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015, s. 1.

³ Sisäministeriö, 2021.

⁴ Yhtenäisen kansallisvaltiollisen suvereniteetin voidaan sanoa järkkyneen, ja tilalle on muodostunut lohjonneen suvereniteetin alueita. Karhu, 2020, s. 1018.

⁵ Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan EU-oikeuden piirissä ja Suomen oikeusjärjestyksessä pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Samaa tarkoitetaan tässä tutkimuksessa. UlkomL 3 §.

⁶ Pirjatanniemi, 2021, s. 229.

virta Suomeen ja saada turvapaikkakustannukset hallintaan.⁷ Tämän tutkielman perusteella tavoitteisiin pyrittiin vaikuttamalla viranomaistoimintaan ja muuttamalla turvapaikanhakijoita koskevia prosessisäädöksiä.

Turvapaikkaprosessin⁸ hallintomenettelyvaiheen merkittävin viranomainen on Maahanmuuttovirasto. Olen kerännyt tutkielmassa yhteen laajasti aineistoa Maahanmuuttoviraston hallintomenettelystä ja ratkaisutoiminnasta tarkastelujakson ajalta. Kerätystä selvityksestä tulee ilmi, että kansainvälisen suojelun myöntämisen ratkaisukäytännössä on tapahtunut kiristymistä, jota ei voida selittää lainsäädäntömuutoksilla. Lisäksi aineistosta nousee epäilyksiä poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen vaikutuksista viraston toimintaan.

Vaikka kaikkia hallintomenettelyn muutoksia ei voida selittää lakimuutoksilla, myös lakimuutokset ovat vaikuttaneet turvapaikanhakijoiden oikeudelliseen asemaan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle vuonna 2018 antaman vuosikertomuksen mukaan ”Suomeen on luotu kaksitasoinen järjestelmä, jossa oikeusturva turvapaikka-asioissa on heikompi kuin muilla elämänalueilla.”⁹ Muutokset, joilla oli hallituksen esitysten mukaan tavoiteltu muun muassa joutuisuutta ja tehokkuutta, johtivat turvapaikanhakijoiden oikeussuojan heikentymiseen. Tarkasteluni kohdistuu siihen, millainen painoarvo turvapaikanhakijan oikeussuojan osa-alueista tehokkuudelle ja joutuisuudelle on annettu, kun toisaalta muutokset ovat johtaneet oikeussuojan kokonaisuuden heikentymiseen.

Ulkomaalaisoikeus on hyvin eurooppalaistunut¹⁰ oikeudenala, vaikka ulkomaalaisia koskeva lainsäädäntö on myös voimakkaiden kansallisten paineiden alainen.¹¹ Suomen kansainvälistä suojelua koskeva lainsäädäntö perustuu nykyisellään pitkälti yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään ja sen direktiiveihin ja asetuksiin.¹² Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämissuuntana on jäsenvaltioiden lainsäädännön ja

⁷ Pääministeri Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma.

⁸ Turvapaikkaprosessi tarkoittaa kokonaisuudessaan prosessia siitä, kun turvapaikanhakija jättää hakemuksensa viranomaiselle ja kun turvapaikkahakemukseen on saatu lainvoimainen ratkaisu. Turvapaikkaprosessiin voi siis sisältyä vain hallintomenettelyvaihe tai hallintomenettelyvaihe ja hallintoprosessivaihe.

⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 56.

¹⁰ Eurooppaoikeus terminä kattaa Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan neuvoston oikeuden. Euroopan unionin oikeus sääntelee yleisesti unionin toimintaa ja sovellettavaksi tulee perustamissopimuksen kanssa samantasoinen perusoikeuskirja sekä sekundaarinormistona direktiivit, asetukset ja päätökset. Euroopan neuvoston oikeuden tärkein osa muodostuu Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, jonka soveltamisohjeita saadaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuksista. Kulla, 2018, s. 15.

¹¹ Pirjatanniemi, 2014, s. 954.

¹² Ks. Suomea turvapaikka-asioissa velvoittavasta EU-oikeudesta Similä, 2018, s. 16–22.

toimintatapojen yhä voimakkaampi harmonisointi. Euroopan komissio julkaisi syksyllä 2020 muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jossa useita direktiivejä esitetään muutettavan asetuksiksi ja turvapaikkajärjestelmää kehitetään kokonaisvaltaisesti.

Valitsin tarkastella ennakollisesti Euroopan komission esittämää muuttoliike- ja turvapaikkasääntelykokonaisuutta, sillä yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittäminen keskittyy kansallisen lainsäädännön tavoin tehostamiseen ja joutuisuuden lisäämiseen. Ennakollinen tarkastelu on erityisen merkityksellistä, sillä asetukset eivät jätä jäsenvaltioille varaa määritellä tiukempia vaatimuksia tai taata parempia oikeuksia, mikä on ollut mahdollista nykyisten vähimmäistason määrittävien direktiivien osalta.¹³ Harmonisoinnin myötä ei voitane enää puhua suomalaisesta turvapaikkajärjestelmästä, vaikkakin jäsenvaltioiden erilaiset tulkinta- ja toimintatavat edelleen luovat erotteluja jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien välille.

Tutkimus on tarpeellinen siksi, että turvapaikanhakijan oikeudelliseen asemaan on kohdistunut lyhyessä ajassa runsaasti heikennyksiä, joita on perusteltu tiettyjen oikeussuojan osa-alueiden parantamisella. Samaan aikaan on tullut esille viitteitä muutoksista viranomaistoiminnassa, jotka eivät perustu lakimuutoksiin. Tulevaisuuteen kohdistuva lisäpainotus on tarpeellinen siksi, että jo tehtyjen muutosten lisäksi turvapaikkaprosessiin kohdistuu muutospaineita sekä kansallisella että Euroopan unionin tasolla. Tarkoitukseni on tutkia, voidaanko näitä turvapaikanhakijan oikeussuojan heikennyksiä perustella sillä, että tietyt oikeussuojan osa-alueet eli tehokkuus ja joutuisuus ovat parantuneet.

1.2 Fokusoiminen tehokkuuteen ja joutuisuuteen

Pirjatanniemi julkaisi helmikuussa 2021 tutkimuksen, jossa arvioidaan ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutuksia kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Tutkimuksen ajallinen ja asiallinen rajaus on tätä tutkimusta laveampi, mutta sen johtopäätelmät soveltuvat hyödynnettäväksi myös tässä tutkielmassa.

Tutkimuksessa on diskurssianalyysin keinoin tunnistettu kahdeksan diskurssia, jotka esiintyvät turvapaikanhakijoita koskevissa hallituksen esityksissä.¹⁴ Kaikkia tutkielmani

¹³ Mäenpää, 2011, s. 46.

¹⁴ Pirjatanniemi, 2021, s. 38.

piirissä olevia lakimuutoksia on perusteltu tehostamis-¹⁵, sujuvoittamis- ja selkiyttämisen-¹⁶, kasvu-¹⁷ ja väärinkäyttödiskursseilla^{18,19}. Näillä diskursseilla perusteltujen lakimuutoksien yhdistävänä tarkoituksena on turvapaikkaprosessin tehostaminen niin, että viranomaisella annettua mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti oikean suojeluratkaisun kasvanneenkin turvapaikanhakijamäärän aikana samalla ehkäisten suomalaisen turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Lakimuutosten julkilausuttuja tavoitteita voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Saman tutkimuksen johtopäätöksenä on kuitenkin muun muassa, että muutoksissa turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet ovat jääneet taka-alalle eivätkä lakimuutokset ole saavuttaneet tavoitteitaan.²⁰ Samankaltaisia havaintoja on esittänyt Yhdenvertaisuusvaltuutettu turvapaikanhakijoiden oikeussuojan heikentymisen osalta. Tämän vuoksi pidin tarpeellisena tutkia, millainen suhde oikeussuojan kokonaisuudella ja tehokkuuden ja joutuisuuden tavoittelemisella on keskenään. Aivan tehokkuuden ja joutuisuuden merkitystä osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta tutkielman toisessa luvussa.

Kansainvälisen suojelun asioissa on ominaispiirteitä, jotka tekevät tutkielman näkökulman perustelluksi. Turvapaikkaprosessiin liittyy dynaamisuutta, joka ei ole tyypillistä muissa hallinto-oikeudellisissa asioissa.²¹ Turvapaikanhakijat ovat usein lähtöisin maista tai kulkeneet sellaisten maiden kautta, joissa turvallisuustilanteet voivat vaihdella lyhyelläkin aikavälillä huomattavasti. Tämä johtaa siihen, että maatietous saattaa muuttua esimerkiksi hallintomenettelyvaiheen aikana tai muutoksenhaun aikana. Tämä puoltaa asioiden

¹⁵ Tehostamisdiskurssissa tehostamisella viitattiin kustannussäästöjen aikaansaamiseen ja prosessien nopeuttamiseen. Tehostamisdiskurssissa korostetaan viranomaisen työn näkökulmaa. Nopeuden ja kustannustehokkuuden korostaminen perusteluissa saattaa häivyttää sitä seikkaa, että turvapaikkamenettelyissä tehdyillä ratkaisuilla on vaikutusta ihmisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin.

¹⁶ Selkiyttämisen- ja sujuvoittamisdiskurssissa korostetaan viranomaisen näkökulmaa prosessiin ja prosessin sujuvoitumista viranomaisen näkökulmasta. Huomiotta jää se, että ehdotetuilla ratkaisuilla voidaan nähdä olevan myös negatiivisia vaikutuksia turvapaikanhakijoille.

¹⁷ Kasvudiskurssi viittaa puheeseen, jossa turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun vedotaan lakimuutosten perusteluna. Kasvudiskurssissa hakijamäärien kasvu esitettiin pysyvänä tilanteena, ja kasvun kuvaamiseen käytettiin kielikuvia pakolaisvirrasta ja hakijavirrasta. Kielikuvat ja kasvudiskurssi epäinhimillistävät yksittäiset turvapaikanhakijat tuovat turvapaikanhakua koskevaan keskusteluun uhkaavan ja negatiivisen sävyn.

¹⁸ Väärinkäyttödiskurssissa turvapaikanhaku kuvataan toimintana, jossa opportunistisesti pyritään hyväksikäyttämään esimerkiksi suomalaista sosiaalijärjestelmää eikä turvapaikanhaun taustalla ole aitoa tarvetta suojelulle.

¹⁹ Pirjatanniemi, 2021, liite 4.

²⁰ Pirjatanniemi, 2021, s. 229.

²¹ Pirjatanniemi, 2021, s. 73.

ratkaisemista mahdollisimman pian turvapaikkapuhuttelun jälkeen. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2019:20 vahvistanut kansainvälisen suojelun asioiden olevan erityisen nopeasti muuttuvia, ja että hallintotuomioistuinten on huomioitava tämä dynaamisuus päätöksentekomenettelyssä.²²

Lisäksi turvapaikanhakijoilla on korostunut intressi asian joutuisaksi ratkaisemiseksi, sillä turvapaikanhakija hakee suojaa merkittävien oikeudenloukkauksien estämiseksi ja käsillä on merkittäviä oikeuksia kuten oikeus elämään.²³ Toisaalta nämä merkittävät intressit vaativat sitä, että turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuus toteutuu. Kansainvälisen suojelun perustavana lähtökohtana on *non-refoulement*-periaate eli palautuskielto (myös palauttamiskiello), joka on osa kansainvälistä tapaoikeutta.²⁴ Periaatteen mukaan henkilöä ei tule palauttaa maahan, jossa hänellä on perusteita pelätä vainoa, joka kohdistuu hänen vapauteensa tai fyysiseen koskemattomuuteensa. Ehdoton palautuskielto vaatii hakemuksen ratkaisemisessa erityisen painavaa harkintaa virkavastuulla toimivalta Maahanmuuttoviraston virkahenkilöltä.

Myös valtion intressissä on joutuisa ja tehokas turvapaikkaprosessi. Pitkittänyt turvapaikkaprosessi aiheuttaa valtiolle vastaanottokustannuksia. Prosessiin liittyvät kustannukset kasvavat lisäselvitysten, muutoksenhakujen ja uusintahakemusten myötä. Joutuisan menettelyn on katsottu myös vähentävän perusteettomia hakemuksia, joilla pyritään lykkäämään maastapoistamista ja saamaan työnteko-oikeus.²⁵ Tutkin luvussa kaksi myös sitä, miten joutuisia ja tehokkaita turvapaikkaprosessit ovat tosiasiallisesti Suomessa.

Viranomaistoiminnan muutoksia arvioitaessa tutkin, ovatko muutokset edistäneet lakimuutoksissa esitettyjä tavoitteita tehokkaasta ja nopeasta turvapaikkaprosessista, ja millaisia muita tavoitteita muutoksilla on voitu tavoitella. Euroopan komission esittämän muuttoliike- ja turvapaikkasääntelykokonaisuuden perusteluissa toistuu tarkastelemieni lakimuutosten kanssa samankaltaista perustelupuhetta. Mielestäni on siis perusteltua tutkia,

²² Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2019:20 arvioinut, että hallinto-oikeus on ollut oikeassa ottaessaan valituksen käsittelyssä huomioon ajankohtaisen maatiedon ja kun se ei palauttanut asiaa Maahanmuuttovirastolle uuden maatiedon arvioimiseksi. Tämä tulkinta palvelee sitä, että muuttuneet tilanteet otetaan huomioon kussakin prosessin vaiheessa, eivätkä ylimääräiset palautuskierrokset maatiedon muuttuessa hidasta viivytyksettömän käsittelyn toteutumista.

²³ Palautuskiellon osalta sovellettavaksi tulee usein EIS artikla 2 oikeus elämään ja EIS artikla 3 kidutuksen kiello. Katso lisää Aer, 2016, s. 219.

²⁴ UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26.1.2007, s. 7–8.

²⁵ HE 32/2016 vp, s. 3 ja Hallituksen maahanmuuttoliittiset toimenpiteet, 2015.

miten joutuisuuden ja tehokkuuden osa-alueita aiotaan painottaa suhteessa turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuteen yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä.

1.3 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Tutkimuksen ensimmäisenä pääkysymyksenä on, ovatko tehokkuus ja joutuisuus osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta saaneet kohtuuttoman suuren painoarvon lakimuutosten myötä turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuudessa. Toisena pääkysymyksenä on, millaisia lakiin perustumattomia muutoksia viranomaistoiminnasta on havaittu ja ovatko näiden muutosten vaikutukset turvapaikanhakijan oikeusasemaan samansuuntaisia kuin lakimuutosten vaikutukset. Jatkokysymyksenä näille kahdelle tutkimuskysymykselle on, millainen painoarvo tehokkuudella ja joutuisuudella on tulevaisuudessa turvapaikkaprosessissa.

Tutkimuksessa keskityn lakimuutosten ja viranomaistoiminnan muutosten osalta hallintomenettelyvaiheeseen. Turvapaikkaprosessin hallintomenettelyn viranomaisista merkittävin on Maahanmuuttovirasto, joten fokusoin tarkasteluni sen toimintaan. Hallintoprosessia koskevia oikeussuojakysymyksiä käsittelem siltä osin, kun kysymys on tuomioistuinkäsittelyyn pääsemisestä. Muutettujen prosessisäädösten vaikutus hallintoprosessiin pääsemiseen on tärkeä osa kokonaisuutta, sillä tuomioistuinkäsittelyssä hallintoviranomaisen päätöksen laillisuus tulee riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Keskityn tutkielmassani prosessuaalisiin näkökulmiin ja siten tarkoitukseni ei ole arvioida kansainvälisen suojelun myöntämisen kriteeristön täyttymisen tulkintalinjoja. Tästä huolimatta prosessuaaliset ja sisällölliset seikat kietoutuvat osittain toisiinsa. Tutkielmassani pyrin keskittymään siihen, voiko prosessuaalisilla esteillä ja hallinnollisella ja poliittisella ohjauksella olla merkitystä suojelun myöntämisen arvioinnin tulkintalinjaan.

Arvioin turvapaikkaprosessin kokonaisuutta oikeussuojanäkökulmasta.

Oikeussuojanäkökulma ulottuu yksilön asian käsittelyyn suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä viranomaisessa aina riippumattoman tuomioistuimen antamaan ratkaisuun. Hallinto-oikeuden alalla oikeussuojan tehokkaalla toteutumisella on erityinen merkitys, sillä viranomaisen hallintomenettelyssä tehdyt päätökset vaikuttavat erityisellä tavalla yksityisen oikeuksiin. Turvapaikanhakijoilla on erityisen korostunut oikeussuojan tarve heidän merkittävien intressiensä vuoksi. Valtaelementti hallinto-oikeussuhteessa johtaa muun muassa

siihen, että päävastuu oikeusturvamenettelystä eli yksilön oikeussuojan toteuttamisesta on hallintoviranomaisilla ja hallintotuomioistuimilla.²⁶

Tutkimus on rajattu koskemaan kansainvälistä suojelua, joten maahanmuutto muilla perusteilla on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Kutsun kansainvälistä suojelua hakevia turvapaikanhakijoiksi. Tutkimuksen kannalta ei yleisesti ole relevanttia, onko henkilölle myönnetty kansainvälistä vai toissijaista suojelua. Fokus on siinä, voiko henkilö ylipäänsä päästä oikeuksiinsa turvapaikkaprosessissa. Käsittely koskee kansainvälistä suojelua hakevia yleisesti ja siksi erityisryhmiin, kuten lapsiin ja ihmiskaupan uhreihin, liittyvät erityiskysymykset on jätetty käsittelyn ulkopuolelle. Ulkopuolelle jäävät perheenyhdistämiseen, täytöntöönpanoon ja työnteko-oikeuteen liittyvät kysymykset samoin kuin organisaatiomuutoksiin, vastaanottokeskustoimintaan ja säilöönottoon liittyvät asiat. Koska tutkielman keskiössä on hallintomenettely, käsittelyn ulkopuolelle jäävät muut kuin tuomioistuinprosessiin pääsemistä koskevat, tuomioistuinprosessia koskevat lakimuutokset.²⁷

Tutkimuksen ajallisena rajauksena on lainsäädäntömuutosten osalta, että käsittelyyn on otettu vuodesta 2016 alkaen esitetyt aiheen kannalta relevantit lakimuutokset huhtikuuhun 2021 asti. Käsittelemäni lakimuutokset koskevat valitusaikoja, oikeusapua, valituslupaperusteita, kiinteää käsittelyaikaa ja uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen kriteerejä. Viranomaistoiminnan muutosten osalta käytän samaa aikarajausta.

1.4 Metodi ja aineisto

Tutkielmassani tutkin, ovatko turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuden osa-alueet tasapainossa keskenään, sillä viimeaikaisilla muutoksilla on korostettu erityisesti tehostamiseen ja nopeuttamiseen liittyviä näkökulmia. Tutkin sitä, ovatko tällaiset painotukset perusteltuja yksittäisessä asiaryhmässä, jossa hakijan oikeussuojan intressi on korostunut. Problematisoin lakimuutosten ja viranomaistoiminnan muutosten taustalla olevia piileviä olettamia. Metodini hyödynnän lainopin menetelmiä, sillä tarkastelun lähtökohtana on oikeuslähdeoppi eli tarkastelu erilaisten lähteiden käyttämisestä oikeudellisessa

²⁶ Mäenpää, 2019, s. 15.

²⁷ Esimerkkejä ulkopuolelle jäävistä lakimuutoksista ovat vuonna 2016 voimaan tulleet kansainvälisen suojelun asioiden priorisointi hallintotuomioistuimissa säätämällä ne kiireellisesti käsiteltäviksi sekä organisatorinen muutos, jolla laajennettiin turvapaikka-asioiden käsittely vain Helsingin hallinto-oikeudesta myös Turun, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksiin.

argumentaatioissa ja millainen vaikuttavuus mainituilla lähteillä on.²⁸ Oikeuslähdeoppi on merkityksellistä edellä mainitun intressien punnitsemisen vuoksi.

Ulkomaalaisoikeuden alan sääntelyn monikerroksisuus näkyy selkeästi käyttämissäni lähteissä.²⁹ Vahvasti velvoittavat virallislähteet, eli perustuslaki, kansainväliset sopimukset, EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö, ovat tutkimuksen keskiössä. Tärkein ulkomaalaisen oikeuksia koskeva laki Suomessa on ulkomaalaislaki. Ulkomaalaislain lisäksi merkittäviä lakeja turvapaikkaprosessin ja tutkielman kannalta ovat oikeusapulaki, hallintolaki, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja perustuslaki. Suomen lainsäädäntöön on sisällytetty ulkomaalaisen oikeuksien kannalta merkittävät eurooppaoikeudelliset virallislähteet. Kansainvälisen suojelun asioissa relevantteja lähteitä ovat Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja ja pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja sen lisäpöytäkirja. Lisäksi olen perehtynyt joihinkin *soft law* -lähteisiin, kuten Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön tuottamiin prosessiohjeisiin.

Lakien lisäksi olen kiinnittänyt runsaasti huomiota lainvalmisteluasiakirjoihin kuten hallituksen esityksiin sekä valiokuntien lausuntoihin ja mietintöihin. Olen huomionnut tuoreet, keväällä 2021 annetut, hallintovaliokunnan lausunnot muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen sääntelyehdotuksista. Lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi olen perehtynyt niitä edeltäviin toimenpideohjelmiin ja muihin relevantteihin hallituksen valmistelemiin ohjelmiin. Tarkoitukseni on ollut saada käsitys lainsäätäjän poliittisesta tahtotilasta.

Tutkimuksessa hyödynnettäväksi on tullut ulkomaalaisoikeuden alan kotimainen ja kansainvälinen, ennen kaikkea eurooppalainen, kirjallisuus. Ulkomaalaisoikeus on saavuttanut vakiintuneen hallinto-oikeuden alan aseman, ja sen piirissä tehdyn tutkimuksen määrä on Suomessa lisääntynyt 2010-luvulla.³⁰ Turvapaikanhakijoiden oikeuksia tutkivan kirjallisuuden lisäksi tutkimuksessa on tullut hyödynnettäväksi hallintoprosessia ja ihmis- ja perusoikeuksia koskeva kotimainen ja eurooppalainen oikeuskirjallisuus. Yleishallinto-oikeudellinen kirjallisuus on erityisen merkityksellistä tutkimuksen oikeussuojanäkökulman kannalta. Julkishallintoa koskevaan kirjallisuuteen perehtyminen on ollut tarpeellista tehokkuus- ja joutuisuusnäkökulman vuoksi.

²⁸ Karhu, 2020, s.1017–1034

²⁹ Palander, 2018, s. 10.

³⁰ Palander, 2018, s. 3.

Voimassa olevan oikeustilan problematisoimisen lisäksi intressissäni on, miten lakikirjoissa määritetty oikeus toteutuu käytännössä. Metodissa erotellaan formaali oikeus (*law in books*) ja tosiasialliset oikeudelliset käytännöt (*law in action*) ja vertaillaan näitä.³¹ Näkökulma vaikuttaa tutkielman lähteisiin. Aineistona olen hyödyntänyt erilaisia tilastoja, raportteja, selvityksiä ja tutkimuksia. Aineisto koostuu sekä kotimaisista että eurooppalaisista lähteistä.

Tutkimusaineistossani olen hyödyntänyt tuomioistuinkäytäntöä, ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöä sekä erityisvaltuutettujen lausuntoja. Kotimaisesta tuomioistuinkäytännöstä huomioitavaksi on tullut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö. Olen käynyt vuosikirjaratkaisut systemaattisesti läpi vuoden 2018 ratkaisuista alkaen. Valitsin vuoden 2018 rajapyykiksi, sillä tapaukset etenevät korkeimpaan hallinto-oikeuteen viiveellä.³² Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuista olen maininnut kaikki ratkaisut, jotka kiinteästi liittyvät tutkimuksen aiheeseen. Ulkomaisen tuomioistuinkäytännön osalta olen perehtynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön siltä osin, kun se on ollut relevanttia tutkimuksen rajauksen osalta. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ovat merkittäviä tutkimuksen teeman kannalta, sillä oikeusjärjestyksemme mukaan viivästyneestä hallintomenettelystä ei voi valittaa tuomioistuimeen. Lisäksi olen perehtynyt Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoihin.

Kotimaisen ja Euroopan unionin tason tarkastelun lisäksi olen tehnyt pistemäistä perehtymistä joidenkin Länsi-Euroopan maiden ja Pohjoismaiden lainsäädäntömuutoksiin tarkasteltavana ajanjaksona. Tarkoitukseni ei ole ollut tehdä oikeusvertailevaa tutkimusta. Tarkoitukseni on ollut esittää tutkimuksen argumentaatiota vahvistavaa näyttöä oikeudellisesta kehityksestä maista, joiden oikeusjärjestystä ja yhteiskunnallistakin tilannetta voidaan jossain määrin verrata Suomeen.

³¹ Ervasti, 2011, s. 71.

³² Samaa rajausta on käytetty Pirjatanniemen vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa, jossa tarkastellaan kaikkia ulkomaalaislain lakimuutoksia vuodesta 2015 alkaen.

2 Tehokkuus ja joutisuus osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta

2.1 Turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuus

Vuosituhanen vaihteessa toteutetun perusoikeusuudistuksen myötä perustuslain takaamat oikeudet kohdistuvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalla ihmiselle.³³

Perustuslaissa säädetään oikeusturvan takeista, joten oikeusturva kohdistuu myös jokaiselle. Kansainvälistä suojelua hakevilla ulkomaalaisilla eli turvapaikanhakijoilla on siten lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin muillakin asiaansa hallinnossa ja tuomioistuimessa hoitavilla ihmisillä.

Oikeusturva ulottuu sekä toimeenpanovallan että tuomiovallan arviointiin, ja oikeusturvan eri osa-alueet muodostavat kokonaisuuden.³⁴ Merikoski on jakanut oikeussuojan preventiiviseen eli ennakolliseen ja repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeussuojaan.³⁵ Preventiivisen oikeussuojan tarkoituksena on turvata päätöksenteon lainmukaisuus ja yksilön oikeudet niin, että oikeudenkäynnille hallintotuomioistuimessa ei ole tarvetta. Tutkimuksen fokus on hallintomenettelyssä, ja siksi oikeussuojatarkastelun keskiössä on turvapaikanhakijan preventiivinen oikeussuoja. Edellä mainitun jaottelun lisäksi oikeussuojaa voidaan jaotella seuraaviin perusmuotoihin: prosessuaaliseen (menettelylliseen), materiaaliseen (aineelliseen) ja laadulliseen oikeussuojaan.³⁶

Preventiivistä prosessuaalista oikeussuojaa edistää hallinnon lainalaisuus, menettelyä ja viranomaistoiminta koskeva sääntely ja hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain luvussa kaksi.

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.³⁷

Muut hallintolain hyvän hallinnon periaatteet koskevat palveluperiaatetta, neuvontavelvollisuutta, hyvän kielenkäytön vaatimusta ja viranomaisten yhteistyötä.

³³ Aer, 2016, s. 23.

³⁴ Koivisto, 2013, s. 1035.

³⁵ Merikoski, 1968, s. 89–99 ja s. 173–181.

³⁶ Mäenpää, 2019, s. 3.

³⁷ HL 6 §.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta säädetään perustuslaissa, jonka mukaan yksityisten oikeudet ja velvollisuudet on määriteltävä selkeästi lailla.³⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjan artikla 41 takaa oikeuden hyvään hallintoon.

Ulkomaalaislaissa on myös erillinen suhteellisuusperiaate, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.³⁹ Aer jaottelee sen toteutumaa kolmen peruselementin kautta.

Oleskeluluparatkaisun on oltava maahanmuuttoviranomaisen kannalta asianmukainen ja tehokas ja suhteessa maahanmuuton valvonnan toteutumiseen. Toiseksi oleskeluluparatkaisun tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä arvioidaan myös luvan hakijan ja perheenkokoajan etujen ja oikeuksien kannalta. Kolmantena peruselementtinä on oikeasuhtaisuus. Oleskeluluparatkaisu ei saa rajoittaa ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä maahanmuuton valvomiseksi.⁴⁰

Suhteellisuusperiaate on relevantti yksittäisen hallintopäätöksen osalta. Toisaalta Aerin jaottelu osoittaa erinomaisella tavalla yleisestikin turvapaikkaprosessissa keskenään kilpailevat intressit. Kansainvälisen suojelun asiat eroavat ihmis- ja perusoikeusperustansa vuoksi monista muista ulkomaalaisasioista.

Repressiiviset menettelylliset oikeussuojavaatimukset edellyttävät oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Perustuslain 21 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla takaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 13 artikla takaa oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla takaa oikeuden tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei sovellu turvapaikanhakijoiden hallinto-oikeusprosesseihin, joten sovellettavaksi tulee ihmisoikeussopimuksen osalta vain 13 artikla.⁴¹ Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla tulee sovellettavaksi kansainvälisen suojelun asioissa, sillä niissä toteutetaan materiaalista EU-oikeutta.⁴² Tässä tutkimuksessa

³⁸ PL 80.1 §.

³⁹ UlkomL 5 §.

⁴⁰ Aer, 2016, s. 29.

⁴¹ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, 2020 s. 18.

⁴² Mäenpää, 2011, s. 81.

repressiivisen menettelyllisen oikeussuojavaatimuksen osalta on merkittävää, miten viranomaistoiminnan muutokset ja lakimuutokset ovat vaikuttaneet turvapaikanhakijan oikeuteen saattaa asia käsiteltäväksi riippumattomaan tuomioistuimeen.

Materiaalisen eli aineellisen oikeussuojan näkökulmassa korostuu hallintotoiminnan sisällöllinen oikeellisuus ja asianosaisen pääsy oikeuksiinsa.⁴³ Mäenpään mukaan hyvinvointivaltion hallinnon muodostuminen on erityisesti vahvistanut oikeusturvan materiaalista ulottuvuutta. Lisäksi huomioon otettaviksi ovat tulleet johdonmukainen ratkaisukäytäntö sekä tapaus- ja tilannesidonnaiset erot. Oikeuksiin pääsystä puhutaan usein englanninkielisellä termillä *access to justice*. Pakolaisoikeudessa on käytetty englanniksi termiä *access to asylum justice*, millä viitataan reiluun ja tehokkaaseen turvapaikkaprosessiin pääsemiseen.⁴⁴ Turvapaikanhakijan näkökulmasta aineellinen oikeussuoja ei toteudu, jos päätöksentekoprosessissa ei kyetä ottamaan huomioon tapaus- ja tilannekohtaisia asioita eikä hallintopäätös siten ole sisällöllisesti oikea.

Aerin mukaan aineellinen oikeussuoja edellyttää, että viranomaistoiminta on riittävän yksityiskohtaisesti säänneltyä, jotta yksittäistapauksessa voidaan määritellä laintulkinnallisesti, onko hallintoviranomainen toiminut lainmukaisesti vai ei.⁴⁵

Repressiivisen oikeussuojan toteuttamisen yhteydessä tulee ilmi aineellisen oikeussuojan määrittelyyn sisäänrakennettu poliittinen ulottuvuus, joka aktualisoituu kun tuomioistuin joutuu arvioimaan, onko viranomaisen toimenpide tai ratkaisu ollut lainmukainen.⁴⁶

Hallintotuomioistuimen arvioidessa Maahanmuuttoviraston ratkaisua se ei lähtökohtaisesti arvioi, että mikään yksittäinen ratkaisuvaihtoehto olisi oikea, vaan että kyseinen hallintopäätös on tietystä syystä väärä. Hyväksyessään valituksen hallintotuomioistuin kumoaa hallintopäätöksen ja palauttaa asian Maahanmuuttovirastoon ratkaistavaksi.

Laadullisen oikeussuojan toteutuminen on modernin hallinnon yksi elementti ja uusin oikeusturva-ajattelun ulottuvuus. Laadulliseen oikeussuojaan sisältyy ajatus oikeusturvan tosiasiallisesta toteutumisesta, menettelyn asianmukaisuudesta ja prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ytimenä on ajatus, että menettelyn legitimitetti vaikuttaa lopputuloksen legitimitettiin.⁴⁷ Laadullinen oikeussuoja

⁴³ Mäenpää, 2019, s. 4.

⁴⁴ Stevens, 2017, s. V.

⁴⁵ Aer, 2000, s. 200.

⁴⁶ Aer, 2000, s. 200.

⁴⁷ Koivisto, 2014, s. 55.

on siten ikään kuin sovellutus prosessuaalisesta oikeussuojasta. Turvapaikanhakijoiden oikeussuojan kokonaisuuden kannalta onkin merkittävää tarkastella viranomaistoiminnan muutosten vaikutusta menettelyn legitimizeettiin.

Ulkomaalaisasioissa korostuu usein muutoksenhaun tai uusintahakemuksen suspensiivinen vaikutus⁴⁸ maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon. Maastapoistamisella voi olla suurikin merkitys hakijan tai valittajan tosiasiallisiin tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Keskityn tutkielmassa muuhun kuin väliaikaiseen oikeussuojaan, mutta uusintahakemuksien osalta sivuan myös väliaikaista oikeussuojaa.

2.2 Tehokkuus ja joutuisuus oikeussuojan osa-alueina

Yllä esitetty osoittaa, että turvapaikanhakijoiden oikeussuoja koostuu hyvin monenlaisista osatekijöistä. Tässä osiossa esitän, millainen painoarvo tehokkuudella ja joutuisuudella on osana oikeussuojan kokonaisuutta. Lisäksi määrittelen, mitä tehokkuudella ja joutuisuudella tarkoitetaan tässä tutkielmassa.

Suomalaisen julkishallinnon kehittämisessä on 1980-luvulta alkaen otettu huomioon oikeusturvanäkökulmien rinnalla pyrkimys hallinnon tehostamiseen, mikä on myös muuttanut hallintoa ohjaavia aatteita. Lakisidonnaisen hallintoideologian rinnalle on tullut markkinakeskeinen modernin hallinnon ideologia, jossa keskeistä on muun muassa tulosajattelu, kilpailu ja tehokkuus.⁴⁹ Tuloksellisuuden ja tuottavuuden edistämistavoitteissa on uuden julkisjohtamisopin (*New Public Management*) elementtejä.⁵⁰ Julkisessa hallinnossa tehokkuusperiaatteista on tullut hyväksyttäviä arvoja ja tulosohjauksen voidaan katsoa modernisoineen hallintoa.⁵¹

Julkisen toiminnan yhteydessä tehokkuuden käsitteen yksiselitteistä määrittelyä on pidetty mahdottomana.⁵² Tehokkuus voi tarkoittaa myös normin tehokkuutta. Tehokkuutta edellytetään sekä varsinaisten viranomaistehtävien hoitamisessa että oikeussuojan turvaamisessa.⁵³ Väätäsen mukaan tehokkaaseen hallintoon kuuluvat myös mahdollisimman pienet normien täytäntöönpano- ja valvontakustannukset. Hallinto-oikeudessa tehokkuus on

⁴⁸ Merikoski, 1968, s. 411.

⁴⁹ Väätänen, 2011, s. 115.

⁵⁰ Valtion budjettitalouden yksiköt siirtyivät tulosohjaukseen vuosina 1989–1995. Väätänen, 2011, s. 115.

⁵¹ Lähdesmäki, 2003, s. 192.

⁵² Meklin, 2009, s. 35.

⁵³ Väätänen, 2011, s. 116.

kuitenkin sidottava oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän toteuttamiseen yhteiskunnassa.

Julkishallinnon tavoitteena on onnistuminen, ja tästä onnistumisesta puhutaan usein termillä tuloksellinen. Tuloksellisuuden termin sisälle mahtuu monenlaisia vaihtelevia asioita, kuten laatu, tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus.⁵⁴ Tarkastelussani tehokkuus on siis yksi osa tuloksellisuutta eli hallinnon onnistumista. Termin täysin yksiselitteiseen määrittelyyn ei ole tarkoituksenmukaista tämän tutkielman rajoissa pyrkiä.

Hyvään hallintoon sisällytetään nykyään tehokkuusvaatimus, joka ulottuu sekä viranomaistehtävien hoitamiseen että yksilöiden oikeussuojan turvaamiseen. Tehokkuudella ei kuitenkaan ole katsottu olevan oikeusperiaatteen asemaa.⁵⁵ Euroopan unionin tehokkuusperiaatteessa on kysymys sääntelyn tehokkuudesta. Se edellyttää, että kansallisessa lainsäädännössä säädellyt menettelytavat eivät saa tehdä unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.⁵⁶ Prosessuaalisten säännösten on taattava yksilön oikeus käyttää unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettuja oikeuksia.

Joutuisuus liittyy käsittelyn keston ja joutuisuuden voidaan ajatella kuuluvan osaksi tehokkuutta. Perustuslaki turvaa jokaiselle sekä asianmukaisen että viivytyksettömän asian käsittelyn toimivaltaisessa viranomaisessa.⁵⁷ Samoin hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.⁵⁸ Hallintolain esitöiden mukaan asia on käsiteltävä asian laatu ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa.⁵⁹ Joutuisuus- eli viivytyksettömyysvaatimus voidaan katsoa myös periaatteelliseksi velvoitteeksi: kaikissa olosuhteissa on pyrittävä asioiden mahdollisimman joutuisaan ja huolelliseen käsittelyyn.⁶⁰

Euroopan unionin oikeudessa hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyyttä ei ole säännelty yleisesti, mutta etenkin huolellisen käsittelyn periaate (*the principle of care*) ja hyvän hallinnon vaatimus kieltävät aiheettoman viivyttelyn.⁶¹ Määritysdirektiivin mukaan on sekä jäsenvaltioiden että kansainvälistä suojelua hakevien edun mukaista, että kansainvälistä

⁵⁴ Meklin, 2009, s. 45–50.

⁵⁵ Kulla, 2019, s. 33.

⁵⁶ Tehokkuusperiaate on muodostunut EUT:n tuomiosta 16.12.1976, Rewe, C-33-76, ECLI:EU:C:1976:188.

⁵⁷ PL 21 §.

⁵⁸ HL 23 §.

⁵⁹ HE 72/2002, vp s. 73.

⁶⁰ Kulla, 2018, s. 175.

⁶¹ Väättänen, 2011, s. 144.

suojelua koskevat hakemukset ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa asianmukaisen ja perusteellisen tutkinnan suorittamista.⁶²

Vaativuudesta tehokkuuteen voidaan siis perustella joutuisuus- eli viivytyksettömyysvaatimuksella. Vaikka joutuisuusvaatimukset ovat osa oikeusjärjestystämme, monet hyvän hallinnon osatekijät kilpailevat niiden kanssa. Hautamäki on jakanut hyvän hallinnon elementtejä koviin ja pehmeisiin elementteihin.⁶³ Hän sisällyttää viivytyksettömyysvaatimuksen näistä jälkimmäiseen, sillä käsittelyn aiheetonkaan viivästyminen ei ole muutoksenhakuperuste. Hyvän hallinnon kovia elementtejä ovat lakiperusteiset hyvän hallinnon elementit eli selvittämis-, kuulemis- ja perusteluvelvollisuus, joiden rikkomisesta virkahenkilö voidaan asettaa vastuuseen.

Edellä esitetyn mukaisesti sekä tehokkuudella että joutuisuudella on oikeusjärjestyksessämme hyväksytty asema ja ne ovat osa turvapaikanhakijan preventiivistä ja repressiivistä prosessuaalista oikeussuojan kokonaisuutta. Prosessuaaliset oikeussuojan takeet tukevat oikeussuojan kokonaisuuden toteutumista. Johdannossa esitetyllä tavalla kansainvälisen suojelun asiat ovat erityispiirteiltään sellaisia, että tehokkuuden ja joutuisuuden oikeussuojan osa-alueiden toteutumisella on poikkeuksellisen suuri merkitys.

Toisaalta turvapaikanhakijan merkittävien oikeusturvan intressien vuoksi tehokkaan oikeussuojan on toteuduttava kokonaisuutena. Sekä tehokkuuden että joutuisuuden osalta on selvää, että arvo ei yksin määritä hyvän hallinnon mukaista hallintomenettelyä tai oikeuden saada asia käsiteltäväksi riippumattomaan tuomioistuimeen toteutumista.

Turvapaikanhakijan oikeussuojan toteutumisen kannalta kansainvälisen suojelun asian ratkaisemisessa tulisi toteutua sekä ajallinen tehokkuus että asiallinen tehokkuus. Siitari-Vanne käyttää jaottelua hallintolainkäytön tehokkuutta käsittelevässä väitöskirjassaan, ja jaottelu osoittaa hyvin turvapaikkaprosessissa keskenään kilpailevat intressit. Ajallinen tehokkuus edellyttää, että hallintolainkäytössä käsiteltävät asiat voidaan käsitellä viivytyksettömästi ja sellaisessa kokonaiskäsittelyajassa, joka on kohtuullinen arvioituna asianosaisen ja asian vaikeusasteen kannalta.⁶⁴ Asiallinen tehokkuus tarkoittaa hallintolainkäyttöpäätösten oikeellisuutta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa prosessia.⁶⁵

⁶² Määritelmädirektiivi, alustuksen kohta 18.

⁶³ Hautamäki, 2004, s. 226–229.

⁶⁴ Määritelmä perustuu hallintolainkäyttölain esitöihin. Siitari-Vanne, 2005, s. 29.

⁶⁵ Siitari-Vanne, 2005, s. 29.

Asiallisen tehokkuuden toteutuminen jo hallintomenettelyvaiheessa vähentäisi ainakin teoriassa kielteisiin suojelupäätöksiin tehtävien valitusten määrää.

2.3 Tehokkuuden ja joutuisuuden toteutuminen turvapaikkaprosessissa

Suomessa turvapaikkaprosessit ovat pitkittyneitä, vaikka niiden tehostaminen ja nopeuttaminen on ollut kansallisessa intressissä jo ennen niin kutsuttua pakolaiskriisiä. Turvapaikkaprosessien kestot liittyvät kiinteästi viranomaisen työn järjestämiseen ja resursseihin, viranomaisen selvittämisvelvollisuuden laajuuteen, käsiteltävien asioiden monimutkaisuuteen ja uusintahakemusten ja muutoksenhakukeinojen aktiiviseen käyttämiseen.

Uuden teknologian käyttöön ottaminen on tehostanut viranomaistoimintaa ja tuottavuus Maahanmuuttovirastossa kaikki asiaryhmät huomioon ottaen on vuosina 2000–2014 noussut 34 prosenttia.⁶⁶ Teknologisten ratkaisujen suomat mahdollisuudet lienevät kuitenkin rajalliset kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, sillä asiaryhmänä ne eroavat huomattavasti esimerkiksi suhteellisen mekaanisesti ratkaistavista viisumihakemuksista. Toisaalta teknologiset ratkaisut ja järjestelmät helpottavat ja sujuvoittavat yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän hallinnointia esimerkiksi Eurodac-asetuksen ja Dublin III -asetuksen vaatimilla tavoilla.

Tehokkuuteen on pyritty asettamalla Maahanmuuttovirastolle tulostavoitteet, jotka ovat kiristyneet turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa. Vuonna 2015 tavoitteena oli vuodessa 57,6 päätöstä per henkilötyövuosi, jolloin toteuma oli 53,94 päätöstä per henkilötyövuosi. Vuonna 2016 tulostavoite oli 100 päätöstä per henkilötyövuosi.⁶⁷ Tehokkuustavoitteet olivat huomattavan kunnianhimoisia verrattuna esimerkiksi Norjan maahanmuuttohallinnolle asetettuihin tavoitteisiin.⁶⁸

Eduskunnan oikeusasiamies on vuonna 2019 vahvistanut, että tehokkuus- ja tulosvaatimukset eivät saa estää viranomaista hoitamasta sille kuuluvia tehtäviä.⁶⁹ Jo 2000-luvun vaihteessa

⁶⁶ Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta: Valtiovarainministeriön julkaisuja. Keskushallinnon virastorakenneselvitys 3/2015, s. 55.

⁶⁷ Oikeuskanslerin tarkastus, dnro OKV/8/50/2016, s. 3.

⁶⁸ Maahanmuuttoviraston tavoitteena vuonna 2016 oli 1000 päätöstä per viikko. Tammi-huhtikuussa päätöksiä syntyi keskimäärin 400 per viikko. Syksyllä joinakin viikkoina päätöksiä syntyi yli 800 viikossa. Norjassa, jossa hakijoita oli vuonna 2015 saman verran kuin Suomessa ja turvapaikkaprosessissa virkamiehiä saman verran kuin Suomessa tavoitteeksi oli asetettu 500 päätöstä per viikko. Oikeuskanslerin tarkastus, dnro OKV/8/50/2016, s. 3.

⁶⁹ EOAK/5683/2019.

hallintovaliokunta vaati toistuvasti hallitusta ottamaan vastuun siitä, että Maahanmuuttovirastossa⁷⁰ asiat kyetään käsittelemään virastossa kohtuullisessa ajassa.⁷¹ Voimavarojen riittävydessä on kysymys sekä taloudellisista edellytyksistä että henkilöstön riittävyteen ja osaamiseen liittyvistä edellytyksistä.

Viranomaisen toiminnan tulostavoitteissa on kysymys sekä tehokkuudesta että joutuisuudesta. Tutkielma keskittyy oikeudellisiin kysymyksiin, mutta joissain tilanteissa liian vähäisistä resursseista ja liian kunnianhimoisista tehokkuustavoitteista tulee myös oikeuskysymyksiä. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan AOA 20.4.2010 D 432/4/10 katsonut työn organisoinnin muuttuvan laillisuuskysymykseksi, jos sillä on vaikutusta hakijan oikeusturvaan.⁷² Turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen suosituksissa todetaan seuraavasti:

Ensisijaisesti tulee varmistaa, että turvapaikkayksiköllä on riittävät resurssit lähivuosina. Tällä hetkellä tiedossa olevat Maahanmuuttoviraston määräraahaleikkaukset vaarantavat turvapaikkaprosessin toiminnan. Ongelmat heijastuvat todennäköisesti sekä kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitteesta suoriutumiseen että hallinto-oikeuksista palautuvien asioiden käsittelyyn. Käsittelyaikojen pidentyminen puolestaan heijastuu vastaanottojärjestelmän kustannuksiin sekä hakijoiden inhimillisen elämän edellytyksiin.⁷³

Turvapaikanhakijamäärien kasvaessa sekä viranomaisiin että tuomioistuimiin palkattiin lisää henkilökuntaa. Hallinto-oikeuksien haastatteluissa tuotiin laajalti esiin henkilöstön vaihtuvuuteen, rekrytointiin, perehdyttämiseen ja lyhyisiin vuoden määräaikaishuuksiin liittyvät haasteet, jotka ovat jatkuneet käytännössä loppuvuodesta 2015 lähtien. Kuten Maahanmuuttovirastolla myös hallinto-oikeuksissa talousarviovuoteen sidottu resurssisuunnittelu on aiheuttanut vaikeuksia. Vuoden määräaikaishuuksia pidettiin jäykkänä keinona reagoida vaihtuviin resurssitarpeisiin. Lisäksi vuoden määräaikaishuudet lisäsivät henkilöstön vaihtuvuutta.⁷⁴

Viivytyksettömyyden toteutumista arvioitaessa merkitystä on erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuilla, sillä turvapaikkaprosessin viivästymisestä turvapaikanhakija ei voi oikeusjärjestyksemme mukaan valittaa asiasta tuomioistuimeen. Turvapaikkaprosessien

⁷⁰ Silloin viraston nimi oli Ulkomaalaisvirasto.

⁷¹ HaVL 3/1998 vp, HaVL 10/1998 vp, HaVL 3/1999 vp.

⁷² Hakemusten määrän kasvua ei pidetty hyväksyttävänä syynä somalialaisten perheenyhdistämishakemusten kohtuuttoman pitkälle käsittelyajalle.

⁷³ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 119.

⁷⁴ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 67.

kestot mahtuvat tällä hetkellä Suomessa ihmisoikeussopimusten tulkinnan rajoihin.⁷⁵ Tästä huolimatta käsittelyajat ovat pitkiä, eivätkä pitkittyneet käsittelyajat ole Maahanmuuttovirastolle uusi, niin kutsutun pakolaiskriisin aiheuttama ongelma. Maahanmuuttoviraston pitkittyneet käsittelyajat ovat johtaneet jopa siihen, että apulaisoikeusasiamies on arvioinut resurssien käyttöä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa:

Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi parempi kohdentaa varoja ja resursseja turvapaikkaratkaisujen tekemiseen sen sijaan, että varat kuluvat vastaanottokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden vuosia kestävään säilyttämiseen ja ylläpitoon sekä pitkästä odotusajasta johtuvien ongelmien hoitoon. Turvapaikkahakemusten käsittelyä ei kuitenkaan tule nopeuttaa turvapaikkamenettelyn laadun ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kustannuksella.⁷⁶

Vaatus viivästyksättömästä käsittelystä ei toteudu kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. 2000-luvun alussa pitkiä käsittelyaikoja yritettiin suitsia sillä, että päätöksenteolle säädettiin tiukka määräaika. Ulkomaalaislakiin lisättiin vuonna 2000 sittemmin kumottu pykälä, jonka mukaan Maahanmuuttoviraston⁷⁷ oli ratkaistava hakemus seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut.⁷⁸ Tiukan päätösmääräajan säätämistä pidettiin lakivaliokunnan sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ongelmallisena turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta.⁷⁹ Hallituksen esityksen mukaan jo tuolloin turvapaikkahakemusten käsittely kesti viranomaisessa nopeutetussakin menettelyssä 5–16 kuukautta.

Kesästä 2018 voimassaoleella käsittelyn määräajalla on pyritty suitsimaan viivästyneiden käsittelyiden ongelmaa. Kiinteän määräajan rajoissa pysyminen on osoittautunut haasteelliseksi, ja vuonna 2019 eduskunnan oikeusasiamies totesi kohtuuttomien pitkien käsittelyaikojen koskevan lukemattomia asioita.⁸⁰ Turvapaikkaprosessit ovat pitkittyneitä myös hallintoprosessivaiheessa. Vuonna 2019 keskimääräinen käsittelyaika kansainvälisen

⁷⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei voida johtaa yksiselitteistä aikarajaa kohtuulliselle käsittelyajalle. Vasta aidosti todella pitkät turvapaikkahakemuksen ratkaisuaikat rikkovat artiklan 13 mukaista oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin, ja jokaisessa tapauksessa tuomioistuimien huomioi tapauksen erityispiirteet. Tapauksessa B.A.C. v. Kreikka, Application no. 11981/15 12 vuoden käsittelyaika rikkoi artiklan 13 suomia oikeuksia.

⁷⁶ AOA 16.12.2003 D 362/2/03.

⁷⁷ Silloin viraston nimi oli Ulkomaalaisvirasto.

⁷⁸ HE 15/2000 vp.

⁷⁹ LaVL 8/2000 vp ja PeVL 16/2000 vp.

⁸⁰ EOAK/5683/2019.

suojelun päätöstä koskevalle valitukselle Itä-Suomen hallinto-oikeudessa oli yli 16 kuukautta.⁸¹

Kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyä on pyritty tehostamaan ja nopeuttamaan jo vuosikymmenten ajan, mutta tulokset eivät ole olleet Suomessa vakuuttavia. Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehostaminen ja nopeuttaminen on saanut merkittävän painoarvon, mikä heijastuu myös Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.⁸² Oikeuskäytännössä nopeuttamista ja tehostamista on arvioitu suhteessa oikeuteen tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja suhteessa Euroopan unionin tehokkuusperiaatteeseen.

Jäsenvaltiot ovat kehittäneet turvapaikkaprosessejaan joutuisammiksi sekä tavallisissa menettelyissä että nopeutetuissa menettelyissä⁸³. Tutkielman kannalta ei ole merkityksellistä, onko joutuisa prosessi tavallista vai nopeutettua menettelyä, sillä joissain jäsenvaltioissa tavallisen menettelyn joutisuusvaatimukset ovat tiukempia kuin toisten jäsenvaltioiden joutisuusvaatimukset nopeutetussa menettelyssä.⁸⁴ Nopeutetussa menettelyssä Suomessa voidaan käsitellä ilmeisen perusteettomat hakemukset ja ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen hakemus, ja nopeutetussa menettelyssä hakemus on ratkaistava enintään viidessä kuukaudessa.⁸⁵

Tuomioistuinten oikeuskäytännössä korostuu, että kunnianhimoinen turvapaikkaprosessien nopeuttaminen on mahdollista vain, jos turvapaikanhakijan prosessuaalisesta oikeussuojasta on huolehdittu.⁸⁶ Prosessuaalisista takeista huolehtiminen mahdollistaa nopeutetun menettelyn kohdistamisen tiettyihin henkilöihin kansalaisuuden perusteella.⁸⁷ Kansallisten viranomaisten on huomioitava nopeuttamisessa ja prosessuaalisen oikeussuojan takaamisessa sekä turvapaikkaprosessin reiluus yleisesti että erityiset olosuhteet yksittäistapauksessa.⁸⁸

UNHCR on korostanut, että aika on välttämätön resurssi dokumenttien ja aineiston keräämiseen sekä turvapaikkapuhutteluun valmistautumiseen.⁸⁹ Euroopan

⁸¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019, s. 224.

⁸² Katso joutuisista turvapaikkaprosesseista EU:ssa kokonaisuudessaan Reneman, 2014, s. 717–748.

⁸³ Menettelydirektiivin 31 artiklassa määritetään perusteet, joiden mukaan jäsenvaltiot voivat nopeuttaa direktiivin perusperiaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä.

⁸⁴ Reneman, 2014, s. 721.

⁸⁵ Similä, 2018, s. 347.

⁸⁶ I.M. v. Ranska, Application no. 9152/09.

⁸⁷ H.I.D. ja B.A., C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45.

⁸⁸ Diouf, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524.

⁸⁹ Reneman, 2014, s. 730.

ihmisoikeustuomioistuimen mukaan erityisesti kidutuksen ja väkivallan uhrit tarvitsevat turvapaikkaprosessiin aikaa, jotta luottamus viranomaisiin ja omaan oikeudelliseen avustajaan voi kehittyä.⁹⁰ Sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin että Euroopan unionin tuomioistuin ovat katsooneet, että tietyissä tilanteissa joidenkin prosessuaalisten oikeussuojakeinojen laatu saattaa korvata toisten oikeussuojakeinojen heikkoutta.⁹¹ Hallintomenettelyn merkityksen painotus korostuu siinä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan muutoksenhakuvaiheen laatu ei korvaa ensivaiheen oikeussuojaongelmia.⁹²

Kansainvälisen suojelun hakemuksen ratkaisemista on kuvailtu yhdeksi modernin hallinnon vaikeimmista ja monimutkaisimmista tehtävistä, sillä tulevaisuuteen kohdistuvaa riskiä arvioidaan rajallisen tiedon valossa.⁹³ Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja palautuskiellon ehdottomuus tekevät kansainvälisen suojelun asioiden käsittelystä sisäänrakennetulla tavalla hidasta. Toisaalta luvun käsittelystä tulee selkeästi esiin, että joutuisa ja tehokas prosessi on sekä turvapaikanhakijan että vastaanottavan valtion etu.

Olen tuonut luvussa esille, millaisia osatekijöitä turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuudessa on. Oikeussuoja on kokonaisuus, jonka osa-alueet palvelevat toisiaan. Tietyt osa-alueet voivat kuitenkin olla jännitteessä toistensa kanssa, kuten tulen osoittamaan seuraavassa luvussa lakimuutosten tarkastelussa. Oikeussuoja voi kokonaisuudessaan heikentyä, kun useilla perättäisillä lakimuutoksilla pyritään vahvistamaan samoja oikeussuojan osa-alueita.

⁹⁰ Nasimi v. Ruotsi, Application no. 38865/02.

⁹¹ Reneman, 2014, s. 738.

⁹² I.M. v. Ranska, Application no. 9152/09.

⁹³ Thomas, 2006, s. 86.

3 Muutokset lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa

3.1 Johdanto

Turvapaikanhakijoita koskevan lainsäädännön sisällöllisessä keskiössä ovat kansainvälisen ja toissijaisen suojelun myöntämisen edellytykset sekä palautuskielto. Turvapaikanhakijoiden intressissä on aineellisen oikeuden toteutuminen eli turvapaikanhakijan pääsy oikeuksiinsa. Laadulliset ja prosessuaaliset oikeussuojakeinot tukevat aineellisen oikeuden toteutumista. Kansainvälisen suojelun ja toissijaisen suojelun myöntämisen edellytyksiin ei ole kohdistunut muutoksia vuosien 2016 ja kevään 2021 välillä.⁹⁴ Prosessisäädöksiä sen sijaan muutettiin useita kertoja ja niihin kohdistuu edelleen muutospaineita.

Tässä luvussa esittelen ulkomaalaislakiin hallituksen esityksillä vuosina 2016–2019 tehtyjä muutoksia ja millä tavalla muutoksia perusteltiin tehokkuuden ja joutuisuuden näkökulmasta. Lisäksi tarkastelen, ovatko muutokset heikentäneet tai vahvistaneet turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta ja ovatko muutokset aidosti tukeneet joutuisuuden ja tehokkuuden oikeussuojan osa-alueiden toteutumista.

Hallintoprosessilainsäädännön kokonaisuudistuksen myötä laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa korvasi hallintolainkäyttölain syksyllä 2019. Hallintoprosessia koskevien säädösten kokonaisuudistukselle oli katsottu jo pitkään olevan tarvetta.⁹⁵ Monia uudistuksia, jotka saatettiin voimaan säätämällä hallintoprosessilaki, tehtiin jo aikaisemmin ulkomaalaislakiin. Seuraavaksi esittelen tämänkaltaiset muutokset, eli ne eivät tule arvioitavaksi luvun alaluvuissa.

Yksi tällainen uudistus on tuomioistuimen oikeus rajoittaa annettavaa selvitystä asettamalla määräaika lisäselvityksille.⁹⁶ Ulkomaalaislakiin lisättiin vastaava säädös vuonna 2016.⁹⁷

Toinen esimerkki on viranomaisen oikeus hakea valituslupaa hallintotuomioistuimen päätökseen, jossa hallintotuomioistuin kumonnut tai muuttanut viranomaisen päätöksen.

Valitusoikeus annettiin Maahanmuuttovirastolle vuonna 2007,⁹⁸ ja nykyisin vastaava säännös

⁹⁴ Huomionarvoista on kuitenkin humanitaarisen suojelun suojelukategorian poistaminen lainsäädännöstä. HE 2/2016 vp mukaan humanitaarisen suojelun poistamisen tavoitteena oli varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ei ole Euroopan unionin vähimmäistasoa ja jäsenvaltioiden tarjoamaa suojaa suotuisampi. Lisäksi suojelukategorian katsottiin olevan osittain päällekkäinen toissijaisen suojelun kanssa.

⁹⁵ Mäenpää, 2006, s. 165. Ks. uudistustarpeista esimerkiksi Siitari-Vanne, 2000, s. 788–789.

⁹⁶ HOL 46 §.

⁹⁷ UlkomL 197 a §.

⁹⁸ UlkomL 195 §.

on hallintoprosessilain 109 §:ssä. Yksi merkittävä uudistus oli valituslupajärjestelmän laajentaminen. Muutoksenhakua hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajattiin huomattavasti, ja hallintoprosessilain pääsääntönä onkin valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kansainvälisen suojelun asiat ovat kuuluneet valituslupajärjestelmän piiriin lain voimaantulosta alkaen.⁹⁹

Uusi hallintoprosessilaki ei siis merkittävästi muuttanut ulkomaalaisen hallintoprosessiin liittyviä prosessisäännöksiä. Muutokset prosessisäännöksissä ovat tapahtuneet erityislakien muutoksilla. Tarkastelussa tulee ilmi, että monessa kohtaa turvapaikanhakijoita koskevissa prosessisäännöksissä on nimenomaan poikettu yleislain linjasta.

Prosessuaalisten säännösten muutosten ei pitäisi vaikuttaa siihen, millä perusteilla kansainvälistä tai toissijaista suojelua myönnetään. Luvun loppuosassa tarkastelen viranomaistoiminnasta kokoamaani aineistoa, josta tulee esiin muun muassa se, että suojelun myöntämisen kriteerit ovat muuttuneet vuosien 2015 ja 2017 välillä. Hallintotuomioistuinten viranomaiselle palauttamien ja kumoamien päätösten nousseet määrät osoittavat turvapaikkamenettelyssä olevan jonkinlaisia ongelmia. Viranomaistoiminnasta kokoamissani muutoksissa on kysymys muutoksista, jotka eivät perustu lakimuutoksiin. Arvoin lakimuutosten ja viranomaismuutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden oikeussuojan kokonaisuuteen ja tehokkuuden ja joutuisuuden osa-alueeseen loppupäätelmissä.

3.2 Valitusajat, oikeusapu ja valituslupaperusteet (HE 32/2016)

3.2.1 Valitusaikojen lyhentäminen

Niin vuonna 2016 voimassa olleen hallintolainkäyttölain kuin hallintoprosessilainkin pääsääntönä on, että valitusaika on 30 päivää sekä viranomaisen päätöksestä valitettaessa hallinto-oikeuteen että haettaessa valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Ulkomaalaislain muutoksen myötä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika viranomaisen päätöksestä on 21 päivää¹⁰⁰ ja valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on 14 päivää.¹⁰¹ Siten valitusajat eroavat asiaryhmässä sekä yleisistä hallinto-oikeudellisista valitusajoista että ulkomaalaislain muiden asiaryhmien valitusajoista.

⁹⁹ UlkomL 196 §.

¹⁰⁰ UlkomL 190.3 §.

¹⁰¹ UlkomL 196.3 §.

Joutuisuutta ja tehokkuutta koskeva puhe on vahvasti esillä hallituksen esityksessä ja lainsäädäntöasiakirjoissa. Hallituksen esityksen mukaan valitusaikojen lyhentäminen lyhentää päätösten lainvoimaisuuden odotusaikaa, ja hallituksen esityksessä todetaan ilman perusteluita, että kansainvälistä suojelua hakeneiden on tärkeää saada lainvoimainen ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Oikeusministeriön mukaan valitusaikojen lyhentämisen aiheuttama ajallinen tehostuminen yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa on noin 20 prosenttia.¹⁰² Lakivaliokunta päätyi lausunnossaan puoltamaan lyhennettyjä valitusaikoja sen perusteella, että esityksen taustalla oleva laaja maahanmuutto ja sen aiheuttama poikkeuksellinen työtilanne viranomaisissa edellyttävät lainsäädäntötoimenpiteitä, jotta kansainvälistä suojelua koskevat asiat voidaan käsitellä joutuisasti ja sujuvasti. Lakivaliokunta toteaa joutuisan käsittelyn kuuluvan oikeusturvan takeisiin.¹⁰³

Lyhentämisen negatiivisia vaikutuksia oikeussuojan kokonaisuuteen ei lainsäädäntöasiakirjoissa mainita lukuun ottamatta sitä, että perustuslakivaliokunnan mukaan valitusaikojen lyhentäminen heikentää kansainvälistä suojelua hakevan oikeusturvan edellytyksiä tilanteessa, joissa henkilöllä on erityisen korostunut oikeussuojan tarve. Valitusajat mahtuvat kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin.¹⁰⁴

Ajallista säästöä kritisoitiin jo etukäteen kosmeettiseksi eikä sen katsottu olevan oikeasuhtainen verrattuna valitusajan lyhentämisen aiheuttamaan turvapaikanhakijan oikeusturvan heikennykseen.¹⁰⁵ Lyhennettyjen valitusaikojen oltua voimassa useamman vuoden kritiikin voidaan todeta osuneen oikeaan. Lepolan mukaan hallinto-oikeuksissa valitusajan kiire on näkynyt muun muassa siten, että hallinto-oikeuksille on toimitettu ns. blancovalituksia, joihin toimitetaan jälkikäteen lisäselvityksiä. Tästä aiheutuu hallinnollista vaivaa valitustuomioistuimelle.¹⁰⁶ Valituksia on tehty myös myöhässä, minkä vuoksi korkein hallinto-oikeus on tehnyt menetetyt määräajan palautuksia.¹⁰⁷ Korkein hallinto-oikeus oli lausunnossaan¹⁰⁸ jo aikaisemmin todennut lakimuutosten heikentävän turvapaikanhakijoiden oikeussuojaa, ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Vihervuori toisti kritiikin sekä

¹⁰² LaVL 7/2016 vp.

¹⁰³ LaVL 7/2016 vp.

¹⁰⁴ EUT:n tuomio 28.7.2011, Brahim Samba Diouf, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524 vahvisti, että 15 päivän valitusaikaa ei ole kohtuuton.

¹⁰⁵ Rautsi, 2016.

¹⁰⁶ Lepola, 2018, s. 9.

¹⁰⁷ Pirjatanniemi, 2021, s. 180.

¹⁰⁸ Korkein hallinto-oikeus, hallintoneuvos, OTT Janne Aer 26.4.2016.

lyhennettyjen valitusaikojen että seuraavaksi esiteltävän oikeusapulain uudistuksen osalta Helsingin Sanomissa.¹⁰⁹ Vuonna 2019 toteutetun riippumattoman turvapaikkaprossia koskevan selvityksen mukaan lyhennetyt valitusajat ovat lähinnä vaikeuttaneet valitusten tekemistä, eikä kukaan selvityksen haastatelluista varsinaisesti nähnyt positiivisia vaikutuksia käsittelyn nopeuteen.¹¹⁰

Tarkastelu osoittaa, että ulkomaalaislain yleislakia lyhyemmät valitusajat asettavat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin muut hallintoprosessin asiakasryhmät. Vaikka oikeusturvan heikennyksiä on perusteltu joutuisuudella ja tehostamisella, ei näihin tavoitteisiin ole päästy. Turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuus on heikentynyt, eikä tehokkuuden ja joutuisuuden osa-alue oikeussuojasta ole vahvistunut.

3.2.2 Oikeusavun uudistaminen

Turvapaikanhakijan oikeusavun järjestämistä muutettiin turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä neljällä muutoksella. Muun lakimieskoulutuksen saaneet rajattiin yksityisten avustajien piirin ulkopuolelle¹¹¹ ja yksityisten avustajien palkkiot säädettiin kiinteiksi asiakohtaisiksi palkkioiksi. Oikeusavustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa rajattiin korvattavaksi ainoastaan silloin, kun se on erityisen painavista syistä tarpeellista. Hallintomenettelyvaiheessa avustajana toimivien piiri rajattiin ensisijaisesti julkisiin oikeusavustajiin. Hallituksen esityksen puheessa korostuu se, että voimassa ollutta oikeusapujärjestelmää ei ollut suunniteltu kasvaneelle hakijamäärälle, minkä vuoksi muutoksia olisi pakko tehdä.

Oikeusapulain mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta.¹¹² Tämä on poikkeus perussäännöstä, jonka mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Muita poikkeuksia ei laissa mainita. Lakivaliokunnan tai perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei

¹⁰⁹ Helsingin Sanomien artikkeli 4.4.2018 ”Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti arvostelee ulkomaalais-lain muutoksia HS:n haastattelussa – ”On ongelmallista, jos poliittiset päättäjät piiloutuvat tuomio-istuiemien selän taakse”.

¹¹⁰ Turvapaikkaprossia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 60.

¹¹¹ Tätä muutosta ei käsitellä laajemmin, koska muutos aidosti korjaa aiemman epäkohdan, sillä turvapaikka-asioissa avustajan kelpoisuusvaatimukset eivät ole vastanneet tavallisia kelpoisuusvaatimuksia. Lisäksi muutosta ei ole perusteltu laajasti lainsäädäntöasiakirjoissa taikka tarkastelemassani aineistossa.

¹¹² OikApuL 17 a §. Asiakohtainen palkkio on määritetty valtioneuvoston asetuksessa oikeusavun palkkioperusteista.

ole mainintaa oikeusavun muuttamisesta asiakohaiseksi. Lakivaliokunnan lausuntoon on tosin jätetty vastalauseita, joissa on esitetty oikeusapumuutosten hylkäämistä kokonaan tai osittain.¹¹³ Hallituksen esityksessä kiinteän asiakohaisen palkkion säätämistä kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin perustellaan sillä, että se selkeyttää ja tehostaa palkkiolaskujen käsittelyä hallintotuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa.¹¹⁴

Kiinteä asiakohainen palkkio ei ole pelkästään selkiyttänyt ja tehostanut palkkioasioita hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla. Vuosikirjapäätöksessään KHO 2018:95 jätti perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta asetuksen oikeusavusta normia, jotta avustajalle pystyttiin maksamaan riittävä palkkio hallinto-oikeudessa suoritetusta suullisesta käsittelystä. Lisäksi asiakohainen palkkioperuste on johtanut monenlaiseen epäammattimaiseen avustamiseen, joista pahimmissa tapauksissa turvapaikanhakija ei ole saanut yhteyttä lainkaan avustajaansa tai avustaja ei ole toimittanut merkittäviä asiakirjoja tai valitusta viranomaiselle tai tuomioistuimelle.¹¹⁵ Asiakohainen palkkio on määritetty aiemmin määrättyjen palkkioiden keskitasolle, mikä on Lepolan mukaan kannustanut ottamaan hoidettavaksi helppoja juttuja ja jättämään hoitamatta kunnolla haastavampia tapauksia.

Hallituksen esityksen mukaan avustajien läsnäolon rajaamisella turvapaikkapuhutteluissa vain aidosti tarpeellisiin tilanteisiin tavoitellaan ensisijaisesti koko prosessin selkeyden ja sujuvuuden lisäämistä.¹¹⁶ Erikseen mainitaan, että muutoksella ei tavoitella kustannussäästöjä, vaikka toisaalla hallituksen esityksessä perustellaan muutoksia juuri sillä, että nykyinen järjestelmä ei kestä turvapaikanhakijoiden kasvanutta määrää. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta tunnistaa, että oikeusavun poistaminen turvapaikkapuhuttelusta on merkittävä heikennys turvapaikanhakijan oikeusturvaan.¹¹⁷

Julkilausuttuna tavoitteena on siis ollut sujuvoittaminen ja selkeyttäminen. Yksi tämän tavoitteen toteutumista vaikeuttava tekijä on erityisen syyn tunnistaminen ennen turvapaikkapuhuttelua. Haavoittuvuuden tunnistaminen viranomaisessa ei ole Suomessa selviö.¹¹⁸ Sisäisen selvityksen mukaan hakijoiden erityistarpeiden selvittäminen ja

¹¹³ LaVM 7/2016 vp, s. 22–35.

¹¹⁴ HE 32/2016 vp, s. 11.

¹¹⁵ Lepola, 2018, s. 4. Ks. myös Helsingin Sanomien artikkeli 29.7.2017 ”Lakimiehet välttelevät asiakkaita ja hoitavat asioita jopa humalassa – HS:n selvityksen perusteella turvapaikanhakijoiden oikeusavussa on vakavia ongelmia”.

¹¹⁶ HE 32/2016 vp, s. 15.

¹¹⁷ PeVL 24/2016 vp, s. 5.

¹¹⁸ Haavoittuvuuden tunnistamisesta suomalaisessa turvapaikkaprosessissa ks. Heikkilä, 2019, s. 65–82.

tunnistaminen on haastavaa vastaanottokeskusten nykyisillä henkilökuntaresursseilla varsinkin hakijoiden vaihtuessa nopeasti. Selvityksessä korostetaan, että vastaanottokeskukset eivät tapaa jokaista puhutteluun menevää hakijaa taikka valmista tai valmenna häntä siihen.¹¹⁹

Avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa voi merkittävästi vaikuttaa hakemuksen tosiseikkojen esilletuloon.¹²⁰ Turvapaikanhakija saattaa pelätä viranomaista, jolloin avustajasta saa merkittävää tukea. Lisäksi hakija saattaa kokea hyvin kiusalliseksi kokemansa vainon syiden kuvailun viranomaiselle, kun kysymys on esimerkiksi seksuaalisesta suuntautumisesta tai sukupuolittuneesta väkivallasta. Uudistuksen myötä on havaittu erilaisten maallikkoavustajien läsnäolon lisääntyminen turvapaikkapuhutteluissa, minkä on katsottu johtuvan pyrkimyksestä paikata oikeusapu-uudistuksen ongelmia, vaikka tosiasiasa maallikkoavustajien läsnäolosta voi olla turvapaikkapuhuttelussa myös haittaa.¹²¹

Avustamisen rajaamista ensisijaisesti julkisten oikeusavustajien tehtäväksi perusteltiin puhtaasti kustannustehokkuudella.¹²² Yksityisten avustajien rooli oikeusavun tarjoajina on merkittävä, ja selvitysten mukaan julkisten oikeusaputoimistojen resurssit eivät riitä kaikkien kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hoitamiseen.¹²³ Kun muutoksen myötä yksityiset avustajat eivät yleensä¹²⁴ avusta hallintovaiheessa, on päätöksen saavuttua turvapaikanhakijalla kiire etsiä itselleen avustaja tuomioistuinprosessin ajaksi. Lyhennettyjen valitusaikojen vuoksi yksityisellä avustajalla on kiire perehtyä turvapaikkapuhuttelun pöytäkirjaan, maatietoon sekä tapaukseen ja lisäksi hankkia tulkki.¹²⁵ Tämän vuoksi oikeusavun uudistusta ei voida tarkastella vain itsenäisenä uudistuksena, vaan on otettava huomioon esimerkiksi valitusaikojen lyhentämisen ja oikeusapu-uudistuksen yhteisvaikutukset.

Oikeusapu-uudistuksen aiheuttamaksi ongelmaksi muodostuu siten hakemuksen kannalta relevanttien seikkojen selvittämättä jääminen heti prosessin alkuvaiheessa. Tämä ohjaa

¹¹⁹ Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

¹²⁰ Juvonen, 2012, s. 96.

¹²¹ Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

¹²² HE 32/2016 vp, s. 15.

¹²³ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 36.

¹²⁴ Toissijaisesti esimerkiksi ruuhkatilanteessa turvapaikanhakijan on mahdollista oikeusaputoimiston ohjauksen perusteella käyttää yksityistä avustajaa myös hallintomenettelyvaiheessa.

¹²⁵ Lepola, 2018, s. 9.

prosessia väärään suuntaan.¹²⁶ Myös perustuslakivaliokunnan lausunto tunnistaa uudistukseen liittyvänä ongelmana prosessin tosiasiallisen tehokkuuden ja joutuisuuden vähentymisen:

Puutteet turvapaikkapuhuttelussa voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkatutkinnassa edistää jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin turvaaman palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa.¹²⁷

Vaikuttaa siltä, että perustuslakivaliokunnan arvio on ollut oikeasuuntainen. Oikeusavun muutoksia on perusteltu tehostamisella, nopeuttamisella, sujuvoittamisella ja selkeyttämisellä. Aineistosta voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että muutokset ovat heikentäneet turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta merkittävästi, mutta samalla muutokset eivät ole merkittävästi edistäneet prosessien nopeutumista ja tehostumista.

3.2.3 Valituslupaperusteiden rajaaminen

Hallintoprosessilain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos:

1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.¹²⁸

Ulkomaalaisasiassa valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.¹²⁹ Ulkomaalaislakiin ei sisällynyt aiemminkaan ilmeisen virheen -valituslupaperustetta ja vuonna 2016 muutettiin muu painava syy muotoon muu erityisen painava syy. Erityisen muun painavan syyn valituslupaperuste mahdollistaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ihmisoikeuksien turvaamisen yksittäistapauksissa.

¹²⁶ Turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä 27.6.2019, prosessin alun onnistumista kuvaillaan käsitteellä ”vahva alku” s. 98–103.

¹²⁷ PeVL 24/2016 vp, s. 5.

¹²⁸ HOL 111 §.

¹²⁹ UlkomL 196 §.

Hallituksen esityksessä on arvioitu muutoksen nopeuttavan turvapaikkaprosessia, sillä korkeimman hallinto-oikeuden antamien asiaratkaisujen määrä vähenisi jonkin verran.¹³⁰ Lain esitöiden mukaan ehdotetun muutoksen tarkoituksena oli korostaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennen muuta oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä oikeusasteena ulkomaalaisasioissa.¹³¹ Perustelu on ontuva, sillä kaikissa muissakin asiaryhmissä korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytäntöä ohjaava ylin oikeusaste, ja tätä ohjaavaa asemaa korostettiin hallintoprosessilain esitöissä.¹³² Tästä huolimatta yleiset hallinto-oikeudelliset valituslupaperusteet eivät muuttuneet kun hallintoprosessilaki säädettiin vuonna 2019. Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan, että säätämällä tiukemmista valituslupaperusteista taataan viivytyksetön käsittely ulkomaalaisasioissa ja muissa hallinnon asioissa.¹³³ Yhden suuren asiaryhmän negatiivinen erityiskohtelu takaa siis muiden asiaryhmien paremman aseman.

Valituslupaperusteet on säädetty lähtökohtaisesti suppeammiksi kuin yleislaissa.

Sanamuotojen erosta huolimatta valitusluvan myöntämistä harkitaan joka tapauksessa siltä kannalta, onko korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulle oikeasti tarvetta.¹³⁴ Aerin mukaan tässä arvioissa otetaan huomioon oikeuskäytännön ohjaamisen näkökulmien lisäksi yksilön oikeusturvaan liittyvät näkökulmat, joilla on erityistä merkitystä kansainvälisen suojelun asioissa. Palautuskiellon ehdottomuus asettaa rajansa sille, millainen vaikutus yksittäisellä lakimuutoksella voi olla. Pirjatanniemen mukaan lakimuutos on ollut lähinnä näennäinen, sillä korkein hallinto-oikeus arvioi kansainvälistä suojelua koskevat valituslupahakemukset aina palautuskiellon valossa.¹³⁵

Lakimuutoksen tavoitteena on ollut turvapaikkaprosessin tehostaminen ja nopeuttaminen. Edellä mainituilla perusteilla lakimuutoksen tosiasialliset vaikutukset eivät ole olleet merkittäviä. Oikeussuojan heikentyminen verrattaessa muihin asiaryhmiin on tapahtunut lähinnä paperilla, sillä turvapaikanhakijoita suojelee ehdoton palautuskielto. On kuitenkin kyseenalaista, kenen etua tällainen näennäinen lakimuutos palvelee.

¹³⁰ HE 32/2016 vp, s. 24.

¹³¹ HE 32/2016 vp, s.19.

¹³² HE 29/2018 vp, s. 48.

¹³³ HE 32/2016 vp, s. 23.

¹³⁴ Aer, 2016, s. 338.

¹³⁵ Pirjatanniemi, 2021, s. 235.

3.3 Kiinteä käsittelyaika (HE 64/2016)

Kansainvälisen suojelun asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen on ollut kansallisessa intressissä, mutta käsiteltävänä oleva kiinteä käsittelyaika säädettiin Euroopan unionin oikeuden velvoittamana. Laissa määritetty käsittelyaika on viranomaisia sitova ja määräaika on noudatettava. Ylimmät laillisuusvalvojat valvovat määräaikojen noudattamista ja ovat valvontakäytännössään huomauttaneet viranomaisia lakisääteisten määräaikojen noudattamatta jättämisestä.¹³⁶

Uudelleenlaaditun menettelydirektiivin muutos harmonisoitiin Suomessa hallituksen esityksellä 64/2016, minkä myötä kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyajaksi säädettiin kuusi kuukautta niiden hakijoiden osalta, jotka olivat jättäneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa 20.7.2018 tai myöhemmin. Käsittelyaikavelvoitteesta voidaan edelleen erityisestä syystä poiketa, ja pidemmät käsittelyajat ovat 15, 18 tai 21 kuukautta.¹³⁷

Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että muutos on tehty Euroopan unionin oikeuden velvoittamana. Menettelyjen nopeuttamista perustellaan hakijan oikeuksien lisäksi taloudellisilla syillä, ja esityksessä eritellään prosessien nopeutumisen vaikutuksia vastaanottokustannuksiin. Joutuisuuden ja tehokkuuden tavoittelun rinnalla kulkee siis kustannustehokkuuden tavoittelu. Lisäksi perusteluista tulee ilmi, että käsittelyn määräaikaan pääsemiseksi menettelyistä tulee karsia viivästystä aiheuttavat seikat. Keinoina tähän ovat esimerkiksi samaan hallituksen esitykseen sisältyvät toimivaltamuutokset.

Turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen mukaan kiinteä käsittelyaika osoittautui ainakin nivelvaiheessa haasteeksi viranomaiselle, sillä ennen 20.7.2018 saapuneita hakemuksia oli vielä käsittelemättä, ja viranomaisen täytyi panostaa määräajassa ratkaistaviin hakemuksiin. Tämä entisestään hidasti vanhojen hakemusten käsittelyä.¹³⁸ Turvapaikkahakemusten ruuhkan purkautumisen vuoksi esille on noussut uusi, liialliseen joutuisuuteen liittyvä ongelma. Turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen haastatteluissa tuli ilmi, että turvapaikkapuhuttelut tulevat uusien hakijoiden osalta nykyään jopa liian aikaisin

¹³⁶ Väättänen, 2011, s. 265.

¹³⁷ UlkomL 98 a §.

¹³⁸ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 49.

turvapaikanhakijoiden näkökulmasta. Tällöin haasteeksi nähtiin, ettei alkuvaiheen palveluita ja mahdollista ohjausta oikeusavun piiriin ehditä järjestää ennen puhuttelua.¹³⁹

Kiinteä käsittelyaika todennäköisesti kuitenkin myös parantaa kansainvälistä suojelua hakevan oikeussuojaa kokonaisuudessaan ja viivytyksettömyysvaatimuksen osalta. Kiinteä käsittelyaika edistää turvapaikanhakijoiden asioiden yhdenvertaista käsittelyä. Sovellettavaksi tulee yleisistä hallinnon oikeusperiaatteista yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaisesti samanlaisten asioiden käsittelyssä ei saa olla merkittäviä eroja ja kiireellisyysjärjestys ei saa muodostua ketään syrjiväksi.¹⁴⁰ Lisäksi pitkien turvapaikkaprosessien ja pitkän vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan on todettu vaikuttavan negatiivisesti hakijoiden mielenterveyteen, minkä vuoksi joutuisan käsittelyn edistäminen valvottavilla määräajoilla on tarkoituksenmukaista.¹⁴¹

3.4 Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen (HE 273/2018)

Kansainvälistä suojelua hakevien määrän kasvun myötä myös uusintahakemusten¹⁴² määrä on kasvanut. Ulkomaalainen voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen saatuaan lainvoimaisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa viranomaiselta tai hallintotuomioistuimelta.¹⁴³ Uusintahakemusten jättämisen määrää ei ole rajattu.

Ennen uudistusta uusintahakemus voitiin jättää tutkimatta, jos hakija teki uusintahakemuksen, joka ei sisältänyt uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Nykyisin 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.¹⁴⁴ Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai

¹³⁹ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 28.

¹⁴⁰ Väättänen, 2018, s. 46.

¹⁴¹ Mäntylä, 2019, s. 9.

¹⁴² EU-oikeudessa käytetään myös termiä myöhempi hakemus.

¹⁴³ UlkomL 102 §.

¹⁴⁴ UlkomL 102 §. Vuosikirjaratkaisussaan KHO 2020:102 korkein hallinto-oikeus vahvisti, että uudet seikat eivät ole peruste myöntää valituslupaa muun erityisen syyn johdosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uusien seikkojen johdosta on mahdollista tehdä uusintahakemus hallintoviranomaisen käsiteltäväksi. Mielenkiintoinen ratkaisu ensimmäisen hakemuksen raukeamisesta, Dublin-menettelystä ja uusien seikkojen esittämisen vaatimuksesta on KHO:n vuosikirjaratkaisu KHO 2021:2, jossa ensimmäisen hakemuksen raukeamisen johdosta Maahanmuuttoviraston ei pitänyt ottaa uusintahakemusta käsiteltäväkseen.

sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Uudistus liittyy kiinteästi myös palautuskieltoon, sillä uudistuksen myötä uusintahakemus ei estä lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoa, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen.¹⁴⁵ Aikaisemmin ensimmäinen uusintahakemus esti maasta poistamisen.

Lain esitöiden mukaan muutoksen tavoitteena oli yhtenäistää säädös menettelydirektiivin 40, 41 ja 42 artikloiden kanssa, sillä Suomen sääntely oli ollut minimitasoa suotuisampaa.¹⁴⁶ Lisäksi tavoitteena oli hallituksen esityksen mukaan vähentää kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedossaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkitykselliset seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen todetaan johtavan myös kustannustehokkuuteen, sillä panostukset siirtyvät entisestään ensimmäiseen turvapaikkaprosessiin. Muutosten todetaan nopeuttavan turvapaikkaprosesseja ja tehostavan maastapoistamista. Pyrkimys turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttömahdollisuuksien estämiseen on eräänlaista tehostamista, jolla halutaan suunnata valtion resurssit tiettyihin, aidosti suojelun tarpeessa oleviin henkilöihin.

Turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen haastatteluissa uusintahakemusten ja niiden suuren määrän katsottiin olevan seurausta hallintomenettelyn huonosta laadusta tai suoranaista virheistä. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin toinen näkökulma, jonka mukaan uusintahakemusten rajoittamattomuuden nähtiin vievän uskottavuutta koko turvapaikkajärjestelmältä.¹⁴⁷ Vuonna 2018 Maahanmuuttovirasto myönsi 11 prosentissa kaikista jätetyistä uusintahakemuksista kansainvälistä tai toissijaista suojelua taikka oleskeluluvan muulla perusteella.¹⁴⁸

Uusintahakemuksiin kohdistuneet uudistukset ovat todennäköisesti jossain määrin tehostaneet ja nopeuttaneet turvapaikkaprosesseja. Siitä, onko tehostamisella onnistuttu puuttumaan niihin uusintahakemuksiin, jotka on tehty hallituksen esityksessä kuvaillulla tavalla turvapaikkajärjestelmän väärin käyttämiseksi, ei ole olemassa dataa. Merkille pantavaa on,

¹⁴⁵ HE 273/2018 vp, s. 26.

¹⁴⁶ Lisäksi esitöiden mukaan lakiin kirjattiin vakiintunut käytäntö, jota oli sovellettu Maahanmuuttovirastossa ja hallintotuomioistuimissa. Ks. Pirjatanniemi, 2021, s. 116.

¹⁴⁷ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 82.

¹⁴⁸ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 81.

että erityisesti uusintahakemusten osalta viivytyksettömyys ja tehokkuus palvelee ennen kaikkea viranomaista, sillä turvapaikanhakijan intressissä on uusintahakemuksen perusteellinen tutkiminen. Toisaalta tehostuminen vapauttaa viranomaisen rajallisia resursseja muihin turvapaikkaprosesseihin.

Vaikka lakimuutoksilla on ollut joitakin turvapaikkaprosesseja tehostavia vaikutuksia, muutokset ovat myös merkittävästi heikentäneet turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta. Hallituksen esitys lähtee siitä, että turvapaikanhakija ei tahallaan ole ilmoittanut ensimmäisessä prosessissa kaikkia hakemuksen perusteena olevia asioita. Kun tarkastellaan yhdessä kaikkia vuoden 2016 jälkeen tehtyjä prosessisäännösten uudistuksia, voidaan todeta, että myös lakimuutoksilla ja yleisellä viranomaisen ruuhkautumisella on voinut olla vaikutusta hakemuksen perusteiden esittämisen onnistumiseen.

Lisäksi vaikka Maahanmuuttoviraston näkökulmasta hakijan ilmeisenä tarkoituksena voi olla käyttää väärin turvapaikkamenettelyä ja pitkittää maassa oleskeluaan, saattaa turvapaikanhakijan näkökulmasta kysymys olla aidosta vaatimuksesta suojelutarpeen uudelleenarvioimiseksi.¹⁴⁹ Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menettelydirektiivissä taatuista, uusintahakemuksia koskevista oikeuksista, poikkeavia säännöksiä on tulkittava rajoittavasti, ja siten muita oikeussuojan osa-alueita tulee painottaa tehokkuuden edelle.¹⁵⁰

3.5 Viranomaistoiminnan muutokset, jotka eivät perustu lakimuutoksiin

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai sen myöntämättä jättämistä koskevat ratkaisut ovat yksilöllisiä hallintopäätöksiä, jotka ovat hallinnon toimintatavoista lähimpänä lainkäyttöä. Ne ovat laillisuusharkintaan perustuvia päätöksiä, joissa hallinto voi tavoitteisiinsa johtavia keinoja arvioidessaan tukeutua vain oikeuslähdeopin rajaamiin, oikeudellisesti merkityksellisiin argumentteihin.¹⁵¹ Tuorin mukaan yksilöllistä hallintopäätöstä ei voida kuitenkaan rinnastaa lainkäyttöön, ja hänen mukaansa myös laillisuusharkintaa noudattavat päätökset ovat hallinnolle ominaista täytäntöönpanoa, jossa hallinto toimii

¹⁴⁹ Vuosikirjaratkaisussa KHO 2018:169 korkein hallinto-oikeus korosti, että Maahanmuuttoviraston on tutkittava tutkimisen kriteerit täyttävä uusintahakemus eikä viranomainen voi silloin järjestämättä turvapaikkapuhuttelua todeta, että muutoksenhakijan ilmeisenä tarkoituksena on ollut käyttää väärin turvapaikkamenettelyä ja pitkittää maassa oleskeluaan.

¹⁵⁰ Pirjatanniemi, 2021, s. 108.

¹⁵¹ Tuori, 2000, s. 159.

tavoiterationaalisesti. Poliittisista käytännöistä hallinto eroaa siinä, että sen tavoitteet ovat ennalta määräytyneet.

Täytäntöönpanossa pyritään hallinnon ulkopuolista yhteiskuntaa koskeviin tavoitteisiin, mikä johtaa lainsäädännön ja sen toimeenpanemista koskevien päätösten näkemiseen keinona.

Toisaalta samalla oikeusnormit rajoittavat niitä keinoja, joihin hallinto voi turvautua tavoitteisiin pyrkiessään.¹⁵² Tässä alaluvussa esitän, että kokoamani aineiston perusteella on perusteltua todeta, että Maahanmuuttoviraston ratkaisutoiminnassa ovat tarkastelujaksolla korostuneet hallinnon ulkopuolista yhteiskuntaa koskevat tavoitteet.

Maahanmuuttoviraston toimintaan vaikutti vuonna 2015 ja sen jälkeen hakijamäärien äkillinen ja merkittävä kasvu, mikä heikensi turvapaikkaprosessien laatua.¹⁵³

Maahanmuuttovirasto muutti turvapaikanhakijoiden määrän kasvaessa useita maalinjauksia, joilla on erityistä merkitystä toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kannalta.¹⁵⁴

Maahanmuuttoviraston maalinjauksien ja kiireen vaikutuksia turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseen puitiin Helsingin Sanomien laajassa artikkelissa¹⁵⁵, minkä johdosta oikeuskansleri suoritti tarkastuksen Maahanmuuttovirastossa.¹⁵⁶ Oikeuskanslerin tarkastuksessa tuli ilmi ongelmia liittyen hyvin kunnianhimoiseen tulosohtaukseen, käsittelyjärjestykseen ja tiettyjen pakolaisaseman suovien päätösten ennakkotarkastukseen, moitittavaksi oikeuskansleri katsoi humanitaarisen suojelun suojelukategorian soveltamatta jättämisen ennen lakimuutoksen voimaan astumista.¹⁵⁷

Tuomioistuinten lainkäyttö pyrkii häiriötilanteissa varmistamaan oikeusnormien toteutumisen. Lainkäytössä etualalle astuu oikeuden sisäinen tavoite eli oikeuden toteutuminen, ja samalla poliittisten päätöksentekijöiden lainsäädännölle asettamat ulkoiset

¹⁵² Tuori 2000, s. 156.

¹⁵³ Laadun heikentymisen syyksi katsottiin muun muassa äkillinen ja merkittävä henkilökunnan määrän lisääminen, tulkkien liian vähäinen määrä ja oikeusavustajien ja edustajien liian vähäinen määrä. Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

¹⁵⁴ Maahanmuuttovirasto 2021a.

¹⁵⁵ Helsingin Sanomat 4.9.2016 Maahanmuuttoviraston työntekijät avautuvat hurjasta kiireestä, joka voi johtaa väärin turvapaikkapäätöksiin – ”Ei ehditä tutkia tapauksia kunnolla”.

¹⁵⁶ Oikeuskanslerin tarkistus, 03.02.2017 Dnro OKV/8/50/2016.

¹⁵⁷ Virastossa oli lopetettu humanitaarisen suojelun kategorian soveltaminen ennen kuin sitä koskevat säännökset kumottiin eduskunnassa 16.5.2016. Kategorian soveltaminen lopetettiin 4.2.2016 lain mentyä eduskunnan käsittelyyn, minkä jälkeen ylijohtajan ohjeen mukaisesti kyseistä lupaa ei enää myönnetty. Moitittavuuden perusteina on muun muassa laillisuusperiaatteen noudattamisen rikkominen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkominen. Lisäksi oikeuskansleri toteaa, että vaikka ulkomaalaislain mukaan lain tarkoituksena on muun muassa edistää hallittua maahanmuuttoa, ei lain esitöistä voida saada perustetta turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämiselle. Moitittavuutta lisää turvapaikanhakijoiden korostunut oikeusturvan tarve.

tavoitteet väistyvät.¹⁵⁸ Vuonna 2017 hallinto-oikeudet palauttivat 32 prosenttia¹⁵⁹ käsittelyyn tulleista kansainvälistä suojelua koskevista asioista takaisin Maahanmuuttoviraston käsittelyyn eri kumoamisperustein, joista merkittävimmät olivat järjestyksessä uusi selvitys, erilainen tosiasiaharkinta ja Maahanmuuttoviraston menettelyvirhe.¹⁶⁰ Uuden merkityksellisen selvityksen saaminen hallintoprosessivaiheessa voi antaa viitteitä turvapaikkapuhuttelun laatuongelmista. Useissa tapauksissa tosiseikkoja tai maatietoa¹⁶¹ on arvioitu tuomioistuinten ratkaisujen mukaan väärin.

Turvapaikkaprosessin hallintomenettelyvaiheeseen kohdistui hakijamäärien kasvaessa runsaasti kiinnostusta¹⁶² ja kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä tarkasteltiin myös tutkimuksen keinoin. Turun yliopiston, Åbo Akademin ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toteuttama pilottitutkimus koski Maahanmuuttoviraston 2015–2017 tekemiä kansainvälisen suojelun päätöksiä. Aineistoina olivat 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevat myönteiset ja kielteiset päätökset. Tutkimuksen johtopäätelmänä on:

Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä on tapahtunut kiristymistä: tarkasteltavana olleiden (18–34-vuotiaiden irakilaisien) turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema näyttää heikentyneen merkittävästi tutkimuksen tarkasteluajanjaksojen välillä. Merkilläpantavaa erityisesti on, että heikentymistä ei voida selittää nimenomaisilla ulkomaalaislainsäädännön muutoksilla. Sen sijaan tämän tutkimuksen valossa keskeinen selittävä tekijä liittyy Maahanmuuttoviraston tulkintalinjan tiukentumiseen.¹⁶³

¹⁵⁸ Tuori 2000, s. 156.

¹⁵⁹ Kaikissa hallintoasioissa (mukaan lukien ulkomaalaisasiat) palautusprosentti on noin 20 prosenttia, Mäenpää, 2019, s. 505.

¹⁶⁰ 1.1.–31.12.2017 välisellä ajalla hallinto-oikeus on ratkaissut turvapaikkahakemuksista tehtyjä valituksia 7 541 kpl, joista 2 423 kpl (32,13 %) on palautettu takaisin käsittelyyn eri kumoamisperustein. Kaikista hallinto-oikeuksien päätöksistä noin 20 prosenttia johtaa yleensä siihen, että valituksen kohteena oleva päätös kumotaan, muutetaan tai palautetaan. Selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston kumottujen päätösten perusteeksi on merkitty Maahanmuuttoviraston menettelyvirhe (298 tapausta), uusi selvitys (1 313 tapausta) erilainen tosiasiaharkinta (480 tapausta). Muita syitä kumoamiselle on ollut muun muassa 11 tapauksessa Maahanmuuttoviraston laintulkintavirhe, 114 tapauksessa uusi linjaus ja 148 tapauksessa olosuhdemuutos. Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018.

¹⁶¹ Maatiedolla ja sen soveltamisella on erityisen suuri merkitys toissijaisen suojeluaseman myöntämisessä. Pirjatanniemi (2018) mukaan toissijaista suojelua ei myönnetty tarkastelujaksolla 2017 lähes lainkaan. Maatietopalvelu toimii osana Maahanmuuttovirastoa, vaikka tosiasiallisesti myös esimerkiksi tuomioistuimet tarvitsevat maatietoa päätöksenteon tueksi. Turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä (2019) tuotiin esiin, että maatietopalvelun legitimitettiin voitaisiin vahvistaa eriyttämällä palvelu Maahanmuuttovirastosta. Ks. maatiedon soveltamisesta Maahanmuuttoviraston hallintopäätöksessä Bodström artikkeli ”Because Migri Says So” s. 13–14.

¹⁶² Turvapaikanhakijatilanteesta ja Maahanmuuttoviraston toiminnasta esitettiin lukuisia kirjallisia kysymyksiä eduskunnassa, kuten Kirjallinen kysymys KK 432/2016 vp, Kirjallinen kysymys KK 678/2016 vp, Kirjallinen kysymys KK 228/2016 vp, Kirjallinen kysymys KK 285/2016 vp.

¹⁶³ Pirjatanniemi, 2018, s. 36

Kiristynyt ratkaisukäytäntö on hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, sillä kiristymistä ei johtopäätöksen mukaan voida selittää lakimuutoksilla. Tutkimuksen mukaan todennäköisiä selittäviä tekijöitä voidaan hakea ainakin poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen sekä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentymisen suunnilta. Poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta on havaittavissa viitteitä oikeuskanslerin tarkastuksen ratkaisussa.¹⁶⁴

Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännön voidaan huomata kiristyneen huomattavasti myös verrattaessa Maahanmuuttoviraston ratkaisuja muiden jäsenvaltioiden viranomaisten ratkaisuihin. Irakilaisille myönnetyn kansainvälisen suojelun keskiarvo Euroopan unionissa oli vuonna 2016 noin 61 prosenttia, kun taas vastaava luku Suomessa oli noin 23 prosenttia.¹⁶⁵ Turvapaikkaprosessia koskevan selvityksen haastatteluissa tuli ilmi, että luottamuksen viranomaisen päätöksentekoon nähtiin heikentyneen vuodesta 2015 alkaen.¹⁶⁶

Turvapaikkaprosessia koskevissa selvityksissä ja tutkimuksissa korostuu prosessin ensivaiheen onnistuminen. Sisäministeriön tilaamassa turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä ensivaiheen onnistumisesta puhutaan termillä vahva alku.¹⁶⁷ Myös Pirjatanniemen mukaan ensivaiheen tärkeää roolia koko prosessin onnistumisessa ei voi liikaa korostaa, ja onnistunut ensivaihe on osittain sidoksissa valitusten ja uusintahakemusten määrään.¹⁶⁸ Ensivaiheen huolellisen toteuttamisen merkitys tulee esiin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksestä KHO 2020:91:

[Kansainvälistä suojelua hakeneen somalialaisen naisen] haavoittuva asema ja hänen turvapaikkaperusteensa arkaluonteisuus huomioon ottaen hänen ei ollut voitu olettaa pystyvän kertomaan turvapaikkamenettelyssä miestulkin ja miespuhuttelijan läsnä ollessa kokemuksistaan siten, että hänen voitaisiin katsoa

¹⁶⁴ Tarkastuksessa tuli esiin somalialaisten turvapaikkahakemusten ennakkotarkastuskäsittely, kun turvapaikkayksikön esittelijä aikoi esittää kansainvälisen suojelun myöntämistä. Virastossa oli tehty havainto, että somalialaisten hyväksymisprosentti oli lähes 100 prosenttia. Tämän takia kaksi ylitarkastajaa viraston oikeuspalvelusta tarkasti kaikki hakemukset, jonka perusteella esitettiin myönteistä ratkaisua. Selvityksen mukaan oikeuspalvelun neuvot eivät olleet sitovia ja viime kädessä päätöksestä vastasivat ratkaisija ja esittelijä. Henkilökunnan yhteydenottojen mukaan henkilökunta oli kokenut painetta kielteisten ratkaisujen tekemiseen, mikä oli ongelmallista virkavastuun kannalta. Virkavastuu säilyi ratkaisijalla ja esittelijällä. Päätöksessään oikeuskansleri ei moiti mutta pitää menettelyä ”joissain määrin ongelmallisena hakijoiden oikeusturvan kannalta, sillä oikeus saada hallintolain ja ulkomaalaislain mukaisesti perusteltu päätös koskee kaikkia hakijoita ja sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä” ja puutteita havaittaessa laadunvarmistamismenettely ulotettiin vain myönteisiin päätöksiin. Lisäksi henkilökunta toi ilmi, että henkilökunnalle on koulutusten yhteydessä viestitetty myönteisten päätösten tulevan Suomelle kalliiksi. Oikeuskanslerin tarkistus, 03.02.2017 Dnro OKV/8/50/2016.

¹⁶⁵ Ahonen, 2019, s. 96.

¹⁶⁶ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 56.

¹⁶⁷ Vahva alku viittaa sekä kerralla oikein -periaatteeseen että etupainotteiseen prosessiin ja resurssien käyttöön, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 98.

¹⁶⁸ Pirjatanniemi, 2021, s. 234.

hyötyneen turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaneen siihen liittyviä velvollisuuksia.

Tässä tapauksessa menettelysääntöihin kohdistunut välinpitämättömyys tai huolimattomuus johti muutoksenhakuun kahdessa asteessa ja asian palauttamiseen uudelleenkäsiteltäväksi hallintomenettelyssä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi seuraavasti vuosikertomuksessaan eduskunnalle 2018:

Turvapaikkaprosessin hyväksyttävyyys lähtee prosessin alkuvaiheesta: asioiden puolueettomasta, perusteellisesta selvittämisestä sekä lainmukaisesta ja perustellusta päätöksestä. Jos luottamus päätöksentekoprosessiin horjuu, kyseenalaistuu samalla prosessissa tehdyn päätöksen täytäntöönpanon legitimiys.¹⁶⁹

Hallintomenettelyn legitimiyteen kohdistuva luottamuspula heikentää turvapaikanhakijan laadullisen oikeussuojan osa-aluetta. On huolestuttavaa, että viranomaistoiminnan laatuun kohdistuu toistuvia epäilyksiä.

Viranomaistoiminnan muutosten suunnitelmallisuudesta tai tavoitteista ei ole olemassa vastaavaa aineistoa kuin lainsäädäntömuutoksista, sillä muutokset eivät ole perustuneet hallituksen esityksiin. Tuorin systematisoinnissa mainituista poliittisista käytännöistä ja poliittisesta tahtotilasta on olemassa runsaasti aineistoa.¹⁷⁰ Poliittisessa tahtotilassa korostuu lainsäädäntömuutoksissakin havaitut diskurssit ja tämänkin tutkielman keskiössä olevat tehostaminen ja nopeuttaminen. Tarkastelen viranomaistoiminnan muutosten suhdetta turvapaikanhakijoiden oikeussuojan kokonaisuuteen ja tehokkuuden ja joutuisuuden osa-alueisiin osana loppupäätelmiä.

¹⁶⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018, s. 53

¹⁷⁰ Tutkittavana olevan ajankohdan poliittisiin käytäntöihin voi tutustua lukemalla pääministeri Sipilän hallituksen maahanmuuttopoliittisia toimenpiteitä kuvailevan dokumentin ja turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman.

4 Turvapaikkaprosessien tehostaminen ja nopeuttaminen yhteisenä eurooppalaisena tavoitteena

4.1 *Race to the bottom* -vaikutus Euroopan unionissa

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on asettanut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän koetukselle. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän syntymiseen vaikutti Euroopan yhdentyminen markkinoiden ja politiikan osalta, sillä Euroopan yhtenäisasiakirjan myötä tuli tarpeelliseksi kehittää unionin tasoista sääntelyä myös kansainvälisen suojelun asioiden ja rajojen kontrollin osalta.¹⁷¹ Vapaan liikkuvuuden alue on osoittautunut haasteelliseksi turvapaikkajärjestelmän hallinnan kannalta, ja suurimmat vuoden 2015 jälkeiset ongelmat ovat koskeneet Dublin III -asetuksen soveltamista¹⁷² ja Schengen alueen ulko- ja sisärajojen hallintaa.

Ulkorajojen hallintaa on kritisoitu ihmisoikeusnäkökulmasta runsaasti, sillä turvapaikanhakijan on päästävä valtion alueelle, jotta hän voi esittää kansainvälisen suojelun hakemuksen.¹⁷³ Sisärajojen hallitsemiseksi useat jäsenvaltiot asettivat vuosina 2015 ja 2016 rajoituksia maahan pääsemiseen ja ottivat käyttöön matkustusasiakirjojen tarkastuspisteitä sisärajoille.¹⁷⁴ Saksa ja Pohjoismaat menettivät uskon reiluun turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamiseen Dublin III -asetuksen perusteella, mikä johti turvapaikkapolitiikan ja siten kansainvälistä suojelua koskevien säännösten muuttamiseen. Saksassa ja Pohjoismaissa oli ennen vuotta 2015 sovellettu kohtuullisen suotuisaa ja oikeuksia painottavaa turvapaikkapolitiikkaa.¹⁷⁵

Race to the bottom -vaikutuksella tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltiot pyrkivät hakemaan kansainväliselle suojelulle alhaisinta mahdollista tasoa, jotta lainsäädäntö ja toimintatavat eivät olisi muita jäsenvaltioita suotuisampia. Tämän tutkielman kannalta merkityksellisiä ovat jäsenvaltioissa tapahtuneet turvapaikkaprosessia koskevat lakimuutokset. Lakiin

¹⁷¹ Pirjola, 2009, s. 348.

¹⁷² Dublin III- järjestelmän on kuvailtu olevan tehoton, aiheuttavan rasisista turvapaikanhakijoille ja haittaavan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehokkuutta. Negatiiviset ominaisuudet on jaoteltu kolmeen alakohtaan. Ensimmäinen EU:n kohdentamisjärjestelmä ei ole houkutteleva suojan hakijoille, toiseksi se kannustaa jäsenmaita yhteistyön sijasta kilpailuun ja kolmanneksi se on raskas byrokralialtaan, mikä johtaa monimutkaisuuksiin ja prosessin hidastumiseen. The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the Libe Committee, 2016, s. 6.

¹⁷³ Thielemann, 2012, s. 31.

¹⁷⁴ Esimerkiksi Itävalta, Saksa, Norja ja Ruotsi aloittivat rajavalvonnan vuosina 2015 sekä 2016 ja rajavalvontaa jatkettiin Schengen alueen rajasäädösten perusteella vuodelle 2017. European Migration Network 2016 Annual Report on Migration and Asylum, s. 49.

¹⁷⁵ Bendel, 2019, s. 297.

perustumattomista viranomaistoiminnan muutoksista ei ole tämän tutkielman rajoissa pystytty keräämään dataa.

Euroopan muuttoliikeverkosto kokoaa vuosittain raportin jäsenmaiden, Norjan ja Euroopan unionin maahanmuuttoon ja kansainväliseen suojeluun liittyvistä merkittävimmistä poliittisista ja lainsäädännöllisistä kehityskuluista ja debateista. Vuosien 2015, 2016 ja 2017 raporteista¹⁷⁶ on eroteltavissa kaksi kehityssuuntaa. Ne jäsenmaat, joiden turvapaikkajärjestelmä ei ollut uudelleenlaadittujen direktiivien mukainen, ovat parantaneet turvapaikkaprosessinsa laatua vastaamaan direktiivien vähimmäistasoa.¹⁷⁷ Toisaalta ne jäsenmaat, joiden turvapaikkaprosessi ylitti direktiivien vähimmäistason, tekivät lainsäädäntötoimia turvapaikkalainsäädännön saattamiseksi direktiivien vähimmäistasolle. Vertailtavuuden kannalta on relevanttia rajata tarkastelu joihinkin Länsi- ja Pohjois-Euroopan maihin.

Ruotsi muuttui lyhyessä ajassa turvapaikanhakijoita mielellään vastaanottavasta valtiosta yhdeksi Euroopan unionin tiukinta turvapaikkapolitiikkaa harjoittavaksi valtioksi, kun turvapaikanhakijamäärien kasvaessa säädettiin vuonna 2016 voimaantullut kansainvälistä suojelua koskeva väliaikainen laki.¹⁷⁸ Lain tavoitteena oli vähentää turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuutta, saada muut jäsenvaltiot kantamaan vastuunsa yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä ja yhdessä rajavalvonnan kanssa vähentää Ruotsiin saapuvien turvapaikanhakijoiden määrää.

Muutokset eivät koskeneet Ruotsin ulkomaalaislain prosessisäädöksiä. Muutoksilla lopetettiin jatkuvien oleskelulupien myöntäminen¹⁷⁹, vähennettiin oleskelulupakategorioita määritelmädirektiivin vähimmäistasolle, rajoitettiin mahdollisuuksia perheenyhdistämiseen ja tiukennettiin perheenyhdistämisen tulo rajoja. Tilapäinen laki säädettiin alun perin olemaan voimassa kesään 2019, mutta eduskunnan päätöksellä lain voimassaoloa on pidennetty kesään

¹⁷⁶ Osiota varten on käyty läpi raportit vuosilta 2015–2019. Perehtymisen pohjalta käsiteltäväksi valikoituivat vuosien 2015, 2016 ja 2017 raportit, sillä muissa raporteissa ei ollut aiheen rajaukseen sopivaa aineistoa.

¹⁷⁷ Uudelleenlaadittu direktiivi tuli voimaan 20.7.2015 ja jäsenmaiden oli implementoitava direktiivi siihen mennessä. Esimerkiksi Ranska kehitti turvapaikkapuhuttelua ja oikeudellista neuvontaa vastaamaan direktiivin vähimmäissäätelyä, ks. European Migrations Network Annual Report on Immigration and Asylum 2015: Synthesis Report, s. 17.

¹⁷⁸ Stern, 2018, s. 234.

¹⁷⁹ Jatkuvien oleskelulupien sijasta pakolaisaseman saaneiden oleskelulupa on Ruotsissa kolmen vuoden määräaikainen oleskelulupa ja toissijaisen suojeluaseman saaneiden oleskelulupa on 13 kuukaudet määräaikainen oleskelulupa. Samalla todettakoon, että pakolaissopimuksen perusteella pakolaisuus on alun perin tarkoitettu ohimeneväksi olotilaksi. Ks. Similä, 2018, s. 283.

2021.¹⁸⁰ Tilapäistä lakia on kritisoitu siitä, että se ei ole oikeasuhtainen tavoitteisiinsa nähden eikä se sovi yhteen Ruotsin EU- ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.¹⁸¹

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on jo pitkään houkutellut jäsenvaltioita kehittämään nopeutettuja menettelyitä. Iso-Britannian kritisoitu *Detained Fast Track System* on luotu 1990-luvulla.¹⁸² Esimerkiksi Saksassa säädettiin vuonna 2016 nopeutetusta menettelystä, jossa sekä turvapaikkahakemus että mahdollinen muutoksenhakuvalitus on ratkaistava yhteensä kolmessa viikossa, jonka aikana hakijan tulee pysyä erityisessä suljetussa vastaanottokeskuksessa.¹⁸³

Valitusaikojen osalta raporteista ei tule esille merkittäviä muutoksia tavallisten menettelyiden osalta, nopeutetuissa menettelyissä valitusaikoja on lyhennetty useissa jäsenvaltioissa. Itävallan perustuslakituomioistuin määräsi kahden viikon valitusajan olevan liian lyhyt, kun valitusoikeuden käyttämiseksi tarvittavista keinosta ei huolehdittu, ja siten Itävallassa pidennettiin valitusaikoja tavallisessa menettelyssä kahdesta viikosta neljään viikkoon.¹⁸⁴ Samantyyppisesti kuin Suomessa, Ruotsissa laajennettiin kansainvälisen suojelun päätöksiä koskevien valitusten käsittely maahanmuuttotuomioistuimesta muihinkin hallinto-oikeuksiin.¹⁸⁵

Toissijaisen suojeluun myöntämiseen kiinteästi liittyviä maalinjausten muutoksia ei tehdä jäsenvaltioissa lakimuutoksin, vaan viranomaisten käytännöt vaihtelevat maalinjausten laatimisen osalta huomattavasti. Maahanmuuttoviraston sisäministerille tuottaman selvityksen mukaan esimerkiksi Ruotsissa ja Suomessa maalinjaukset tehdään eri syklissä ja eri kriteereillä.¹⁸⁶ Maalinjausten tekeminen Suomessa ja Ruotsissa eri perustein on hyvä esimerkki siitä, että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sisällä käytännöt

¹⁸⁰ Forskning och statistik om intregation och migration i Sverige, 2021.

¹⁸¹ Stern, 2018, s. 235.

¹⁸² Stevens, 2017, s. 270.

¹⁸³ European Migration Network Annual Report on Migration and Asylum 2016, s. 20.

¹⁸⁴ European Migration Network Annual Report on Migration and Asylum 2016, s. 21.

¹⁸⁵ Suomessa laajennettiin vuonna 2016 turvapaikka-asioiden käsittely vain Helsingin hallinto-oikeudesta myös Turun, Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksiin (HE 32/2016 vp), Ruotsin muutoksesta European Migration Network Annual Report on Migration and Asylum 2017, s. 29.

¹⁸⁶ Selvityksessä selvitetään maalinjauksien valmistelua ja sitä, onko Suomen tai Ruotsin maalinjauskäytäntö tiukempi. Aiemmin mainitun turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman myötä Suomi on päivittänyt arvionsa esimerkiksi Irakin turvallisuustilanteesta kuuden kuukauden välein, kun taas Ruotsissa arviota päivitetään tarpeen mukaan. Suomen maalinjauksissa otetaan kantaa Irakin eri alueilla esiintyvän mielivaltaisen väkivallan tasoon. Ruotsissa yksilöidään ainoastaan ne alueet, jonne kukaan ei voi palata joutumatta EIS 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi ja alueet, joilla on tai ei ole käynnissä aseellista selkkausta. Vertailusta ei päästä johtopäätökseen, että Suomella tai Ruotsilla olisi ollut merkittävästi tiukempi Irak- tai Afganistan-linjauskäytäntö tarkastelujakson aikana.

vaihtelevat laajasti. Tämän tutkimuksen puitteissa ei kuitenkaan ole kattavasti mahdollista arvioida, millä tavoin jäsenvaltioissa on käytetty maalinjauksia tehostamistavoitteiden saavuttamisessa.

Raporttien perusteella turvapaikkamenettelyjä on kehitetty kahdessa rintamassa erikseen tavallisten menettelyiden ja nopeutettujen menettelyiden osalta. Näiden kahden prosessityypin voimakas eriyttäminen on ongelmallista, sillä tosiasiaassa molempien prosessien on taattava turvapaikanhakijan oikeussuojan takeet. Luvun kaksi tarkastelu osoittaa, että prosesseja nopeutettaessa prosessuaalisilla oikeussuojan takeilla on erityisen suuri merkitys.

Raporttien perusteella tavallisten menettelyiden oikeussuojatakeita parannetaan ainakin tuomioistuinkäytännön sitä vaatiessa. Nopeutettuja menettelyitä kehitetään, jotta mahdollisimman suuri joukko turvapaikkahakemuksista saataisiin käsiteltyä ripeästi, tehokkaasti ja ilman riskiä palauttamisen epäonnistumisesta. Tämän vuoksi Euroopan muuttoliikeverkoston raporteissa kiinnitettiin paljon huomiota liikkumisvapauden rajoittamiseen ja suljettuihin vastaanottokeskuksiin. Samankaltainen kehityskulku näyttäytyy myös yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta tarkastelussa.

Jäsenvaltioissa on tehty hyvin konkreettisia toimia turvapaikanhakijamäärän vähentämiseksi, keinona tähän on ollut muun muassa sisärajojen hallinta. Turvapaikanhakijamäärään on pyritty vaikuttamaan vähentämällä turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuutta esimerkiksi perheenyhdistämisen vaikeuttamisella. Prosessisäädösten muutosten vähäisyys saattaa johtua siitä, että monien jäsenvaltioiden prosessisäännökset ovat jo etukäteen olleet mahdollisimman alhaisella tasolla. Jäsenvaltioiden välillä onkin ollut eroja siinä, onko turvapaikanhakijoiden määrä koettu laajasti yhteiskunnassa ongelmalliseksi ennen turvapaikanhakijoiden vuonna 2015 kasvanutta määrää. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin todeta, että *race to the bottom* -vaikutus on toteutunut jäsenvaltioissa tutkielman tarkastelujakson aikana.

4.2 Euroopan komission esittämä muuttoliike- ja turvapaikkasopimus

4.2.1 Sääntelykokonaisuuden pääsisältö ja tavoitteet

Edellä esitetyn kuvailun mukaisesti yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään on kohdistunut merkittäviä paineita, minkä vuoksi sen uudistaminen on välttämätöntä. Euroopan komissio esitti syyskuussa 2020 muuttoliike- ja turvapaikkapaktin, joka sisältää muutoksia

nykyiseen maahanmuutto- ja turvapaikkakokonaisuuteen. Jo edellinen komissio antoi vuonna 2016 seitsemän säädösehdotuksen kokonaisuuden, jota ei kuitenkaan saatu unionin lainsäätäjien kesken hyväksytyä.¹⁸⁷

Uuden paktin yksi merkittävin piirre on, että useita direktiivejä esitetään muutettavan asetuksiksi. Muutoksen tavoitteena on mahdollisimman yhtenäisen oikeustilan toteuttaminen unionissa, sillä asetukset ovat keskeisiä lainsäädännön harmonisoimisen välineitä.¹⁸⁸ Asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁸⁹ Kun kansallisella tasolla ei voida säätää turvapaikanhakijan oikeussuojan paremmin toteuttavista käytännöistä ja oikeuksista, on ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen varmistettava lainsäädäntöneuvotteluissa.¹⁹⁰

Paktin sisältönä on:

Ulkorajojen tiukka mutta oikeudenmukainen valvonta, mukaan lukien henkilöllisyyden selvittäminen sekä terveys- ja turvallisuustarkastukset, oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkasäännöt, turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen virtaviivaistaminen, uusi yhteisvastuumekanismi etsintä- ja pelastustilanteita sekä paine- ja kriisitilanteita varten, vahvempi ennakointi, kriisivalmius ja kriiseihin reagointi, toimiva palauttamispolitiikka ja EU:n koordinoima lähestymistapa palautuksiin, kattava ohjausjärjestelmä EU:n tasolla turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan hallinnan ja toteuttamisen parantamiseksi, molempia osapuolia hyödyttävät kumppanuudet keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa, kestävien laillisten väylien kehittäminen suojelua tarvitseville ja osajien houkuttelevuus unioniin, ja toimivien kotouttamispolitiikkojen tukeminen.¹⁹¹

Kokonaisuudessaan sopimuksen tavoitteena on harmonisoida lainsäädäntöä ja käytäntöjä sekä puuttua epäjohtonmukaisuuksiin turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmissä. Sopimuksella puututaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän tehottomuuteen ja epäoikeudenmukaisuuksiin.

Tutkielman näkökulmasta relevantteja ja mielenkiintoisia uudistuksia ovat erityisesti uusi turvapaikkamenettelyasetus ja siihen liittyvät, kriisi- ja *force majeure*-asetuksessa esitetyt, poikkeussäännökset. Dublin III -asetus tulee esityksen mukaan korvattavaksi uudella

¹⁸⁷ Eroja nykyisen, vuonna 2016 esitetyn ja vuonna 2020 esitetyn yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän välillä on esitelty pintapuolisesti lähteessä European Commission, 2020.

¹⁸⁸ Mäenpää, 2011, s. 44.

¹⁸⁹ SEUT 288 artikla.

¹⁹⁰ Pirjatanniemi, 2021, s. 242.

¹⁹¹ Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, Bryssel 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

asetuksella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta. Vastuunjakamisessa on ollut runsaasti haasteita ja suhtautuminen uudistusten suomiin mahdollisuuksiin on kriittistäkin.¹⁹²

Tehokkuuden ja joutuisuuden oikeussuojan osa-alue on esitetyn sääntelyn keskiössä, ja sopimuksen sanamuotoa noudattaen sääntelyllä pyritään virtaviivaistamaan turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä. Virtaviivaistamisella sopimuksessa tarkoitetaan nopeutta, saumattomuutta ja tehokkuutta. Oikeusturvan muiden osa-alueiden osalta voidaan tämän tutkielman valossa pitää erittäin positiivisena sitä, että esityksessä esitetään ilmaisen oikeusavun tarjoamista kaikille hakijoille. Laadukkaan ilmaisen oikeusavun tarjoaminen vaatii kuitenkin merkittävästi resursointia, jotta vaihtelevat hakijamäärät eivät normaalitilanteessa vaadi kriisimenettelyyn turvautumista.

Kuten edellä on mainittu, paktilla tavoitellaan turvapaikkajärjestelmän kokonaisvaltaista kehittämistä. Hallintovaliokunnan lausunnoista tulee ilmi, että paktin osia käsitellään erillisinä unionin työryhmissä ja eduskunnassa.¹⁹³ Tämä luonnollisesti vaikeuttaa kattavan kokonaiskuvan kehittymistä. Suomi on korostanut yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia.¹⁹⁴ Suomella yksin ei ole merkittävää sanavaltaa siihen, miten turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuus huomioidaan sääntelykokonaisuudessa.

4.2.2 Turvapaikkaprosessin tehostaminen ja nopeuttaminen sääntelykokonaisuudessa

Tässä tutkimuksessa on tullut esiin, että tehokkuus ja joutuisuus ovat sekä turvapaikanhakijan että vastaanottavan valtion intressissä. Toisaalta suomalaista turvapaikkaprosessia arvioitaessa on käynyt ilmi, että liiallisella alkuvaiheen kiirehtimisellä voi olla negatiivinen vaikutus turvapaikkaprosessiin ja hakemuksen perusteena olevien seikkojen selvittämiseen. Koska ratkaisu perustuu maatiedon lisäksi pitkälti hakijan omaan selvitykseen ja selvityksen arviointiin, on äärimmäisen tärkeää, että turvapaikanhakija saa riittävän ajan ja tuen hakemuksensa perusteluiden esittämiseen.¹⁹⁵ Esimerkiksi seksuaalisuuteen, sukupuoleen ja

¹⁹² Ks. nykyisen Dublin-järjestelmän arviointia Karageorgiou, 2019.

¹⁹³ HaVL 6/2021 vp, s. 10.

¹⁹⁴ HaVL 5/2021 vp, s. 6.

¹⁹⁵ Reneman, 2014, s. 730.

uskontoon liittyvistä hakemuksen perusteista voi olla vaikeaa saada selvitystä ensimmäisessä turvapaikkapuhuttelussa.¹⁹⁶

Tehostaminen ja nopeuttaminen ovat esitetyn sääntelykokonaisuuden keskiössä. Hallintovaliokunta on todennut suurimpien muutosten turvapaikanhakijan oikeussuojan toteutumisen kannalta liittyvän rajamenettelyyn, minkä vuoksi sen käsittely on suuressa roolissa tässä osiossa.¹⁹⁷ Yksi merkittävin paktissa esitetty prosessuaalinen muutos on rajamenettelyn pakollinen soveltaminen menettelyasetuksen mukaisissa tilanteissa.

Rajamenettelyä käytetään, kun hakija on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, jos hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä ilmoittamatta henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia merkityksellisiä tietoja tai asiakirjoja, joilla olisi voinut olla kielteinen vaikutus päätökseen, ja jos on todennäköistä, että hakemus on perusteeton, koska hakija on sellaisen maan kansalainen, jonka osalta kansainvälistä suojelua koskevat myönteiset päätökset ovat alle 20 prosenttia kyseiseen kolmanteen maahan liittyvien päätösten kokonaismäärästä.¹⁹⁸

Jo voimassa oleva menettelydirektiivi mahdollistaa rajamenettelyn käyttämisen tietyissä tilanteissa. Rajamenettelyn käyttö on esityksen mukaan vapaaehtoista jäsenvaltioille muissa tapauksissa, kuten jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta.

Rajamenettelyyn on tunnistettu liittyvän moninaisia ongelmia liikkumisvapauden suhteettomasta rajoittamisesta epäinhimillisiin vastaanotto-olosuhteisiin.¹⁹⁹ Lisäksi kriisitilanteissa sovellettavaksi tulevan asetuksen mukaan rajamenettelyä tulisi soveltaa myös niissä tilanteissa, joissa hakija on sellaisen maan kansalainen, jonka osalta kansainvälistä suojelua koskevat myönteiset päätökset ovat alle 75 prosenttia kyseiseen kolmanteen maahan liittyvien päätösten kokonaismäärästä.²⁰⁰

Menettelyasetuksessa ei esitetä nykyisen pääsäännön mukaisen kuuden kuukauden käsittelyn määräaikaa lyhyempää käsittelyaikaa normaalille menettelylle, mikä on tutkielman valossa positiivista. Tämä mahdollistaa sen, että Suomi voi kehittää turvapaikkaprosessia ja sen kestoa omin ehdoin nyt saatujen selvitysten pohjalta. Esitetyn paktin mukaan rajamenettely on

¹⁹⁶ Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018, s. 67–70.

¹⁹⁷ HaVL 5/2021 vp, s. 13.

¹⁹⁸ Menettelyasetus, 41 artikla.

¹⁹⁹ Cornelisse, 2016, s. 74–90.

²⁰⁰ Kriisi- ja *force majeure*-asetus, 4 artikla.

nopeutettua menettelyä, jolloin ensimmäisen asteen päätös ja mahdollinen muutoksenhaku olisi saatettava loppuun asetuksen määräämässä 12 viikon määräajassa. Kriisi- ja *force majeure*-asetuksessa on määritelty poikkeamismahdollisuuksia käsittelyn määräaikoihin.

Jokseenkin ehdotonta 12 viikon käsittelyaikaa, jonka tulee sisältää myös muutoksenhaku, voidaan pitää huolestuttavan lyhyenä. Muutoksenhaun sisältymisestä johtuen viranomaisen on tehtävä ensimmäinen päätös hyvin nopeasti. Turvapaikanhakijamäärät ovat Euroopan unionin etelä- ja kaakkoisrajoilla hyvin huomattavia, joten vaaditun nopeuden saavuttaminen edellyttää huomattavia panostuksia.

Esitetty nopeuttaminen ja tehostaminen tehdään nimenomaan viranomaisten ja jäsenvaltioiden tarpeesta, ei turvapaikanhakijoiden. Kriisi- ja *force majeure*-asetus tuo tämän erityisen hyvin esille. Kriisi- ja *force majeure*-asetus mahdollistaa 75 prosentin säännön soveltamisen kriisitilanteissa. Lausuntokierroksilla varautumista kriisitilanteisiin on pidetty lähtökohtaisesti positiivisena. 75 prosentin hyväksymisaste kuitenkin merkitsee, että suurin osa kyseisestä maasta saapuvista on oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Onkin kyseenalaista, minkä vuoksi prosessia tulisi entisestään virtaviivaistaa, kun suojan tarpeessa olevien hakijoiden määrä kasvaa ja suojelua hakeva henkilö on tilastojen valossa todennäköisesti suojelun tarpeessa.

Ajallisen tehokkuuden näkökulmasta käsittelyajan tulisi olla kohtuullinen arvioituna asianosaisen ja asian vaikeusasteen kannalta. Kaavamainen ja tiukka käsittelyaika ei välttämättä huomioi asioiden tapauskohtaisia eroja riittävällä tavalla. Rajamenettelyyn valikoituvat hakijat eivät todennäköisesti ole kovin homogeeninen joukko, vaikka tietyt lainsäädännössä määritetyt tekijät heitä yhdistävätkin. Onkin tärkeää, että rajamenettelyn käsittelyajan puitteissa pystytään tunnistamaan tapauskohtaiset eroavaisuudet.

Rajamenettely tulee asetuksen menestyessä pakolliseksi myös Suomen Euroopan unionin ulkorajoilla. Hallintovaliokunta toteaa, että tuomioistuimen työskentelyajan rajaaminen ehdottomalla määräajalla vaatii tarkempaa tarkastelua ja esittää, että määräajasta säätäminen jätettäisiin kansallisen harkinnan varaan huomioon ottaen 12 viikon enimmäiskäsittelyaika.²⁰¹ Lisäksi menettelyasetuksessa esitetään, että rajamenettelyssä käsitellyistä hakemuksista ei

²⁰¹ HaVL 5/2021 vp, s. 8 ja s. 12. Lausunnon mukaan Maahanmuuttovirasto on antanut selvityksen, että se pystyisi käsittelemään rajamenettelyssä käsiteltävät hakemukset nopeutetussa menettelyssä 4–6 viikossa. Tällöin hallintotuomioistuimelle tai hallintotuomioistuimille jäisi 4–6 viikkoa aikaa käsitellä valitukset. Tuomioistuimelle määritetty käsittelyaika lisäisi lausunnon mukaan paineita lisätä henkilöstöresursseja tuomioistuihin.

saasi valittaa kuin yhteen oikeusasteeseen. Valiokunnan lausunnon mukaan muutoksenhaku tulisi jättää kansallisen harkinnan varaan huomioon ottaen 12 viikon käsittelyaika, sillä suomalaisen hallinto-oikeusjärjestelmän kehityssuuntana on ollut siirtyminen valituskielloista kohti valituslupajärjestelmää.²⁰²

Esitettyyn paktiin sisältyy lukuisia muutoksia, jotka edistävät negatiivisen kansainvälisen suojelun päätöksen sujuvaa täytäntöönpanoa eli palauttamista. Oikea-aikainen palauttaminen on lähtökohtaisesti positiivinen asia. Palauttamisen tehostaminen on ongelmallista, jos palauttamisen yhteydessä ei aidosti kyetä arvioimaan palautuskiellon toteutumista. Esitetystä sääntelykokonaisuudessa ei ole esitetty laajaa argumentointia siitä, millaisia riskejä palauttamisen virtaviivaistamiseen liittyy. Uusintahakemuksien osalta lähtökohtana on säilynyt ensimmäisen päätöksen suspensiivinen vaikutus. Tämä vastaa Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Turvapaikanhakijan oikeussuojan näkökulmasta tämä on positiivinen lähtökohta. Ensimmäistä uusintahakemusta koskevalla muutoksenhaulla ei kuitenkaan ole jäsenvaltion niin säätäessä suspensiivista vaikutusta, mikä saattaa heikentää turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta.²⁰³

4.2.3 Viranomaistoiminnan muutokset ja luottamus yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään

Pirjatanniemen vuosien 2018 ja 2021 tutkimukset osoittavat, että Maahanmuuttoviraston tulkintakäytännössä on tapahtunut muutoksia, joita ei voida perustella lakimuutoksilla. Useissa edellä esitellyistä tutkimuksissa ja selvityksissä todetaan, että juuri hallintomenettely ja sen alku ovat erityisen merkityksellisiä turvapaikkaprosessin laadun ja tehokkuuden kannalta. Kun nimenomaisia lakimuutoksia ei ole tehty, epäilykset poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta nakertavat hallintomenettelyn legitimitettä. Mielestäni on perusteltua kysyä, rapauttavatko soveltamiskäytännön muutokset ja muut viranomaistoiminnan muutokset Suomessa luottamusta myös yhteisen turvapaikkajärjestelmän jäsenvaltioiden hallintomenettelyihin.

Tuorin mukaan hallinto toteuttaa ennalta asetettuja tavoitteita. Tämä erottaa sen poliittisista käytännöistä, joiden tavoitteita ei ole ennalta asetettu. Millaisia tavoitteita kansainvälistä suojelua koskevalle sääntelylle voidaan tunnistaa asetetun? Kansainvälisen suojelun perusta

202 HaVL 5/2021 vp, s. 8.

203 Menettelyasetus, osio 4.3.

on ihmisoikeuskeskeinen, ja ihmisoikeuksien katsotaan sisältyvän Tuorin esittämässä oikeuden tasojen tyypittelyssä suhteellisen muuttumattomaan oikeuden syvärakenteeseen. Kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä tarvitsevalle on pakolaissopimuksen johdosta 70 vuotta vanha jaettu osa eurooppalaista oikeusjärjestystä. Kansainvälisen suojelun myöntämisen tavoite on siten ainakin yksinkertaistettuna ollut, että suojelua saa hakea ja suojelua myönnetään sitä tarvitsevalle. Ihmisoikeussopimukseen kirjattu lähtökohta on, että jokaisella on nimenomaan oikeus hakea turvapaikkaa, ei saada sellaista.²⁰⁴

Ulkomaalaislain tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa sekä edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista.²⁰⁵ Aerin erittelyssä ulkomaalaislain suhteellisuusperiaatteesta oikeasuhtaisuuden vaatimuksen mukaan oleskeluluparatkaisu ei saa rajoittaa ulkomaalaisen oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä maahanmuuton valvomiseksi. Kansainvälinen suojele eroaa kuitenkin perus- ja ihmisoikeusperustansa vuoksi huomattavasti useista muista oleskelulupakategorioista. Tämän vuoksi kansainvälisen suojelun asioissa viranomaisen tulkintalinjan perustuminen maahanmuuton valvomiseen tai hallitsemiseen on huomattavasti ongelmallisempaa kuin muissa oleskelulupakategorioissa.

Euroopan unionin jäsenvaltioissa on samana aikana samoissa asioissa myönnetty suojaa hyvin eri tavoin. Esimerkiksi vuonna 2007 Ruotsi myönsi suojelua 80 prosentille irakilaisista turvapaikanhakijoista ja samana vuonna Kreikka myönsi suojelua yhdelle prosentille irakilaisista turvapaikanhakijoista.²⁰⁶ Vuonna 2016 Suomi myönsi suojelua 23 prosentille irakilaisista, kun irakilaisille myönnetyn kansainvälisen suojelun keskiarvo Euroopan unionissa noin 61 prosenttia.²⁰⁷ Tulkintaerot syövät jaetun turvapaikkajärjestelmän uskottavuutta. Vuonna 2010 UNHCR kritisoi yhteistä turvapaikkajärjestelmää suojelun lotoksi (*protection lottery*).²⁰⁸ Varteenotettavaksi kysymykseksi nousee, ollaanko kansainvälistä suojelua koskevan sääntelyn tavoitteista irtautumassa esimerkiksi poliittisen ohjauksen vuoksi, vaikka lain sanamuodon muuttaminen ei lähtökohtaisesti länsimaisessa oikeusvaltiossa tulisikaan kysymykseen.

²⁰⁴ Pirjatanniemi, 2014, s. 955.

²⁰⁵ UlkomL 1 §.

²⁰⁶ Pirjola, 2009, s. 362.

²⁰⁷ Ahonen, 2019, s. 96.

²⁰⁸ Bendel, 2019, s. 298.

Vaihtelevat ja tiukat tulkintalinjat ovat tehokas maahanmuuton hillitsemisen keino. Vaikka kansainvälisen suojelun sääntelyn ratio on yksinkertaistettuna yksiselitteinen, voidaan avoimien ja monitulkintaisten ihmisoikeuskonseptien selventämistä pitää hyvin haastavana ellei jopa mahdottomana tehtävänä.²⁰⁹ Kansainvälisen suojelun myöntämiseen liittyvät termit kuten ”epäinhimillinen kohtelu” ja ”julmuus” ovat Hartin tarkoittamalla tavalla rakenteeltaan avoimia ja epämääräisiä.²¹⁰ Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä taistelee tulkintavaikeuksien ja tulkintaerojen sekä sisäisten ristiriitojen kanssa.

Pirjola katsoo, että olisi tarpeellista tunnustaa eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tekopyhyys. Hän viittaa siihen, että jäsenvaltioiden maahanmuuton rajoittamisen tavoitteet ja muut instrumentaaliset tavoitteet verhotaan ihmisoikeuksiin sitoutumiseen.²¹¹ Sääntelyn tavoitteen, suojelun myöntämisen sitä tarvitsevalle, rinnalle nousee toisia tavoitteita maahanmuuton rajoittamisesta ja turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuuden karsimisesta. Jäsenvaltioihin pääsemiseen ja siten kansainvälisen suojelun vaatimuksen esittämiseen on asetettu todella mittavia rajoituksia, jotka heikentävät sääntelylle historiallisesti asetetun tavoitteen toteutumista. Suojelun hakeminen on jatkuvasti vaikeutunut ulkorajojen hallinnan kehittämisen vuoksi, ja oikeuskirjallisuudessa onkin kuvailtu Euroopan unionia linnoitukseksi.²¹² Rajoitukset ovat uuden paktin myötä vain lisääntymässä, sillä rajamenettelyn ideana on, että turvapaikanhakija ei siirry lainkaan unionin ulkorajojen sisäpuolelle.

Edellä esitetystä johtuen suomalainen turvapaikkajärjestelmä osana eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää on jonkinlaisessa murroksessa. Kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevien säännösten tiukentaminen on ihmisoikeusvelvoitteiden valossa ja poliittisesti jossain määrin mahdotonta, joten tiukennukset turvapaikkajärjestelmään tehdään prosessuaalisten muutosten ja hallinnollisen ja poliittisen ohjauksen kautta.

Maahanmuuton hallitsemista käsiteltäessä ei voida ohittaa faktaa, että turvapaikanhakijamäärien kasvaessa vastaanottavien valtioiden hallinnolliset kustannukset kasvavat. Varsinkin perusteettomien turvapaikkaprosessien aiheuttamat kustannukset ovat jäsenvaltioiden julkisesti sanoittama ongelma, johon on pyritty puuttumaan komission

²⁰⁹ Hart, 2012, s. 124–136.

²¹⁰ Pirjola, 2009, s. 362.

²¹¹ Pirjola, 2009, s. 366.

²¹² Stevens, 2017.

esittämässä sääntelykokonaisuudessa.²¹³ Tietysti myös pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman saaneet aiheuttavat kustannuksista valtiolle. Prosessisäädösten muutoksilla ja viranomaistoiminnan muutoksilla pyritään vähentämään ennen kaikkea ensin mainittuja kustannuksia. Toisaalta jos muutokset vaikuttavat tosiasiallisesti siihen, saako suojelua ansaitseva suojeluaseman, siirrymme keskustelemaan säästöistä toiseksi mainitussa kategoriassa. Molemmista säästönäkökulmista voidaan löytää ongelmia, mutta erityisen ongelmallista on, jos säästöjen vuoksi tehtyjen muutosten takia suojelua jää myöntämättä jollekin sitä tarvitsevalle.

Esitetystä paktissa rajamenettelyn soveltaminen on pakollista useissa tilanteissa, ja kriisi- ja *force majeure*-tilanteissa sen soveltamisala on hyvin laaja. Sen sijaan, että Suomen viranomaiset tekisivät päätöksen turvapaikkamenettelyssä, ratkaistaan yhä useampi kansainvälisen suojelun hakemus nopeutetussa menettelyssä unionin vilkkaimpien ulkorajojen niin kutsutuissa *hot spoteissa*²¹⁴. Luonnollisesti Suomella ei ole paljoa sanavaltaa siihen, miten muissa jäsenvaltioissa tulkitaan kansainvälisen suojelun edellytyksiä ja millä tavalla prosessuaaliset oikeussuojan takeet toteutuvat *hot spoteissa*. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan asetuksen mukaan jäsenvaltio voi vastuunjaon tilanteessa ottaa vastaan sisäisiä siirtoina turvapaikanhakijoita tai kansainvälistä suojelua saavia taikka tarjota esimerkiksi materiaali- ja asiantuntija-apua. Jos jäsenvaltio ei ota vastaan sisäisiä siirtoja, voi jäsenvaltio esitetyn vastuunjakomekanismin mukaan ikään kuin ulkoistaa oman vastuunsa kansainvälisestä suojelusta unionissa.

Viranomaistoiminnan kannalta on laajalti merkitystä turvallisen alkuperämaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteiden määrittelemisellä. Niiden osalta todettakoon, että paktin mukaan tarkoituksena on säätää asetuksella Euroopan unionin tasoisesta listasta turvallisista alkuperämaista ja kolmansista maista. Harmonisoinnin näkökulmasta tätä voidaan pitää positiivisena kehityskulkuna. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto on kuitenkin tuonut esiin yhteiseen listaukseen liittyviä ongelmia.²¹⁵ Harmonisoitu lista turvallisista alkuperämaista ja

²¹³ Esitetystä menettelyasetuksessa todetaan sellaisten hakijoiden tekemien hakemusten määrän, jotka tulevat alhaisen hyväksymisasteen (alle 20 %) maista, kasvaneen huomattavasti, minkä vuoksi on tarpeen ottaa käyttöön tehokkaat menettelyt todennäköisesti perusteettomien hakemusten käsittelemiseksi. Menettelyasetus, osio 4.2.

²¹⁴ *Hot spoteilla* viitataan EU:n ulkorajoilla oleviin alueisiin, joissa jäsenmaa ja EU:n erilaiset toimijat, kuten EASO ja Frontex, pyrkivät vastaamaan merkittävästä hakijamäärästä johtuviin haasteisiin ja siten täyttämään jäsenvaltion EU-oikeudelliset velvollisuudet osana yhteistä turvapaikkajärjestelmää. *Hot spoteissa* on merkittävä tai epäsuhtainen määrä turvapaikanhakijoita suhteessa jäsenmaan kokoon.

²¹⁵ “Safe” countries: A denial of the right of asylum, The Office of the High Commissioner for Human Rights, 2016.

turvallisista kolmansista maista ei saa heikentää turvapaikanhakijan oikeutta yksilölliseen käsittelyyn.

Kun aineellista oikeutta turvapaikkaan tai toissijaiseen suojeluun on poliittisesti vaikea muuttaa, tapahtuvat muutokset ruohonjuuritasolla ensimmäisessä prosessissa. Komission sääntelykokonaisuudessa on esitetty erilaisia seurantamekanismeja oikeudenmukaisten ja johdonmukaisten prosessien takaamiseksi.²¹⁶ Tästä huolimatta perehtymisestä ei jää vakuuttunutta tunnetta siitä, että viranomaistoiminta *hot spoteissa* takaisi riittävän oikeusvarmuuden ja oikeussuojan turvapaikanhakijoille. Yhteenvedon totean, että jäsenvaltioiden voimakkaasti eroavat soveltamiskäytännöt ja kilpailu matalimman suojelun myöntämisen tasosta eivät yhdessä esitetyn sääntelykokonaisuuden kanssa tue käsitystä siitä, että Euroopan unionissa olisi tahtotilaa pitää kiinni kansainvälisen suojelun sääntelyn perimmäisistä lähtökohdista. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sisäänrakennetut ristiriitaisuudet ovat ongelmallisia turvapaikanhakijan oikeudellisen aseman kannalta.

²¹⁶ Komission tiedonanto uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta, Bryssel 23.9.2020, COM(2020) 609 final, osio 2.2.

5 Loppupäätelmät

5.1 Turvapaikkaprosessin muutosten vaikutusten arviointi turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuden kannalta

5.1.1 Joutuisuuden ja tehokkuuden oikeussuojan osa-alueiden painottamisen oikeellisuus lakimuutoksissa

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli, ovatko tehokkuus ja joutuisuus osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta saaneet kohtuuttoman suuren painoarvon lakimuutosten myötä turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuudessa. Tässä osiossa arvioin, miten lakimuutokset kokonaisuutena ovat vaikuttaneet tehokkuuden ja joutuisuuden toteutumiseen turvapaikkaprosessissa. Teen kokonaisarvon siitä, missä määrin lainsäätämässä on ollut perusteltua painottaa tehokkuutta ja joutuisuutta oikeussuojan osatekijöinä, kun yhdessä muutokset ovat heikentäneet oikeussuojan kokonaisuutta. Lisäksi teen ehdotuksia siitä, millaiset lainsäädäntömuutokset aidosti tukisivat joutuisuuden ja tehokkuuden toteutumista turvapaikkaprosessissa.

Lakimuutoksien yhteisvaikutuksena on todettu olevan turvapaikanhakijoiden oikeussuojan heikentyminen. Turvapaikanhakijoilla on moniin muihin hallinnon asiakasryhmiin, kuten myös muihin ulkomaalaislain asiakasryhmiin, verrattuna korostunut oikeussuojan tarve, mutta lakimuutosten myötä turvapaikanhakijat ovat hallinnon asiakasryhmistä oikeussuojanäkökulmasta altavastajia. Useilla lakimuutoksilla tavoiteltiin suoraan turvapaikkaprosessin viivytyksettömyyden takaamista ja tämä korostui erityisesti valitusaikojen lyhentämisen perusteluissa. Valituslupaperusteiden muuttamista perusteltiin sillä, että päätös on hyvä saada turvapaikanhakijan näkökulmasta mahdollisimman nopeasti. Valitusaikojen osalta on todettava, että selvitysten mukaan ne eivät ole millään tavalla nopeuttaneet turvapaikkaprosessia. Valituslupaperusteiden aiheuttama muutos oli lähinnä näennäinen.

Oikeusapu-uudistusta ei pyritty perustelemaan joutuisuudella, ja uudistuksen perusteluissa nousevat esille muut tuloksellisuuden osa-alueet kuten kustannustehokkuus. Oikeusapu-uudistuksen voidaan katsoa jollain tavalla tehostavan prosesseja, mutta tehostaminen ja sujuvoittaminen tapahtuu lähinnä viranomaisen tarpeesta käsin. Uusintahakemuksiin liittyvien muutosten osalta perustelu painottuu ennen kaikkea väärinkäytön ehkäisemiseen. Hallituksen esityksen mukaan väärinkäytön ehkäiseminen vähentää perusteettomia hakemuksia ja niiden

käsittelyn tarvetta, mikä tehostaa viranomaisen toimintaa ja nopeuttaa lainvoimaisen päätöksen saamista.

Tutkimuksessa käytettyjen lähteiden valossa katson, että lakimuutosten yhteisvaikutuksena turvapaikkaprosessin tehokkuus ja joutuisuus ei ole ainakaan kehittynyt. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että yhteisvaikutuksena on tehokkuuden ja joutuisuuden heikentyminen. Tutkimuksen aineistosta käy yksiselitteisesti ilmi, että turvapaikkaprosessin ensivaiheen ongelmat estävät selvityksissä peräänkuulutetun vahvan alun toteutumisen. Vahvan alun puuttumisen on selvityksissä ja tutkimuksissa katsottu johtavan muutoksenhakukierroksiin ja uusintahakemuksiin. Toisaalta tämän arvioiminen on haastavaa, sillä luonnollisesti kielteisistä suojelupäätöksistä saatetaan valittaa myös silloin, kun hallintomenettelyvaiheessa ei ole ollut mitään ongelmia. Oikeusavun heikennykset liittyvät kiinteästi siihen, että alkuvaiheessa ei ole saatu asioita riittävällä tavalla selville.

Kiinteä käsittelyaika on selvityksen perusteella nopeuttanut tiettyjen, 20.7.2018 jälkeen jätettyjen, hakemusten käsittelyä, mutta muutosvaiheessa hidastanut toisten hakemusten käsittelyä. Tämä on ongelmallista turvapaikanhakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lisäksi on todettava, että vaikka kiinteästä käsittelyajasta säättäminen on saattanut nopeuttaa käsittelyä, tutkimuksessa kootun selvityksen mukaan käsittelyajat ovat hallintomenettelyvaiheessa edelleen pitkittyneitä. Tämä osoittaa, että lainsäädäntötoimet eivät yksin riitä turvapaikkaprosessin nopeuttamiseen. Esimerkiksi viranomaisen työn resursointi ja organisointi ovat tärkeässä asemassa hallinnon tavoitteiden saavuttamisessa. En katso kiinteän määräajan nopeuttaneen siinä määrin prosesseja, että se paikkaisi muista lakimuutoksista johtuvia oikeusturvan heikennyksiä.

Koska lakimuutosten yhteisvaikutus tehokkuuden ja joutuisuuden saavuttamiseksi on ollut heikko, ei myöskään saavutuksen arvo ole merkittävä. Tämän vuoksi johtopäätelmänäni on, että tehokkuuden ja joutuisuuden tavoittelu ei ole ollut oikeasuhtaista, kun otetaan huomioon oikeussuojan heikentymisen voimakkuus. Tutkimuksen perusteella tehokkuutta ja joutuisuutta ei ole saavutettu muutoksilla lähes lainkaan, mutta turvapaikanhakijan oikeussuoja on heikentynyt huomattavasti verrattaessa muihin hallinnon asiakasryhmiin.

Turvapaikanhakijamäärät ovat laskeneet suunnilleen samalle tasolle kuin ennen vuotta 2015. Joidenkin lakimuutosten osalta lainsäätäjät on esittänyt paluuta tarjoamaan samoja prosessuaalisia oikeuksia kuin ennen tässä tutkielmassa tarkasteltuja lakimuutoksia. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan turvapaikanhakijoiden oikeussuojaa

vahvistetaan mahdollistamalla avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa sekä ottamalla käyttöön asiakaskohtaiset palkkiot ja palauttamalla yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.²¹⁷ Kirjoitushetkellä on käsittelyssä hallituksen esitys, jossa esitetään edellä mainittuja muutoksia ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin.²¹⁸ Muutokset ovat tämän tutkielman ja useiden selvitysten mukaan hyvin tarpeellisia ja ne merkittävästi parantavat turvapaikanhakijan oikeudellista asemaa.²¹⁹ Muutoksilla on positiivisia vaikutuksia turvapaikkaprosessin ensivaiheen onnistumiseen, minkä vuoksi niitä voidaan pitää myös tehokkuuden ja joutuisuuden näkökulmasta onnistuneina uudistuksina.

Vaikka kansallisella tasolla suunnitellut lainsäädäntömuutokset parantavat turvapaikanhakijan oikeussuojaa, jatkuvat muutokset ulkomaalaislakiin ovat oikeussuojanäkökulmastakin ongelmallisia. Jopa ulkomaalaislain erittäin hyvin tuntevien asiantuntijoiden mukaan jatkuvien muutosten vuoksi ulkomaalaislakia alkaa olla mahdotonta hallita.²²⁰

Ulkomaalaislain monimutkaisuuden vuoksi turvapaikanhakijat ovat erityisellä tavalla oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun varassa. Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on tarpeellinen.

Prosessien joutuisuuden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että hallintovaiheessa toimiva avustaja voisi edustaa kansainvälistä suojelua hakevaa myös valitusvaiheessa. Tämä vaatisi sitä, että julkiset oikeusavustajat avustaisivat yleisimmin myös valitusvaiheessa, tai että vaihtoehtoisesti lainsäädäntömuutoksella mahdollistettaisiin nykyistä laajemmin kansainvälisen suojelun asioissa yksityinen avustaminen jo hallintovaiheessa.

Turvapaikkaprosesseja voitaisiin jouduttaa selkeillä rekistereillä kansainvälisen suojelun asioita hoitavista yksityisistä avustajista sekä Maahanmuuttoviraston hyväksymistä tulkeista.

Kiinteät käsittelyajat vaativat viranomaista käsittelemään kansainvälisen suojelun hakemuksen tietyssä ajassa. Menettelydirektiivissä ei ole kuitenkaan säädetty vähimmäisajoista, jotka määrittelisivät joidenkin turvapaikkaprosessin vaiheiden vähimmäiskeston. Tällaisista vähimmäisajoista säätäminen voisi olla tarkoituksenmukaista, jos jäsenvaltioiden kilpailu vetotekijöiden karsimiseksi jatkuu. Näin vähimmäistason tavoittelemiselle olisi lainsäädännöllinen raja, eikä rajaa tarvitsisi hakea

²¹⁷ Pääministeri Marinin hallitusohjelma, s. 89

²¹⁸ HE 247/2020 vp.

²¹⁹ Ks. esimerkiksi Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, erityisesti luvussa viisi esitetyt suositukset numero 4, 5, 7 ja 8.

²²⁰ Pirjatanniemi, 2021, s. 236.

tuomioistuinkäytännöstä. Vähimmäismääräajat voisivat tarjota unionin tasoisen minimistandardin esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun valmistautumiselle tarvittavalle ajalle. Tällaisen sääntelyn tarpeellisuus korostuu, kun katsotaan monien jäsenvaltioiden nopeutettuja menettelyitä, jotka ovat merkittävästi lyhyempiä kuin esitetystä sääntelypaktissa esitetty, enimmillään 12 viikkoa kestävä, nopeutettu rajamenettely. Onnistuminen hakemuksen perusteiden huolellisessa selvittämisessä osana vahvaa alkua vahvistaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden roolia oikeuskäytäntöä ohjaavana tuomioistuimena, sillä uutta selvitystä tulisi nykyistä harvemmin esille muutoksenhakuvaiheessa.

5.1.2 Viranomaistoiminnan muutosten vaikutukset turvapaikanhakijan oikeudelliseen asemaan ja vaikutusten samansuuntaisuus lainsäädäntömuutosten vaikutusten kanssa

Toisena tutkimuskysymyksenä oli, millaisia lakiin perustumattomia muutoksia viranomaistoiminnasta on havaittu ja ovatko näiden muutosten vaikutukset turvapaikanhakijan oikeusasemaan samansuuntaisia kuin lakimuutosten vaikutukset. Tässä osiossa keskityn arvioimaan niiden viranomaistoiminnan muutoksien vaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeudelliseen asemaan, jotka eivät perustu ylempänä esiteltyihin lakimuutoksiin. Arvioinnin lisäksi näkökulmana on, edistävätkö muutokset joutuisuuden ja tehokkuuden toteutumista viranomaistoiminnassa ja perustuvatko ne joihinkin hallinnolle ominaisiin päämääriin.

Viranomaistoiminnasta kerätystä lähdeaineistosta on tullut ilmi lakiin perustumattomia muutoksia viranomaistoiminnassa. Lisäksi aineistosta nousee epäilyksiä viranomaistoiminnan legitimitetistä, luotettavuudesta ja objektiivisuudesta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti maahanmuuttohallinnon legitimitetin merkitystä vuoden 2018 kertomuksessaan eduskunnalle. Kootusti aineistosta on noussut esille tiukentunut kansainvälisen suojelun myöntämisen tulkintalinja, maalinjauksiin ja maatiedon soveltamiseen liittyvät ongelmat, oikeuskanslerin tarkastuksessa esiin tulleet asiat kuten moitittavaksi todettu humanitaarisen suojelukategorian soveltamisen ennen aikainen lopettaminen sekä ongelmallisina pidetyt ennakkotarkastusmenettely ja viitteet negatiivisiin päätöksiin ohjaamisesta ja lopulta hallintotuomioistuinten kohonneet valitusten hyväksymisprosentit.

Hallinnolla on ennalta määritettyjä tavoitteita, joista lainsäätävä säätelee lailla. Toisaalta viranomaisessa noudatetaan myös lakia alemman asteisia normeja ja ohjeita, jotka myös saattavat sisältää tavoitteita. Kuten todettu, Tuorin mukaan poliittista käytännöistä hallinto

eroaa siinä, että sen tavoitteet ovat ennalta määritetyt. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että hallinnossa on toteutettu joitakin tavoitteita, joita ei ole julkisesti määritetty.

Vaikka tavoitteita ei ole määritetty esimerkiksi lakimuutoksin, on olemassa runsaasti lainvalmisteluaineistoa ja eduskuntakäsittelyä edeltävää aineistoa, joka kattavasti sanoittaa tarkastelujakson poliittista tahtotilaa. Samoin esimerkiksi oikeuskanslerin tarkastuksessa esille tulleet viitteet poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta, sekä moitittava laillisuusperiaatteen rikkominen, osoittavat hallinnon toteuttaneen hallinnon ulkopuolisia yhteiskunnallisia tavoitteita.

Hallintomenettelyn ei tarvitse eikä pidä vastata oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.²²¹ Tästä huolimatta hallinnon toimintaa rajoittavat useat tekijät, kuten hallinnon oikeusperiaatteet. Nämä prosessuaaliset takeet turvaavat turvapaikanhakijan preventiivisen oikeussuojan kokonaisuutta. Turvapaikkaprosessin ensivaiheen merkittävyyden vuoksi on huolestuttavaa, jos viranomaistoiminnan laatuun kohdistuu toistuvia epäilyksiä.

Toisaalta viranomaistoimintaan perehtymisen myötä on korostunut kuva siitä, että hallintomenettelystä esiin tulleisiin laatuongelmiin puututaan tehokkaasti. Tämä käy ilmi erityisesti Maahanmuuttoviraston selvityksestä sisäministerille, mutta myös muita esimerkkejä on.²²² Maahanmuuttovirasto on käyttänyt jokseenkin aktiivisesti valitusoikeuttaan ennakkopäätösten saamiseksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jotta tiettyihin epäselviin tulkintakysymyksiin saataisiin tarkennusta.²²³

Viranomaistoiminnan muutosten linkittäminen joutuisuuteen ja tehokkuuteen on huomattavasti haastavampaa kuin lakimuutosten linkittäminen niihin. Muutoksien tavoitteita ei ole laajalti sanoitettu ääneen, eikä ole saatavilla vastaavaa lähdeaineistoa kuten hallituksen esityksiä. Poliittisesta tahotilasta on laajasti esimerkkejä, mutta suorien johtopäätöksien vetäminen niistä viranomaistoimintaan ei liene täysin aukotonta.²²⁴

²²¹ Tuori, 2000, s. 156.

²²² EIT:n langettavan tuomion N.A. v Suomi jälkeen Maahanmuuttovirasto kävi läpi 500 samankaltaista hakemusta mahdollisten virhearvioiden johdosta. Maahanmuuttovirasto, 2019.

²²³ Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen, 13.6.2018, s. 52.

²²⁴ Jo ennen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman julkaisemista Maahanmuuttovirasto muutti Irakia koskevan maalinjauksen, minkä silloinen sisäministeri Orpo arvioi lisäävän kielteisten turvapaikkapäätösten määrää. Pirjatanniemi, 2018, s. 2.

Joutuisuuden ja tehokkuuden termien tarkastelussa todettiin, että tuloksellisuuden termin sisälle mahtuu monenlaisia vaihtelevia asioita, kuten laatu, tehokkuus, vaikuttavuus ja taloudellisuus ja että tehokkaaseen hallintoon kuuluvat myös mahdollisimman pienet normien täytäntöönpano- ja valvontakustannukset. Näistä laajemmista määritelmistä voidaan saada lisäarvoa *law in action* -näkökulman luomiseen. Taloudellisuuden tavoittelusta on joitakin viitteitä.²²⁵ Muutokset eivät liittyne prosessin joutuisuuteen, vaikkakin ongelmat viranomaistoiminnasta ovat saattaneet jossakin tilanteessa johtua joutuisuuden tavoittelemisesta.²²⁶ Katson kuitenkin joutuisuuden toteutumiseen vaikuttaneen suuremmissa määrin ylempänä arvioidut lakimuutokset.

Kokonaisuudessaan aineistosta muodostuu kuva, että kansainvälistä suojelua ei olla haluttu myöntää samalla tasolla kuin ennen turvapaikanhakijoiden määrän kasvua. Tätä johtopäätöstä ei tietenkään voida kohdistaa yksittäisiin virkahenkilöihin, vaan kysymys on kokonaiskuvasta. Se että suojelua saa yhä harvempi turvapaikanhakija on selkeä säästö, vaikkei tätä näkökulmaa voidakaan dokumenteissa sanoittaa julkisesti. Yhtenä syynä kansainvälisen suojelun myöntämisen tason madaltamiselle on todennäköisesti ollut suomalaisen turvapaikkajärjestelmän houkuttelevuuden vähentämien. Suomen turvapaikkaprosessista liikkui niin kutsutun pakolaiskriisin alkaessa käsitys, että turvapaikkaprosessi on suhteellisen joutuisa ja suojelua myönnettäisiin muita maita helpommin.²²⁷

Hallintotuomioistuimissa kumottujen ja sieltä palautettujen tapausten tarkempi tarkastelu saattaisi antaa lisäviitteitä siitä, miten esittämäni hypoteesi näyttäytyy tuomioistuinkontrollissa. Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä on avattu suhteellisen laajasti Maahanmuuttoviraston sisäministerille antamassa selvityksessä. Laajempi analyysi vaatisi laajemman tutkimuksen, mutta esitän aineistosta joitakin havaintoja.

Tosiasiaharkinnan osalta hallintotuomioistuimet ja Maahanmuuttovirasto ovat arvioineet eri tavoin erityisesti toissijaisen suojeluaseman myöntämisen näyttökynnystä.²²⁸ Useissa menettelyvirheissä on kysymys siitä, että hallinto-oikeudet ovat pitäneet maatietoa puutteellisena ja riittämättömänä. Laintulkinta- ja menettelyvirheet olivat samankaltaisia

²²⁵ Ks. alaviite 164.

²²⁶ Joutuisuuden tavoittelemisesta voi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun tulkin ja puhuttelijan sukupuolta ei ole otettu huomioon sitä vaativassa tilanteessa kiireen tai henkilöstövajeen vuoksi.

²²⁷ Stern, 2018, s. 249.

²²⁸ Myös pilottitutkimuksessa havaittiin, että käsittelyajanjaksolla 2017 toissijaista suojelua ei myönnetty irakilaisille turvapaikanhakijoille lähes lainkaan. Pirjatanniemi, 2018.

vuonna 2016 ja 2017. Yleisimmät laintulkinta- ja menettelyvirheet olivat Venäjän katsominen turvallisiksi turvapaikkamaaksi, afgaanien kotialueen määrittelyn puutteellisuus ja ilmeisen perusteettomien päätösten tekeminen itärajan kautta saapuneille turvapaikanhakijoille. Selvityksen kokonaisarviona on, että osassa tarkastelluista Maahanmuuttoviraston päätöksistä oli ongelmia vainon syyn tunnistamisessa ja joidenkin hakemuksen arvioinnin kannalta olennaisten tosiseikkojen tunnistamisessa, ja että hyväksytyt ja hylätyt tosiseikat tulisi selkeämmin perustella Maahanmuuttoviraston omilla päätöksissä.

Palautetuissa päätöksissä toistuvat samat teemat, jotka tulivat esille hallinnollista ja poliittisesta ohjausta tarkasteltaessa. Tämä on totta erityisesti maatiedon ja maatiedon soveltamisen osalta. Joidenkin mainittujen palautusperusteiden osalta kysymys on siitä, että selvittäminen ei ole ollut riittävän kattavaa. Tässä saattaa olla kysymys esimerkiksi liiallisen joutuisuuden tavoittelemisesta.

Vaikka hypotesini siitä, että kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnystä on haluttu nostaa, ei pitäisikään paikkaansa, käy jo ylempänä mainitusta Yhdenvertaisuusvaltuutetun argumentaatiosta esille tarve parantaa luottamusta hallintoon hallintomenettelyvaiheen legitimiuden vahvistamiseksi. Hallintomenettelyvaiheessa on korostettava oikeussuojan toteutumiseen liittyviä näkökulmia ja viranomaisen roolia oikeussuojan toteuttajana.

Lakimuutosten lisäksi viranomaistoiminnassa voitaisiin tehdä joitakin muutoksia. Esimerkkinä on päätösten perustelemisen vahvistaminen. Hallintolaki mahdollistaa päätöksen perustelematta jättämisen, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.²²⁹ Maahanmuuttovirastossa lopetettiin vuonna 2017 positiivisten kansainvälisen suojelun päätösten perusteleminen. Positiivisten päätösten perustelu vahvistaisi oikeusvarmuutta ja päätöksenteon valvottavuutta, sillä Maahanmuuttoviraston tulkintalinjaa olisi tällöin mahdollista arvioida esimerkiksi tutkimuksen keinoin.

Kansainvälisen suojelun myöntämisen oikea tulkintalinja vahvistetaan viimekädessä tuomioistuinkontrollissa ja tuomioistuinkontrollin avulla viranomainen voi pyrkiä löytämään oikean mutta aiempaa matalamman suojelun myöntämisen tulkintalinjan. Hallinnolle on ominaista toimia tavoiterationaalisesti. Se että kansainvälistä suojelua ei haluta myöntää yhtä kattavasti kuin aiemmin kertoo Suomen osallistumisesta *race to the bottom* -vaikutukseen

²²⁹ HL 45 §.

lainsäädäntökeinojen lisäksi myös hallinnollisin keinoin. Turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kilpailu mahdollisimman alhaisesta kansainvälisen suojelun myöntämisestä on tietenkin ongelmallinen asia. Lisäksi tutkimustulokset osoittavat, että OECD-maiden kehittämät toimintapolitiikat turvapaikanhakijoiden sijoittumisen hallitsemiseksi ovat oletettua tehottomampia.²³⁰

Viranomaistoiminnan muutosten tavoitteita ei ole eksplisiittisesti sanoitettu missään. Katson kuitenkin perustelluksi väittää, että muutoksilla on tavoiteltu samansuuntaisia asioita kuin lakimuutoksillakin. Viranomaistoiminnan muutoksissa korostuu joutuisuuden edistämisen sijasta vetotekijöiden karsiminen, kustannustehokkuuden tavoittelu ja maahanmuuton hallinta. Myös lakimuutoksilla on tavoiteltu samoja asioita, vaikka lakimuutosten esitöiden puheessa korostuukin turvapaikanhakijan oikeudellisen aseman edistäminen prosessien tehostamisen ja nopeuttamisen avulla.

5.1.3 Lakimuutosten ja viranomaistoiminnan muutosten yhteisvaikutukset turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuuteen

Lakimuutokset ja viranomaistoiminnan muutokset liittyvät kiinteästi toisiinsa, vaikka kaikissa tilanteissa niitä ei voidakaan linkittää yhteen. Useat perättäiset lakimuutokset ja niiden perustelut ovat yhdessä vaikuttaneet siihen, että tehokkuus ja joutuisuus ovat ylikorostuneet osana turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuutta. Tämä on mahdollisesti ohjannut hallintoa samaan pyrkimykseen myös niiden asioiden osalta, joihin lakimuutokset eivät ole suoraan vaikuttaneet. Katson kuitenkin myös viranomaistoiminnan muutosten kärjistäneen sitä, että lakimuutoksilla ei ole saavutettu esitöiden tavoitteita tehokkuudesta ja joutuisuudesta.

Viranomaistoiminnan muutosten tarkastelussa tuli ilmi, että kansainvälisen suojelun tulkintalinjan on tutkimuksissa havaittu kiristyneen. Esitin ylempänä hypoteesin, että kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnystä on haluttu nostaa, mikä on tehty hallinnollisen ja poliittisen ohjauksen keinoin. Tästä päästään johtopäätökseen, että yhä harvempi turvapaikanhakija saa Suomesta kansainvälistä suojelua. Suojelun myöntämisen vähentyminen johtuu myös siitä, että humanitaarisen suojelun suojelukategoria poistettiin vuonna 2016 muun muassa siksi, että se oli osittain päällekkäinen toissijaisen suojelun suojelukategorian kanssa. Pirjatanniemen vuoden 2018 tutkimuksesta kuitenkin havaitaan,

²³⁰ Thielemann, 2004, s. 28.

että toissijaista suojeluasemaa ei ole myönnetty tarkastelujaksolla tarkasteluryhmälle lähes lainkaan. Ennen vuotta 2015 Maahanmuuttoviraston tilastoiden perusteella toissijaista suojelua on 2010-luvulla myönnetty vuosittain enemmän kuin kansainvälistä suojelua.²³¹

Muutosten on havaittu lisäävään niin kutsuttujen paperittomien²³² määrää. Tiukan turvapaikkapolitiikan ja lakimuutosten on katsottu olevan paperittomuuden tuotantoa.²³³ Paperittomien määrän on arvioitu kasvaneen viime vuosina.²³⁴ Samaan aikaan on havaittu uusintahakemusten määrän kasvua, eivätkä määrät ole laskeneet samaa tahtia kuin turvapaikanhakijoiden määrät.²³⁵ Uusintahakemusten määrä on kasvanut samalla kun vapaaehtoisen paluun käyttö on vähentynyt.²³⁶ Vapaaehtoinen paluu tarkoittaa tässä tilanteessa sitä, että jos kielteisen suojelupäätöksen saanut henkilö suostuu palaamaan vapaaehtoisesti takaisin kotimaahansa, Suomi avustaa paluuta taloudellisesti.²³⁷ Vapaaehtoisen paluun järjestelmää on kehitetty ja sisäministeriön asetuksessa vapaaehtoisen paluun avustuksesta hyödykeavustuksen enimmäismäärää on lisätty tarkastelujakson aikana.

Edellä esitetty osoittaa, että kun kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnystä on korotettu, uusintahakemusten määrä on kasvanut. Turvapaikanhakijat eivät siis ole halunneet käyttää vapaaehtoisen paluun järjestelmää. Kielteisen suojelupäätöksen saaneet henkilöt ovat mieluummin jääneet Suomeen paperittomiksi henkilöiksi, jolloin heidän oikeutensa ovat vähäisiä ja he kohtaavat hyvin todennäköisesti monenlaisia haasteita.²³⁸

Tämä johtaa pohtimaan, minkä vuoksi henkilöt eivät hyödynnä taloudellisesti avustettua paluuta kotimaahan. Voiko kysymys olla siitä, että kansainvälisen suojelun myöntämisen kynnys on liian korkealla, ja että henkilöt aidosti kokevat turvattomaksi palaamisen kotimaahansa? Lakimuutosten esitöissä uusintahakemuksien jättäminen katsottiin ilman

²³¹ Tilastokatsaus 2013/2 turvapaikkayksikkö ja Tilastokatsaus 2010/3 turvapaikkayksikkö.

²³² Paperittomien määrittely ei ole aivan yksiselitteistä, mutta paperittomiksi voidaan kutsua henkilöitä, jotka oleskelevat maassa laittomasti. Paperittomat henkilöt ovat tulleet tai jääneet Suomeen laittomasti ja joiden käännättämistä tai karkottamista ei voida panna täytäntöön esimerkiksi siksi, että Suomella ei ole palautussopimusta heidän kotimaansa kanssa. Gadd, 2017, s. 133.

²³³ Ahonen, 2019.

²³⁴ Pirjatanniemi, 2021, s. 175.

²³⁵ Uusintahakemusten määrä oli huipussaan 2018 (2139 uusintahakemusta), ja vuonna 2020 uusintahakemusten määrä oli laskenut 1934 hakemukseen, Maahanmuuttovirasto 2021b.

²³⁶ Selvitys: Vapaaehtoisen paluun järjestelmä, valtionalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2019, s. 23.

²³⁷ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746, 31 §.

²³⁸ Ahonen, 2019.

laajempia perusteluita suomalaisen järjestelmän väärinkäytöksi, vaikka turvapaikanhakijan näkökulmasta se voi olla aito vaatimus suojelutarpeen tunnistamisesta.

Matalamman suojelun myöntämisen kynnyksen etsiminen ei välttämättä ole johtanut siihen, että Suomi olisi laiminlyönyt turvapaikanhakijoiden aineellisiin oikeuksiin pääsyä.

Tulkintalinjan muuttuminen ei kuitenkaan ole palvellut hallinnolle ulkopuolelta asetettuja tavoitteita tehokkuudesta ja joutuisuudesta. Korkea suojelun myöntämisen kynnyks on johtanut osaltaan muutoksenhakuihin ja uusintahakemuksiin ja lisäksi paperittomien määrä Suomessa on kasvanut.

Lakimuutokset ja viranomaistoiminnan muutokset eivät ole yhdessä onnistuneet luomaan turvapaikkajärjestelmää, joka vastaisi sille tarkasteluajanjaksona asetettuja tehokkuuden ja joutuisuuden tavoitteita. Näiden tavoitteiden saavuttamisen sijasta muutokset ovat yhdessä heikentäneet turvapaikanhakijan preventiivisen oikeussuojan kokonaisuutta ja vähentäneet luottamusta viranomaisen toimintaan.

5.2 Summa summarum

Tutkielmani on osoittanut, että tehokkuudella ja joutuisuudella on merkittävä painoarvo turvapaikkaprosessissa ja turvapaikanhakijan oikeussuojan kokonaisuudessa. On siis erittäin kannatettavaa, että turvapaikkaprosessin joutuisuutta ja tehokkuutta tavoitellaan.

Tutkimukseni johtopäätelmänä totean, että viranomaistoiminnan muutoksilla ja lakimuutoksilla tarkasteluajana tapahtunut tehostaminen ei kuitenkaan ole palvellut turvapaikanhakijoita tai vastaanottavaa valtiota. Muutokset eivät ole saavuttaneet ainakaan julkilausuttuja tavoitteitaan. Päinvastoin muutokset ovat kertautuneena saattaneet merkittävästi hidastaa turvapaikkaprosesseja. Suurimpina tekijöinä turvapaikkaprosessin keston pidentymisessä ovat prosessien alkuvaiheessa tapahtuvat virheet tai puutteellisuudet, jotka usein kertaantuvat ja pidentävät siten merkittävästi prosessien kokonaiskestoja.²³⁹

Käsittämäni aineisto tuo vääjäämättä esiin kansainvälisen suojelun järjestelmän perusrakenteissa piilevät ongelmat. Ennen turvapaikanhakijamäärän kasvua Suomessa vallitsi pitkälti yhtenäinen puoluepoliittinen tahtotila turvapaikanhakijoiden oikeusturvan parantamisesta.²⁴⁰ Kuitenkin hyvin nopeasti Suomessa toteutettiin useita lainsäädäntöhankkeita, jotka asettivat turvapaikanhakijan oikeussuojan tason huomattavasti

²³⁹ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 7.

²⁴⁰ Välimäki, 2019, s. 45–51.

muita hallinnon asiakasryhmiä alemmas, vaikka taso edelleen onkin hyvä verrattaessa moniin muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Luvussa neljä esitetty tarkastelu osoittaa, että samankaltaista ja voimakkaampaakin kehitystä tapahtui muissakin Länsi- ja Pohjois-Euroopan maissa.

Stern huomauttaa Ruotsin kehitystä samana tarkasteluajanjaksona koskevassa tutkimuksessaan, että vastaava kehityskulku ei tapahtunut Ruotsissa ensimmäistä kertaa.²⁴¹ Kun liian suuria määriä turvapaikanhakijoita alkaa saapua, Ruotsin hallitukset ovat poliittisista taustoistaan riippumatta valmiita luomaan politiikkoja, jotka estävät turvapaikanhakijoita saamasta suojelua. Toimintapolitiikka osoittaa Sternin mukaan todeksi väitteen, että humaninen ja avokätinen turvapaikkapolitiikka on valtion näkökulmasta mahdollinen kenties vain silloin, kun sitä ei laiteta testiin.²⁴² Suomessa vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrän kasvu oli ensimmäinen merkittävä testi turvapaikkajärjestelmälle. Suomen toimintamalli myötäili Ruotsista saatuja kokemuksia.

Euroopan komission esittämässä sääntelykokonaisuudessa tuleviin turvapaikkatesteihin, eli turvapaikanhakijamäärien äkilliseen kasvuun, varaudutaan erityisellä kriisi- ja *force majeure*-asetuksella. Etukäteistä valmistautumista on pidettävä lähtökohtaisesti positiivisena asiana. Osa kriisimekanismeista, kuten joidenkin käsittelyaikojen pidentäminen, palvelee varmasti turvapaikanhakijoitakin. Osa sääntelystä, kuten edellisessä luvussa esitelty 75 prosentin sääntö, vaikuttaa valmistellun ennen kaikkea viranomaisen tarpeita ajatellen.

Kriisi- ja *force majeure*-poikkeustiloista tulisi myös siirtyä normaalitilanteen sääntelyyn mahdollisimman nopeasti, ja ainakin paperilla ehdotuksessa on luotu tätä varten mekanismit. Toisaalta on todettava, että esimerkiksi Ruotsissa on edelleen jatkettu vuonna 2016 säädetyin tilapäisen lain voimassaoloa. Tämänkaltaisen kehityssuunnan vuoksi oikeustieteellisen tutkimuksen ei tule suhtautua kritiikittömästi siihen, mitä ehdotetaan poikkeusajan sääntelyksi.

Yhtenä metodina tutkimuksessa oli tarkastella turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista lakikirjoissa (*law in books*) ja oikeudellisissa käytännöissä (*law in action*). Turvapaikanhakijan oikeuksia koskeva sääntely on Suomessa ja Euroopan unionissa kattavaa. Tästä huolimatta

²⁴¹ Stern viittaa vuonna 1989 tehtyyn niin kutsuttuun Lucia-päätökseen olla myöntämättä suojelua pakolaissopimuksen mukaisesti ja vuoden 1992 päätökseen rajata Kosovon albanialaisten pääsyä Ruotsiin esittämään turvapaikkahakemusta. Stern, 2018, s. 258–261.

²⁴² Stern, 2018, s. 262.

tutkimukseni kokoamasta aineistosta syntyy kuva, että on perusteltua olla huolissaan turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisesta oikeudellisissa käytännöissä. Loppupäätelmissä on jo esitetty kattavaa analyysia viranomaistoiminnan muutoksista Suomessa. Huolenaihe kuitenkin kasvaa, jos ennakoidaan komission esittämän sääntelypaketin vaikutuksia. Pidänkin huolestuttavana sitä, miten turvapaikanhakijoiden oikeudet toteutuvat oikeudellisissa käytännöissä erityisesti *hot spoteissa* toteutettavissa rajamenettelyissä.

Tutkimukseni valossa on äärimmäisen tärkeää, että sääntelykokonaisuudessa asetetaan tarkat kriteerit sille, miten jäsenvaltioiden on toteutettava velvollisuuksiaan. Tämä yhdistettynä riittävään seurantaan voisi edistää sitä, että tosiasiallisessa oikeudellisessa toiminnassa ja jäsenvaltioiden käytännöissä ei tukeuduttaisi keskinäiseen kilpailuun mahdollisimman epäsuotuisien käytäntöjen luomiseksi. Tämä vaatii myös toimivaa vastuunjakomekanismia. Suomen voidaan todeta toimineen esimerkillisesti solidaarisuuden osalta, sillä se ainoana jäsenvaltiona on ottanut täysimääräisenä vastaan sovitut unionin sisäisesti siirrettävät turvapaikanhakijat.²⁴³

Tutkielmani jatkokysymyksenä oli, millainen painoarvo tehokkuudella ja joutuisuudella tulee olemaan tulevaisuuden turvapaikkaprosessissa. Kansallisesti on esitetty sellaisia panostuksia turvapaikanhakijan oikeusturvaan, jotka todennäköisesti aidosti tukevat joutuisuutta ja tehokkuutta. Tällaisia ovat edellä mainitut muutokset oikeusapuun ja valitusaikeisiin. Toisaalta pääministeri Marinin hallitusohjelmassa ei esitetä muutoksia esimerkiksi yksityisen avustajan rooliin, valituslupaperusteisiin ja uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnykseen. Tietyiltä osin siis jää voimaan sääntelyä, jossa tehokkuuden ja joutuisuuden tavoittelu on saanut huomattavan painoarvon, mutta sääntely ei tosiasiallisesti palvele näiden tavoitteiden saavuttamista.

Jos tehokkuuden ja joutuisuuden oikeussuojan osa-alue onkin saanut kohtuuttoman suuren painoarvon kansallisella tasolla, on sen painoarvo huomattava myös Euroopan unionin sääntelyn tasolla. Euroopan komission esittämän muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen perusteluissa ja tavoitteissa korostuvat sujuvoittaminen, tehostaminen, nopeuttaminen ja virtaviivaistaminen.

²⁴³ HaVL 6/2021 vp, s. 15.

Euroopan unionin turvapaikkapolitiikkaa tarkastelevassa kirjallisuudessa onkin todettu unionin siirtyneen sisäisestä oikeuskeskeisestä politiikasta ulkorajoja ja unionin ulkopuolta koskevaan politiikkaan.²⁴⁴ Kirjallisuudessa mainittu eurooppalaisen vastuun ulkoistaminen tapahtuu painottamalla kehittämissyhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa maahanmuuton lopettamiseksi, ulkoisten rajojen kontrolloinnilla ja solidaarisuuden puutteesta johtuvan *race to the bottom* -vaikutuksen vuoksi suojelun standardien laskemisella.²⁴⁵ Esitettyyn muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen tutustuminen osoittaa, että painotus ulkorajoihin ja ulkoistukseen jatkuu.

Tutkimusten mukaan menettelyn oikeudenmukaisuus on jopa tärkeämpää kuin halutun päätöksen saaminen.²⁴⁶ Vaikka tämä ei pitäisikään täysin paikkaansa kansainvälisen suojelun asioissa, tulee prosessin tuntua hakijasta reilulta. Mitä paremmin preventiivistä oikeussuojaa pystytään antamaan, sitä vähemmän hakijoilla tulisi olla tarvetta valittaa päätöksistä hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi panostukset oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan prosessin alkuvaiheessa ovat tarpeellisia. Turvapaikkaprosessin nopeuttamisen tulisi kohdistua viranomaisen päätöksentekomenettelyn keston sen jälkeen, kun riittävä selvitys hakemuksen perusteista on saatu. Nopeuttamisen ei tule lyhentää hallintomenettelyn alkuvaihetta, jotta aika turvapaikkahakemuksen perusteiden esittämiselle ei lyhene entisestään. Edellä mainittu vähimmäiskäsittelyaika hallintomenettelyn ensivaiheelle voisi palvella sitä, että nopeuttaminen yhteisessä eurooppalaisessa turvapaikkajärjestelmässä kohdistuisi oikeaan vaiheeseen hallintomenettelyä.

Kokemus reilusta menettelystä saattaa lisätä sitä, että kielteisen päätöksen saaneet henkilöt palaavat takaisin kotimaahansa. Paperittomien määrän seuraaminen Suomessa ja Euroopan unionissa saattaa antaa tärkeitä viitteitä suojelun myöntämisen tulkintalinjasta ja suojelukategorioiden tarkoituksenmukaisuudesta. Positiivista komission esittämässä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa on, että siinä on kiinnitetty huomiota muiden laillisten maahanmuuttoväylien kehittämisen tärkeyteen. Työperäisen maahanmuuton kehittäminen saattaisi vähentää kansainvälisen suojelun reittiin turvautumista, kun henkilö tosiasiallisesti etsii parempaa elämää ja elintasoja. Toisaalta Suomessa trendinä näyttäytyy

²⁴⁴ Bendel, 2019, s. 263.

²⁴⁵ Bendel, 2019, s. 263.

²⁴⁶ Koivisto, 2014, s. 54.

olevan enneminkin kaikenlaisen maahanmuuton rajoittaminen, mikä näyttäytyy viime vuosina tehdyissä rajoituksissa perheenyhdistämiseen.²⁴⁷

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen myötä ei voitane enää aidosti puhua Suomen turvapaikkajärjestelmästä. Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää kehitettäessä Suomen on pidettävä esillä kansainvälisen suojelun perimmäisiä lähtökohtia, eli vainoa kokeneen henkilön oikeutta esittää turvapaikkahakemus. Turvapaikanhakijoiden preventiivisen oikeussuojan takaaminen on jäsenvaltioiden vastuulla, eikä oikeussuojan osa-alueista voida valita painottaa vain niitä, mitkä palvelevat jäsenvaltioiden tarpeita. Oikeussuoja on kokonaisuus, jonka osatekijät palvelevat toisiaan.

Ihmisoikeusnormien avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi teorian ja käytännön yhdistyessä hallintomenettelyssä voidaan päätyä hyvin monenlaisiin ”oikeisiin” tulkintoihin kansainvälisen suojelun tarpeesta.²⁴⁸ Tämän vuoksi loppupäätelmien lopuksi painotan repressiivisten oikeussuojakeinojen merkitystä turvapaikanhakijan oikeuksien toteutumisessa. Oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa on turvapaikanhakijoiden oikeus, jonka pitäisi olla yhtä kattava kuin muillakin hallinnon asiakasryhmillä. Samoin oikeuden ei pitäisi riippua esimerkiksi siitä, onko turvapaikanhakijan lähtömaa kategorisoitu turvalliseksi alkuperämaaksi tai onko suojelua koskeva hakemus käsitelty nopeutetussa rajamenettelyssä.

Kansainvälisen suojelun asioissa turvapaikanhakijoiden puolelta vaakakupissa on intressejä kuten oikeus elämään ja kidutuksen kieltö. Vastaanottavan valtion puolelta vaakakupissa on tutkielmani perusteella intressejä kuten joutuisa ja tehokas turvapaikkaprosessi, järjestelmän väärinkäytön ehkäiseminen, oletettujen vetotekijöiden karsiminen ja turvapaikanhakijamäärän vähentäminen. Perus- ja ihmisoikeuksia ei tulisi rajoittaa ainakaan silloin, kun muutoksilla saadut voitot muiden intressien edistämisessä ovat lähinnä triviaaleja. Tällöin ainoaksi merkittäväksi muutokseksi jäävät perus- ja ihmisoikeuksien heikennykset.

²⁴⁷ Pirjatanniemi, 2021, alaluku 3.7.

²⁴⁸ Lainausmerkit alkuperäiset, Pirjola, 2012, s. 259.