



**UNIVERSITY
OF TURKU**

This is a self-archived – parallel-published version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details. When using please cite the original.

AUTHOR	Johanna Vanto
TITLE	Turvapaikkaviranomaisten harkintavalta luo haavoittuvuutta turvapaikanhaussa
YEAR	2023
DOI	-
VERSION	Kustantajan PDF
CITATION	Vanto Johanna: Turvapaikkaviranomaisten harkintavalta luo haavoittuvuutta turvapaikanhaussa, Haaste 3/2023.
LICENSE	-

HAASTE

Haaste-lehti käsittelee rikoksentorjuntaa ja kriminaalipolitiikkaa

[Rikoksentorjunta](#) / [fi](#) / [Haaste-lehti](#) / Artikkele

Turvapaikkaviranomaisten harkintavalta luo haavoittuvuutta turvapaikanhaussa

20.9.2023 8.20



Väitöstutkimus esittää, että turvapaikkaprosessi voi vaikeutua hakijoille, kun käytännöt muuttuvat tiheään ja ilman että hakijat tietävät muutoksista. Kansainvälistä suojelua koskevat kriteerit voivat olla hakijoille abstrakteja ja vaikeasti ymmärrettäviä. Lisäksi lähestymistavat turvapaikanhakijan kertomuksen uskottavuuden arviointiin vaihtelevat päätöksenteon eri tasoilla. Turvapaikkaprosessia vaikeuttaa myös se, että hyödyllinen järjestötoiminta on hakijan ulottumattomissa.

Päätöksentekijän inhimillisen harkintavallan ajatellaan suojaavan ongelmallisia normeja ja jopa kyseenalaisia algoritmeja vastaan nyt kun automaattista päätöksentekoa hyödynnetään viranomaistoiminnassa yhä laajemmin. Esimerkiksi automaattista päätöksentekoa Maahanmuuttoviraston toiminnassa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 276/2022 vp) painotetaan vaativaa oikeudellista harkintaa sisältävien asiaryhmien jättämistä pois automaattisen päätöksenteon piiristä.

Hallituksen esityksessä turvapaikka-asiat mainitaan asiaryhmänä, joka on erityisen merkityksellinen asianosaisen oikeusturvan kannalta ja joka tyypillisesti sisältää vaativaa oikeudellista harkintaa. Turvapaikanhakijan näkökulmasta päätöksentekijän harkintavalta voi kuitenkin sisältää myös riskejä. Ulkomaalaislain on havaittu olevan ylipäättään vaikeaselkoinen ja suovan päätöksentekijöille paikoitellen suuren harkintavallan. Esimerkiksi maahantulosäännösten kiertämistä koskeva ulkomaalaislain pykälä, kuten **Elsa Korkman** Ihmisoikeusliiton raportissa huomauttaa, on epäselvä ja antaa päätöksentekijöille laajan harkintavallan evätä oleskelulupa.

Tyypillisesti harkintavalta mielletään yksittäisen päätöksentekijän mahdollisuudeksi valita, miten toimia ja mitä painottaa erilaisista vaihtoehdoista, niin tosiseikkojen kuin lain soveltamisen kannalta. Harkintavaltaa on kuitenkin syytä tarkastella myös päätöksentekijän yksittäistapauksellista harkintaa laajemmasta näkökulmasta.

Kolme osatutkimusta sisältävässä väitöskirjassani tutkin, kuinka turvapaikkapäätösten tekijät voivat hyödyntää olemassa olevaa lainsäädäntöä ja siihen perustuvaa harkintavaltaansa maahanmuuton valvontatarkoituksiksi sekä sitä, millaisia seurauksia harkintavallan käytöllä turvapaikkaprosessissa voi olla haavoittuvaan asemaan joutuneille hakijoille – etenkin yksilöille, jotka hakevat turvapaikkaa seksuaalisen suuntautumisen perusteella.

Väitöskirjassa hyödynnän prosessuaalisen haavoittuvuuden (engl. procedural vulnerability) käsitettä, jota on aiemmin käytetty lähinnä ilmastonmuutosta ja

alkuperäiskansoja koskevassa tutkimuksessa. Käsite voi laajentaa ymmärrystä riskeistä, joita harkintavallan käyttö turvapaikkapäätöksenteossa voi hakijoille tuottaa. Prosessuaalisen haavoittuvuuden käsite voi siirtää haavoittuvuutta koskevan keskustelun painopistettä pois yksilöiden haavoittuvuuksista kohti niitä normeja ja käytäntöjä, jotka tuottavat haavoittuvuutta viranomaismenettelyissä.

Täyskäännös turvapaikkapäätöksenteon käytäntöihin?

Ensimmäisessä osatutkimuksessa selvitimme syitä nuorten irakilaisten turvapaikanhakijoiden saamien myönteisten turvapaikkapäätösten osuuden romahdukselle Suomessa vuoden 2015 pakolaiskriisin kontekstissa. Vertailimme turvapaikkapäätöksiä kahdella eri ajanjaksolla: aineistona on 125 päätöstä vuodelta 2015 ja 118 päätöstä vuodelta 2017.

Keskeisenä tuloksena on, että viranomaisten selitykset hakemusten laskeneelle hyväksymisprosentille eivät saa tukea aineistosta. Viranomaiset esimerkiksi esittivät moralisoivaan sävyyn, että Suomeen tuli kriisin myötä enemmän turvapaikkaa yksin hakevia nuoria miehiä, kun taas naapurimaihin, kuten Ruotsiin, tuli enemmän lapsiperheitä. Hakijaprofiilissa ei kuitenkaan havaittu vertailtavien ajanjaksojen välillä muutosta, joka voi selittää romahtaneen hyväksymisprosentin. Miesten, naisten ja perheellisten hakijoiden osuudet pysyivät samankaltaisina vertailtavilla ajanjaksoilla. Tutkimuksessa ei myöskään havaittu muutosta siinä, miten usein hakijat vetosivat aiemmin koettuun vainoon tai pelkoon tulevasta vainosta.

Sen sijaan hakijoiden väitteitä epäiltiin ja samankaltaisia tosiseikkoja arvioitiin eri tavoin kuin aiemmin. Esimerkiksi vuoden 2015 ajanjaksolla vielä valtaosassa tapauksista (85 %) hakijoiden väkivallan pelkoa uskottiin, mutta vuoden 2017 ajanjaksolla väkivallan pelkoa pidettiin uskottavana vain noin viidesosassa tapauksista (19 %). Vuoden 2017 ajanjaksolla miltei kaikissa päätöksissä (95 %) päätöksentekijä myös arvioi aiemmin koettujen oikeudenloukkausten olevan yksittäisiä, irrallisia tapahtumia, joilla ei ollut yhteyttä vainon uhkaan tulevaisuudessa, kun vielä 2015 näin arvioitiin vain noin kymmenesosassa (11 %) tapauksista.

Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että turvapaikkapäätösten tekijät voivat hyödyntää laajaa harkintavaltaansa turvapaikkapäätöksenteon suurten linjojen muuttamiseen. Kuten tutkimuskirjallisuudessa on jo ennestään havaittu, pakolaisen määritelmä ja turvapaikkajärjestelmät eivät ole staattisia, vaan muovautuvat esimerkiksi kriisien ja muuttuvien poliittisten prioriteettien myötä. Nopeasti ja läpinäkyvästi muuttuva turvapaikkapolitiikka voi tehdä turvapaikanhakijan asemasta entistä haavoittuvamman.

Hallinnollisten soft law -instrumenttien sudenkuopat

Toisessa osatutkimuksessa tutkin lainsoveltajien haastattelujen avulla, miten turvapaikanhakijan seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin arviointiin luotu DSSH-malli (Difference, Stigma, Shame ja Harm) toimii käytännössä. Ulkomaalaislaissa tietyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen kriteerit, esimerkiksi seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuoli-identiteetin perusteella, ovat turvapaikkaperusteena varsin yleisluontoisia ja jättävät päätöksentekijöille laajan harkintavallan. DSSH-malli tarjoaa seksuaalisen suuntautumisen ja sukupuoli-identiteetin arviointiin valmiin narratiivin, joka nojaa erilaisuuden kokemuksiin, tunteisiin (esimerkiksi häpeän tunteisiin tai parisuhteeseen liittyviin tunteisiin) ja ymmärrykseen oman identiteetin rakentumisesta.

Tuloksena on, että lainsoveltajilla – erityisesti hallinto-oikeustuomareilla, joille malli voi olla vieraampi kuin Maahanmuuttoviraston päätöksentekijöille – saattaa olla vaikeuksia soveltaa abstrakteja identiteettiin ja tunteisiin liittyviä ulottuvuuksia. Koska turvapaikan saaminen seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuoli-identiteetin perusteella voi edellyttää DSSH-mallin mukaisen kertomuksen esittämistä, mallin soveltaminen saattaa viedä mahdollisuudet turvapaikkaan. Hakijoilla voi olla esimerkiksi vaikeuksia kuvata tunne-elämänsä ja identiteettinsä rakentumista tai heiltä voi puuttua esimerkiksi kokemusta syvistä ja pitkäkestoisista parisuhteista samaa sukupuolta olevan kumppanin kanssa.

Hallinnollisten soft law -instrumenttien, kuten DSSH-mallin, käyttö voi tehdä turvapaikkapäätöksenteosta epäyhtenäistä päätöksenteon eri tasoilla. Tämä epäyhtenäisyys voi puolestaan tehdä turvapaikkajärjestelmästä hakijalle entistä vaikeamman luovia ja päätöksenteon lopputuloksesta vaikeammin ennustettavan.

Turvapaikanhakijat järjestöjen avun tarpeessa

Kolmannessa osatutkimuksessa selvitän, millainen rooli turvapaikanhakijoiden osallistumisella queer-järjestöjen toimintaan ja järjestöjen antamalla lausunnoilla hakijoista on kansainvälistä suojelua koskevassa päätösharkinnassa. Aineistona ovat lainsoveltajien ja järjestötoimijoiden haastattelut. Tutkimustuloksena on, että järjestöjen tarjoamalla selvityksellä on merkitystä erityisesti epäselvissä tapauksissa ja hakijan oman kertomuksen tukena. Hallinto-oikeuden tuomareiden suhtautuminen oli tosin myönteisempää kuin Maahanmuuttoviraston. Queer-järjestöltä saatu tuki ja ohjaus voivat olla hakijalle tärkeitä turvapaikanhaun lopputuloksen kannalta myös siksi, että se voi auttaa hakijaa puhumaan seksuaalisuudesta ja sukupuoli-identiteetistä tavoilla, joita lainsoveltajat odottavat ja ymmärtävät.

Queer-järjestöillä on siten tärkeä välittäjän rooli turvapaikanhaussa lainsoveltajien ja hakijoiden välillä. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että turvapaikkapäätöksentekoon voivat laajassa mielessä osallistua myös järjestötoimijat, esimerkiksi määriteltessään, millainen turvapaikanhakija kuuluu uskottavasti seksuaalivähemmistöön. Queer-järjestöjen merkitys turvapaikkapäätöksenteossa voi asettaa turvapaikanhaussa epäsuotuisaan asemaan yksilöt, jotka eivät halua osallistua järjestötoimintaan, joille järjestötoimintaa ei ole tarjolla tai joiden seksuaalisuus ei ole järjestötoimijoiden tunnistettavissa.

Lopuksi

2020-luku on turvapaikka- ja muuttoliikepolitiikan kannalta keskeisten muutosten vuosikymmenen paitsi Euroopan unionin tasolla myös kansallisesti. Suomessa ulkomaalaislakia ollaan uudistamassa kokonaisuudessaan ja Maahanmuuttovirasto on muokkaamassa toimintaansa ja ohjeistuksiaan.

Myös **Petteri Orpon** hallituksen hallitusohjelma sisältää lukuisia muutosehdotuksia ulkomaalaisten asemaan ja oikeuksiin. Turvapaikanhaun kannalta huomionarvoisiin muutosesityksiin sisältyy esimerkiksi se, ettei hakijan kanssa tarvitse käydä läpi turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaa, kiristyksen muutoksenhakuoikeuteen sekä kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituuden lyhentäminen EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin. Hallitusohjelmassa hyödynnetään lisäksi kriminalisointeja liikkuvuuden kontrolloimiseksi. Hallitusohjelma sisältää esimerkiksi tavoitteet vankeusrangaistuksen säättämisestä paperittomuudelle ("laiton maassaolo") ja ulkomaalaisen säilöönnoton mahdollisuuksien laajentamiselle.

Tässä myllertävässä poliittisessa kontekstissa puhe prosessuaalisesta haavoittuvuudesta saattaa vaikuttaa näpertelyltä, mutta oikeastaan nyt sille on tilausta ehkä enemmän kuin koskaan. On suunnattava katse kohti haavoittuvuutta tuottavia normeja ja käytäntöjä. Huomiota on tärkeää kiinnittää paitsi näyttäviin lakihankkeisiin myös kenties huomaamattomampiin mutta yksilöiden kannalta keskeisiin käytäntöihin ja menettelyihin.

Johanna Vanto

Kirjoittaja työskentelee tutkijana Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa.

Kirjoitus perustuu artikkeleihin Vanto 2022a, Vanto 2022b ja Vanto ym. 2022 sekä Johanna Vanton syksyllä 2023 Turun yliopistossa julkaistavaan väitöskirjaan "Wiggle Room: Discretionary Power and Vulnerability in Asylum Procedure".

Lähteet

Korkman, E. (2023). [Selvitys maahanmuuttolupien kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä](#), Helsinki, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisu 2.

Vanto, J. (2022a). "Onko sinulla järjestöltä joku paperi meille?" Queer-kansalaisjärjestöjen rooli ja merkitys seksuaalista suuntautumista koskevassa turvapaikkapäätöksenteossa, Oikeus 51(3), 361–380.

Vanto, J. (2022b). The Queer Story and How to Tell It: DSSH Model in Queer Asylum Determinations, Retfaerd 45(1), 9–26.

Vanto, J., Saarikkomäki, E., Alvesalo-Kuusi, A., Lepinkäinen, N., Pirjatanniemi, E., ja Lavapuro, J. (2022). Collectivized Discretion: Seeking Explanations for Decreased Asylum Recognition Rates in Finland After Europe's 2015 "Refugee Crisis", International Migration Review 56(3), 668–988.

[Haaste 3/2023](#)

3-2023 EU MAAHANMUUTTOVIRASTO GLOBALISAATIO HALLINTOTUOMIOISTUIMET KÄYTÄNTÖ OIKEUSKÄYTÄNTÖ PÄÄTÖKSENTEKO
SUKUPUOLIVÄHEMMISTÖT TURVAPAIKAT

