

Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017

Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia
koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä

Saarikkomäki, E.
Oljakka, N.
Vanto, J.
Pirjatanniemi, E.
Lavapuro, J.
Alvesalo-Kuusi, A



Turun yliopisto
University of Turku



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUODÁÁITTARDEADDJI



SISÄLLYS

1	Johdanto	1
2	Tutkimuksen oikeudellinen tausta	3
	2.1 Kansainvälisen suojelun lähtökohdat.....	3
	2.2 Ulkomaalaislaki ja kansainvälinen suojelu	4
3	Empiirisen tutkimuksen tavoitteet, aineisto ja menetelmät.....	7
	3.1 Tavoitteet.....	7
	3.2 Tutkimuksen toteuttaminen, aineisto ja menetelmät	8
4	Kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa tapahtuneet muutokset 2015–2017.....	9
	4.1 Päätösten rakenne ja perusteleminen	10
	4.2 Hakijaprofiilien kuvaus.....	11
	4.3 Myönteisten ja kielteisten päätösten määrät.....	13
	4.4 Vainon syyt.....	15
	4.5 Vainoksi katsottavat teot.....	19
	4.6 Aiemmat oikeudenloukkaukset	22
	4.7 Aiempiin oikeudenloukkauksiin perustuvat uhka-arviot.....	23
	4.8 Sisäinen pako ja viranomaissuojeluun turvautuminen.....	26
	4.9 Kielteisten päätösten argumentit siitä, miksi hakijan pelko ei ole perusteltu	27
5	Yhteenveto ja johtopäätökset	29
	5.1 Keskeiset tulokset.....	29
	5.2 Empiiristen havaintojen oikeudellinen merkitys ja muutosten selitystekijöitä	34
	5.3 Pilottitutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimustarpeet.....	36
	Liitteet.....	38

1 Johdanto

Lähi-idässä pitkään jatkuneiden konfliktien seurauksena turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi Euroopassa voimakkaasti vuonna 2015. Myös Suomesta haettiin kansainvälistä suojelua vuonna 2015 poikkeuksellisen paljon – hakemuksia tehtiin yli 32 000, kun aiempina vuosina luku oli ollut muutama tuhat vuodessa. Maahanmuuttovirasto teki vuoden 2015 lopulla ja vuonna 2016 aiempaan verrattuna moninkertaisen määrän kansainvälistä suojelua koskevia päätöksiä.

Tilanteeseen reagoitiin Suomessa tiukentuvalla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla sekä niihin perustuvilla lainsäädännön muutoksilla. Vaikka osa uudistuksista oli toteutettu jo ennen syksyä 2015,¹ keskeisenä muutosten alkusysäyksenä voidaan kuitenkin pitää 8. joulukuuta 2015 julkistettua Juha Sipilän hallituksen turvapaikkapoliittista toimenpideohjelmaa.² Sen mukaan Suomen tavoitteena oli lyhyellä aikavälillä ”katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta maahamme, saada turvapaikkakustannukset hallintaan sekä kotouttaa tehokkaasti turvapaikan saaneet.” Tavoitteen toteuttamiseksi toimenpideohjelmassa sitouduttiin muun muassa kiirehtimään turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa koskevia ulkomaalaislainsäädännön muutoksia, tehostamaan viranomaisen toimintaa turvapaikanhakijoiden asioiden käsittelyssä, arvioimaan uudelleen turvallisia maita koskevia linjauksia, tarkistamaan sisäisen paon mahdollisuuksia sekä muuttamaan turvapaikanhakijalle annettavan oikeusavun palkkioperusteet asiakaskohtaisiksi. Jo ennen hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman julkistamista Maahanmuuttovirasto oli päivittänyt muun muassa Irakia koskevan maalinjauksensa.³ Tuoloinen sisäministeri Petteri Orpo (kok.) arvioi tuoreeltaan julkisuudessa uuden linjauksen tiukentavan turvapaikan myöntämisen edellytyksiä ja johtavan aiempaa suurempaan määrään kielteisiä päätöksiä.⁴

Maahanmuuttoviraston toiminnasta ja Suomen tiukentuneesta turvapaikkalinjasta on sittemmin käyty runsaasti keskustelua julkisuudessa. Muutokset ovat heijastuneet myös tuomioistuinten toimintaan. Esimerkiksi menettely- ja tulkintavirheen vuoksi hallinto-

¹ Ks. erityisesti ulkomaalaislain 51 §:n muutos 2015/674, jolla estettiin tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen tilanteissa, joissa ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hän vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

² Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015. Saatavilla osoitteessa <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/Hallituksen+turvapaikkapoliittinen+toimenpideohjelma+8.12.2015/98990892-c08e-4891-8c23-0d229f1d6099> (vierailtu 5.3.2018).

³ Ks. Irakin tilannekuva, lokakuu 2015. http://migri.fi/documents/10197/5798793/63197_irakin_tilanne_lokakuussa_2015.pdf (vierailtu 5.3.2018)

⁴ Ks. ministeri Orpon haastattelu verkkouutisissa 20.10.2015. ”Tämä kiristää linjaa” - sisäministeri sanoo kielteisten turvapaikkapäätösten määrän kasvavan. <https://www.verkkouutiset.fi/tama-kiristaa-linjaa-sisaministeri-sanoo-kielteisten-turvapaikkapaatosten-maaran-kasvavan-42253/> (vierailtu 5.3.2018)

tuomioistumista palautettujen päätösten määrä kasvoi Maahanmuuttoviraston mukaan 4 %:iin vuonna 2017.⁵

Koska systemaattista tutkimustietoa tiukentuneen turvapaikkapolitiikan vaikutuksista Maahanmuuttoviraston päätöksentekoon ei ollut saatavilla, Turun yliopiston (TY) oikeustieteellinen tiedekunta, Åbo Akademin (ÅA) ihmisoikeusinstituutti ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu (YVV) päättivät toteuttaa empiirisen tutkimuksen, jossa selvitetään kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä tapahtuneita muutoksia. Tutkimusryhmään kuuluivat VTT Elsa Saarikkomäki, OTM Nea Oljakka, tohtorikoulutettava Johanna Vanto ja julkisoikeuden professori Juha Lavapuro. Tutkimusryhmän vetäjinä toimivat kansainvälisen oikeuden ja valtiosääntöoikeuden professori Elina Pirjatanniemi ja oikeussosiologian professori Anne Alvesalo-Kuusi.

Tutkimushankkeen toteutus alkoi elokuussa 2017. Hankkeen aikataulu oli kireä, sillä sen keskeisimmät tulokset haluttiin saada osaksi keväällä 2018 eduskunnalle annettavaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta. Tutkimusaineiston saatavuuteen liittyi samoin epävarmuustekijöitä. Näistä syistä tutkimuksen kysymyksenasetteluun ja käytettävään aineistoon jouduttiin tekemään useita rajoituksia. Tutkimus on siten luonteeltaan pilottitutkimus.

Tutkimuksen aineistona on 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevat myönteiset ja kielteiset kansainvälistä suojelua koskevat päätökset kahdelta eri ajanjaksolta vuosina 2015 ja 2017 (yhteensä N=243). Tutkimus kohdistettiin Irakin kansalaisiin, koska heidän osuutensa kansainvälistä suojelua hakevista oli tarkasteltavilla ajanjaksoilla selvästi suurin. Tutkimus kohdistettiin edellä mainittuun ikäryhmään, sillä suurin osa kaikista kansainvälistä suojelua hakevista kuuluu tähän ikäryhmään.

Ensimmäinen tutkimukseen valittu ajanjakso vuoden 2015 kevätkesältä edustaa niin sanottua normaalitilannetta eli ajanjaksoa ennen kansainvälisen suojelun hakemus- ja päätösmäärien hetkellistä voimakasta kasvua ja ennen ulkomaalaislakiin tehtyjä muutoksia. Toinen ajanjakso vuoden 2017 kesäkaudelta edustaa uutta normalisoitunutta tilannetta, jolloin hakemus- ja päätösmäärät olivat vähentyneet merkittävästi loppuvuoden 2015 (hakemukset) ja vuoden 2016 (päätökset) huippulukemista, ollen kuitenkin yhä korkeampia kuin vertailuajanjaksoilla vuonna 2015. Vertailemalla näitä kahta ajanjaksoa pyrimme selvittämään, onko Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö muuttunut kansainvälisen suojelun suhteen ja missä määrin ja millä tavoin se on muuttunut tarkasteluajanjaksojen välillä.

⁵ Ks. Maahanmuuttovirasto: Vuoden 2017 tilastot: Turvapaikanhakijoita selvästi edellisvuosia vähemmän – ensimmäisen hakemuksen jätti reilut 2 100 hakijaa. Saatavilla osoitteessa https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vuoden-2017-tilastot-turvapaikanhakijoita-selvasti-edellisvuosia-vahemman-ensimmaisen-hakemuksen-jatti-reilut-2-100-hakijaa?p_p_auth=r65GU3nu (vierailtu 5.3.2018)

2 Tutkimuksen oikeudellinen tausta

2.1 Kansainvälisen suojelun lähtökohdat

Kansainvälisen oikeuden mukaan kukin valtio päättää siitä, kenet se päästää alueelleen. Toisaalta jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on myös oikeus hakea kansainvälistä turvapaikkaa.⁶ Vastaavaa oikeutta turvapaikkaan ei sen sijaan kansainvälisen oikeuden nojalla ole. Kansainvälinen oikeus sisältää kuitenkin niin sanotun palautuskiellon, jonka mukaan ketään ei saa lähettää sellaiselle alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi.

Tämä kieltäminen on kirjattu pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen⁷ ja se sisältyy myös lukuisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tähän artiklaan viitaten katsonut, että valtio rikkoo ihmisoikeussopimusta, jos se luovuttaa henkilön toiseen maahan 3 artiklassa kiellettyihin olosuhteisiin.⁹ Vastaavasti Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan 19(2) artikla kieltää palauttamasta, karkottamasta tai luovuttamasta ketään sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.¹⁰ Myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa kielletään sopimusvaltiota luovuttamasta ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutuksi.¹¹ Vastaavasta palautuskiellosta säädetään myös perustuslain (PL) 9 §:n 4 momentissa. Sen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Vaikka säännöksessä ei mainitakaan pakolaisia tai turvapaikanhakijoita erikseen, sillä on perustuslain esitöidenkin mukaan asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen.¹²

Perustuslain palautuskielto on ihmisoikeusvelvoitteiden tavoin tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siir-

⁶ Yhdistyneiden kansakuntien yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus, artikla 14(1), saatavilla osoitteessa <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (vierailtu 5.3.2018). Ks. myös EU:n perusoikeuskirjan artikla 18, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

⁷ Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, artikla 33, SopS 77/1968.

⁸ Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, SopS 77/1999.

⁹ Ks. Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.7.1989.

¹⁰ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

¹¹ Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, SopS 60/1989.

¹² Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp, s. 52.

retään toiseen valtioon. Siten esimerkiksi ulkomaalaisen käännäminen on yhtä lailla PL 9 §:n 4 momentin palautuskiellon piirissä kuin ulkomaalaisen karkottaminen. Kieltoa pidetään myös sillä tavoin ehdottomana, ettei siitä voida poiketa edes pakottavasta syystä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia rajoitusedellytyksiä soveltaen.

Edellä mainittujen kansainvälisten sitoumusten ja perustuslain ohella kansainvälinen suojelelu perustuu nykyisin myös Euroopan unionin oikeuteen, ja EU:n toimivalta on tällä alalla laajentunut jatkuvasti. Turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä on runsaasti ja alan asetukset ja direktiivit sekä niitä koskevat EU:n tuomioistuimen tulkintalinjat sitovat luonnollisesti Suomea. Mainittu EU:n lainsäädäntö on implementoitu osaksi Suomen lainsäädäntöä pääosin ulkomaalaislain (UlkL 30.4.2004/301) avulla.

Kansainvälistä suojeleluä koskevat normit muodostavat monitahoisen kokonaisuuden, jossa päätöksentekijän on kansallisen lainsäädännön ohella otettava huomioon yhtäältä kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niitä koskeva soveltamiskäytäntö ja toisaalta myös EU:n lainsäädäntö ja sitä koskeva soveltamiskäytäntö. Vaikka mainitut kansainväliset normit on pyritty ottamaan huomioon ulkomaalaislaissa, niillä on siten Suomea sitovina kansainvälisinä velvoitteina oikeudellisessa tulkinnassa myös itsenäinen merkitys.

2.2 Ulkomaalaislaki ja kansainvälinen suojelelu

Maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan UlkL 87 §:n mukaan myöntää turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siksi, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi:

- alkuperän,
- uskonnon,
- kansallisuuden,
- tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai
- poliittisen mielipiteen johdosta

Lisäksi edellytetään, että hän on pelkonsa johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeleluun. Turvapaikan voi siten saada vain sellainen henkilö, joka pelkää joutuvansa vainotuksi nimenomaan edellä kuvatuista syistä.

Vainoksi katsotaan UlkL 87 a §:n mukaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi luonteeltaan sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös lievemmät ihmisoikeusloukkaukset, jos niitä on runsaasti. Laissa kuvataan esimerkkejä vainoksi katsottavista teoista, joita voivat olla:

- fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta,
- syrjivät viranomaistoimenpiteet,
- kohtuuton tai syrjivä syytteesen paneminen tai rankaiseminen,

- muutoksenhakumahdollisuuksien puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus,
- syytetoimet tai rankaiseminen sen vuoksi, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi rikoksia rauhaa vastaan, sotarikoksia tai rikoksia ihmiskuntaa vastaan, törkeän muun kuin poliittisen rikoksen tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon,
- luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuvat teot

Jos henkilö ei täytä UlkL 87 §:n mukaisia edellytyksiä turvapaikan saamiseksi eli häntä ei vainota edellä mainituista syistä, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Tällöin edellytetään (UlkL 88 §), että on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Lisäksi edellytetään, että kyseinen henkilö on tällaisen vaaran takia joko kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Vakavalla haitalla tarkoitetaan kuolemanrangaistusta ja teloitusta, kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta, tai mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Vainon tai vakavan haitan aiheuttajana voi UlkL 88 c §:n mukaan olla valtio tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä puolue tai järjestö. Muut kuin valtiolliset toimijat voivat näin ollen olla vainon tai haitan aiheuttajia. Tällaisissa tilanteissa suojan saaminen edellyttää kuitenkin, että vainon kohteena oleva henkilö ei saa tehokasta ja pysyvää suojelua joltakin valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Kansainvälinen suojelu rakentuu siten sen lähtökohdan varaan, että valtioilla tai kansainvälisillä järjestöillä on ensisijainen velvollisuus huolehtia siitä, ettei kukaan joudu yksityisten tahojen suunnalta tapahtuvan vainon tai vakavan vaaran kohteeksi.

UlkL 88 e §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan jättää myöntämättä turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, jos hänellä ei ole jossakin kotimaansa tai pysyvän asuinpaikkansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on mahdollista saada pysyvää ja tehokasta suojelua jossakin kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa.

Tämän lisäksi henkilön on voitava päästä maan kyseiseen osaan turvallisesti ja laillisesti sekä hänen on kohtuudella voitava edellyttää oleskelevan siellä. Kun arvioidaan, onko edellä mainittu osa maata sellainen, johon tämä niin kutsuttu sisäinen pako on mahdollista, huomio on kiinnitettävä yhtäältä kyseisen maan osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja toisaalta kansainvälistä suojaa hakevan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

Tutkimukseen valitun ensimmäisen jakson aikana vuonna 2015 henkilö saattoi saada oleskeluluvan myös humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa tällä perusteella voitiin myöntää, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ollut, mutta hakija ei tästä huolimatta voinut palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi. Humanitaarisen suojelun kategoria poistettiin ulkomaalaislaista keväällä 2016 ulkomaalaislain muutoksella (29.4.2016/332).

Humanitaarinen suojele lisättiin ulkomaalaislakiin siinä yhteydessä, kun Suomi pani täytäntöön niin kutsutun EU:n määritelmädirektiivin.¹³ Direktiivin tavoitteena oli varmistaa yhtäältä, että jäsenvaltioissa sovelletaan yhteisiä perusteita kansainvälistä suojele tarvitsevien yksilöimisessä, ja toisaalta, että he myös saavat vähimmäistason mukaiset edut kaikissa jäsenvaltioissa. Uudella humanitaarisen suojelun kategorialla pyrittiin pitämään huoli siitä, että kansainvälisen suojelun laajuus säilyisi Suomessa pääosin ennallaan. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin uutta suojelukategoriaa pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen ja muiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täysimääräisen toteutumisen kannalta perusteltuna.¹⁴

Hallitus perusteli ratkaisuaan poistaa humanitaarisen suojelun mahdollisuus ensinnäkin sillä, että toissijaisen suojelun edellytykset olivat sittemmin EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä tarkentuneet. Toissijaista suojele voitiin hallituksen mukaan tietyn edellytyksin myöntää myös tilanteissa, joissa on kyse enemmänkin maan yleisen tilanteen aiheuttamasta vaarasta kuin suoraan hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta johtuvasta vaarasta. Näin ollen humanitaariselle suojelulle ei ollut hallituksen mukaan enää olemassa tarvetta. Tämän lisäksi suojelukategorian poistamisella haluttiin varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ei näyttäydä muita EU:n jäsenmaita suotuisampana.¹⁵

Toinen tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta keskeinen lainmuutos koskee oikeusturvatakeita. Syyskuun 1 päivänä 2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (12.8.2016/646) lyhennettiin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhaku-aikaa. Muutoksen seurauksena valitusaika hallinto-oikeuteen lyheni 21 päivään ja korkeimpaan

¹³ Ks. Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojele tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä, EUVL 30.9.2004, L 304/12. Mainittu direktiivi on korvattu sittemmin Euroopan parlamentin ja neuvoston 13 päivänä joulukuuta 2011 antamalla direktiivillä 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojele saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojele, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleen laadittu), EUVL 20.12.2011, L 337/9.

¹⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 7/2008 vp - HE 166/2007 vp.

¹⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 2/2016 vp, s. 5-7.

hallinto-oikeuteen 14 päivään päätöksen tiedoksisaannista. Samalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävää valitusta koskevan valituslupan myöntämisen edellytyksiä muutettiin siten, että valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, 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. Tämän tutkimuksen kannalta erityisen oleellisena voidaan pitää lainmuutokseen sisältyneitä rajoituksia ulkomaalaisten mahdollisuuksiin saada oikeusapua kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Lainmuutoksen jälkeen oikeusapuun ei enää kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Oikeusavun rajoittamista perusteltiin pääosin taloudellisiin resursseihin vedoten.¹⁶

3 Empiirisen tutkimuksen tavoitteet, aineisto ja menetelmät

3.1 Tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää ulkomaalaislain soveltamista Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa vuosina 2015 ja 2017. Tutkimuksen pääkysymys on, onko hakija-profiileissa ja ratkaisukäytännössä tapahtunut muutoksia vertailtavien tarkasteluajanjaksojen 2015 ja 2017 välillä.

Raportissa tarkastellaan, onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut muutoksia liittyen erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

1. Minkälainen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden hakijaprofiili on (esimerkiksi liittyen hakijoiden sukupuoleen, perhesuhteisiin tai uskontoon)?
2. Minkä tasoista suojelua on tarjottu ja ovatko suojelun tason muutokset selitettävissä esimerkiksi humanitaarisen suojelun poistamisella laista?
3. Mihin vainon syihin hakijat vetoavat ja mitä vainon syitä Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina?
4. Millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat pelkäävät ja millaisia hakijan pelkäämiä vainoksi katsottavia tekoja Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina?
5. Millaisiin oikeudenloukkauksiin hakijat vetoavat ja millaisia oikeudenloukkauksia Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina?
6. Katsooko Maahanmuuttovirasto hakijaan tai tämän läheiseen kohdistuneiden aiempien oikeudenloukkausten indikoivan riskiä tulevista oikeudenloukkauksista?
7. Missä määrin sisäistä pakoa tai turvautumista viranomaisuojeluun sovelletaan?
8. Minkälaista argumentaatiota Maahanmuuttovirasto esittää, kun se katsoo, ettei hakijan pelko ole objektiivisesti katsoen perusteltu?

¹⁶ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 32/2016, s. 10-11.

3.2 Tutkimuksen toteuttaminen, aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen aineistona on 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevat myönteiset ja kielteiset kansainvälistä suojelua koskevat päätökset kahdelta eri ajanjaksolta. Aineistona on yhteensä 243 päätöstä, joista 125 on tehty vuonna 2015 ja 118 vuonna 2017. Tarkoituksena on vertailla päätöksiä ennen ja jälkeen vuoden 2015 lopun ja vuoden 2016 tilanteen, jolloin Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi tuli ennätysmäärä hakemuksia ja tilanne Maahanmuuttovirastossa oli epätavanomainen.

Vuotta 2017 eli aikaa, jolloin päätösmäärät olivat laskeneet takaisin lähelle normaalia tilannetta, edustaa 118 päätöksen otos kolmen kuukauden ajanjaksolta kesä–elokuulta. Tutkimusprojektin aineiston koodausvaihe alkoi syyskuussa 2017, ja tämän vuoksi tarkasteluajanjakso rajattiin elokuuhun saakka. Kyseisenä ajankohtana ratkaistavien tapausten määrä oli jo usean kuukauden vähentynyt merkittävästi ja palannut lähemmäs vuoden 2014 ja alkuvuoden 2015 tasoa. Vuoden 2017 aineisto koostuu satunnaisotannalla poimitusta otoksesta. Laskimme voimakkuusanalyysillä, että noin 120 päätöksen otos olisi riittävä ajanjaksoja vertailevia tilastollisia analyysijä (ristiintaulukoita) varten. Otokseen arvottiin satunnaisesti 118 päätöstä, kun koko kolmen kuukauden ajanjaksolla oli tehty yhteensä 322 päätöstä. Liitteessä 1 tarkastellaan, vastaako ajanjakson 2017 otos perusjoukkoa. Liite osoittaa, että satunnaisotannalla tehty otos vastaa hyvin perusjoukkoa eli myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet ovat lähellä toisiaan.¹⁷

Vuotta 2015 eli aikaa ennen turvapaikanhakijoiden määrän äkillistä kasvua edustaa 125 päätöksen kokonaisuaineisto päätöksistä huhti–elokuulta (5 kuukautta). Ajanjakso on kaksi kuukautta pidempi kuin vuonna 2017. Kolmen kuukauden ajanjaksolla kesä–elokuussa ei ollut tehty tarpeeksi kansainvälisen suojelun päätöksiä, jotta ajanjakson aineistoon olisi saatu riittävä määrä havaintoyksikköjä tilastollisia analyysijä varten. Aineistoon otettiin siten mukaan lisäksi päätökset huhti- ja toukokuulta.

Tässä raportissa käytämme toisinaan ainoastaan vuosilukuja puhuessamme ajanjaksoista. Vuodella 2017 viittaamme siis vuoden 2017 ajanjaksoon, ja vuodella 2015 vastaavasti vuoden 2015 ajanjaksoon.

Maahanmuuttovirastoa pyydettiin Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietopyynnön perusteella toimittamaan taulukkolaskentaohjelmassa ajanjaksoittain eriteltynä yksilöintitiedot 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä. Näiden päätösten saaminen analyysia varten tuotti yllättäviä vaikeuksia. Maahanmuuttoviraston toimittamissa tiedostoissa oli aluksi joitakin puutteita aineiston rajauksissa ja aineisto oli esimerkiksi virheellisesti rajattu yksinomaan kielteisiin päätöksiin. Ensimmäisestä tietopyynnöstä kului aikaa rajauksen osalta

¹⁷ Liite 1, liitetaulukko 1

korjattujen tiedostojen toimittamiseen. Kun kutakin päätöstä yksilöivät rekisteritiedot oli saatu Maahanmuuttovirastolta, päätökset noudettiin Yhdenvertaisuusvaltuutetun henkilöstön toimesta ulkomaalaisasioiden sähköisestä asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA). Päätösten noutaminen järjestelmästä toteutettiin poimimalla päätökset yksitellen pdf-muodossa. Päätösten poimiminen järjestelmästä oli myös osaltaan aikaa vievää, sillä Yhdenvertaisuusvaltuutetun käytössä ollut versio UMA:sta oli verrattain hidasa ja yksittäisten päätöstietojen avautumiseen ja päätösten lataamiseen kului arvioitua enemmän aikaa.

Vasta kun tutkimusryhmälle oli Yhdenvertaisuusvaltuutetulta saadun tutkimusluvan perusteella toimitettu riittävä määrä päätöksiä, oli mahdollista tehdä ratkaisuja niistä kerättävistä havainnoista. Tutkimuksen tietokanta rakentui lopulliseen muotoonsa tutkimusprosessin edetessä. Tutkimuskysymysten kannalta relevantit tiedot tallennettiin SPSS-matriisiin tilastollista analyysiä varten. Päätöksistä on käsin kerätty eli koodattu eri muuttujien tiedot, jotka on kirjattu matriisiin joko numeerisina, pääosin kyllä-ei -merkintöinä tai sanallisina tekstimuuttujina. Päätöksistä kirjattiin muun muassa hakijaa koskevat perustiedot perherakenteen, sukupuolen, uskonnon, kansallisuuden ja kotipaikan osalta. Myös päätöksen perustietoja kirjattiin ylös, esimerkiksi onko kyseessä uusintahakemus vai ensin jätetty hakemus. Hakemusperusteista koodattiin muun muassa tiedot siitä, oliko hakija vedonnut ulkomaalaislaissa määriteltyihin turvapaikkaperusteisiin taikka seikkoihin, jotka oikeuttavat toissijaiseen suojeluun. Jokaisesta tapauksesta kirjattiin myös mahdollisesti tapahtuneet oikeudenloukkaukset, hakijan esittämät pelot ja niiden perusteet, ja kaikkien näiden osalta myös tieto siitä, katsooko Maahanmuuttovirasto esitetyt asiat uskottaviksi tai perustelluiksi. Lisäksi tapauksista poimittiin käytetyn maatietaoaineiston määrä. Tekstimuuttujina kirjattiin ylös muun muassa Maahanmuuttoviraston argumentit hakijan esittämän pelon perusteltavuudesta.

Analyysimenetelminä käytettiin ristiintaulukoita (Pearson Chi-Square) ja tekstimuuttujien sisällön erittelyä. Kaikissa taulukoissa, joissa ei ole alla sataan prosenttiin summautuvaa yhteensä %-saraketta, on esitetty prosenttiosuus riveittäin ainoastaan kyllä-sarakkeelle. Käänteinen ei-sarake (ei taulukoissa) sisältää myös puuttuvat tai epäselvät tiedot, ellei toisin mainita. Prosentit on laskettu kaikissa analyyseissä sarakkeittain ajanjaksojen mukaan.

4 Kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksenteossa tapahtuneet muutokset 2015–2017

Luvussa 4.1 käydään lävitse kansainvälistä suojelua koskevien päätösten rakennetta ja niissä havaittuja muutoksia. Seuraavassa luvussa 4.2. tarkastellaan hakijoiden profiilia eri ajanjaksoilla, ja luvussa 4.3. kuvataan myönteisten ja kielteisten kansainvälistä suojelua koskevien päätösten määrän kehitystä. Luku 4.4. keskittyy tarkastelemaan niitä vai-

non syitä, joihin hakijat ovat vedonneet ja sitä, mitä näistä syistä Maahanmuuttovirasto on katsonut uskottaviksi. Tämän jälkeen luvussa 4.5. esitetään, minkälaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat ovat kertoneet pelkäävänsä ja onko Maahanmuuttovirasto katsonut pelon olevan perusteltua. Luku 4.6. käsittelee hakijoiden esittämiä aiempia oikeudenloukkauksia ja Maahanmuuttoviraston arviota niistä, ja luvussa 4.7. siirrytään tarkastelemaan Maahanmuuttoviraston kannanottoja aiempiin oikeudenloukkauksiin sen arvioidessa sitä, onko hakija tulevaisuudessa vaarassa joutua oikeudenloukkausten kohteeksi. Luku 4.8. pureutuu sisäisen paon ja viranomais-suojelun soveltamiseen ja niissä tapahtuneisiin muutoksiin, ja luvussa 4.9. tarkastellaan, mitä argumentteja Maahanmuuttovirasto esittää päätöksissä, joissa katsotaan, että hakijan pelko ei ole objektiivisesti katsottuna perusteltu.

4.1 Päätösten rakenne ja perusteleminen

Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen sisältyvät diaaritiedot (ml. asiakasnumero, diaarinumero, asiaa ja hakijaa koskevat perustiedot), hakijan asiaa koskeva viranomaisen päätös, hakijan ilmoittamien hakemusperusteiden kuvaus, hakijan mahdollisesti toimittamat lisäselvitykset ja päätöksen perustelut. Perusteluosio sisältää Maahanmuuttoviraston arvion hakemukseen sisältyvistä tosiseikoista sekä näiden tosiseikkojen oikeudellisen arvion. Päätökseen sisältyvät lisäksi muutoksenhakuohjeet, tiedoksianto sekä päätökseen sovelletut oikeusohjeet ja lähteet, jotka koskevat maatietoa ja niitä seikkoja, joihin hakija on vedonnut.

Maatiedon lähteinä Maahanmuuttovirasto käyttää esimerkiksi erilaisia hakijan lähtömaan tilanteesta kertovia katsauksia, kansainvälisten järjestöjen tietopankkeja sekä artikkeleita ja uutisia. Maahanmuuttovirastolla on omat sisäiset ohjeistuksensa siitä, minkälaista lähdeaineistoa, niin kutsuttua maatietoa, kansainvälisestä suojelusta päätettäessä käytetään.

Tutkimuksessa havaittiin, että lähdeaineiston käyttämisessä näyttäisi tapahtuneen joi-tain muutoksia ajanjaksojen välillä. Ajanjaksolla 2015 valtaosassa (76 %) päätöksistä käytettiin kokonaisuudessaan 1–10 lähdettä. Ajanjaksolla 2017 taas suurimmassa osassa (68 %) käytettiin yli kahtakymmentä lähdettä ($p < .001$).

Vuoden 2015 ajanjaksolla 34 prosentissa päätöksistä ei viitattu lainkaan uutismedialäh-teisiin, ja 1–10 uutismedialähteeseen viitattiin 66 prosentissa päätöksistä. Yhdessäkään päätöksessä ei ollut mainittuna yli kymmentä uutismedialähdettä. Vuonna 2017 viiden-neksessä (21 %) päätöksistä uutismedialähteitä ei käytetty lainkaan, 1–10 uutismedialäh-teeseen viitattiin 49 prosentissa päätöksistä. Yli kymmeneen uutismedialähteeseen vii-tattiin lähes joka kolmannessa päätöksistä (30 %) ($p < .001$).

Sosiaalisen median sivustoja ei käytetty lähteinä yhdessäkään päätöksessä vuonna 2015, kun taas vuonna 2017 niihin viitattiin yli puolessa päätöksissä (59 %) ($p < .001$). Tällaisten lähteiden lukumäärä oli kuitenkin suhteellisen vähäinen, enimmillään neljä. Utismedian ja sosiaalisen median lisääntyminen lähdeaineistoina antaa aihetta jatkotutkimukselle.

Tutkimuksessa havaittiin, että kansainvälistä suojelua koskevien päätösten eri osioiden laajuus oli muuttunut merkittävästi vuodesta 2015 vuoteen 2017. Vuonna 2015 kolme ratkaistavan asian kannalta keskeistä osiota – hakijan ilmoittamien hakemuserusteiden kuvaus, tosiseikkojen kuvaus ja oikeudellinen arvio – vastaavat vielä toisiaan laajuudeltaan niin myönteisissä kuin kielteisissä päätöksissä. Vuoden 2017 päätöksissä hakijan ilmoittamien hakemuserusteiden kuvaus on sen sijaan huomattavasti suppeampi ja pääpiirteisempi, usein vain muutaman virkkeen mittainen. Lisäksi vuoden 2017 aineiston turvapaikan myöntävistä päätöksistä puuttuvat Maahanmuuttoviraston arvio tosiseikoista ja niitä koskeva oikeudellinen arvio. Kun otetaan huomioon vuoden 2017 osalta tarkasteltujen päätösten hakemusosion suppeus niin myönteisissä kuin kielteisissä päätöksissä sekä se, että myönteisistä päätöksistä puuttuvat päätöksenteon pohjana olevat perustelut, päätösasiakirjoista on vaikea päätellä, millaisen arvion perusteella kansainvälistä suojelua on tuolloin myönnetty. Vaikka hallintolain 45 § antaakin mahdollisuuden jättää perustelut esittämättä muun muassa silloin, kun päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kun perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta, liittyy perustelematta jättämiseen myös ongelmia. Kun päätöksistä ei ilmene, mihin seikkoihin ja selvityksiin myönteinen ratkaisu on lopulta perustunut, on viranomaiskäytännön yhdenvertaisuuden ja johdonmukaisuuden kokonaisvaltainen arviointi vaikeaa. Kirjaamiskäytännössä tapahtuneet muutokset vaikeuttivat kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten ratkaisujen vertailua vuosien 2015 ja 2017 välillä.

4.2 Hakijaprofiilien kuvaus

Empiiristen kysymysten osalta tarkasteltiin ensin, onko hakijaprofiileissa eli hakijoiden taustatiedoissa tapahtunut määrällisiä muutoksia vertailtavien ajanjaksojen välillä. Aineistossa mukana olevien hakijoiden profiileissa ei ollut havaittavissa tilastollisesti merkitseviä eroja, kun tarkastelimme hakijoiden sukupuolta ja perherakennetta. Hakijoista suurin osa oli miehiä molemmilla ajanjaksoilla. Miesten ja naisten osuus hakijamäärissä on pysynyt suhteellisen samana näillä ajanjaksoilla. Vuonna 2015 hakijoista 87 prosenttia ($N=109$) oli miehiä ja 13 prosenttia naisia ($N=16$). Vuonna 2017 89 prosenttia ($N=105$) hakijoista oli miehiä ja 11 prosenttia naisia ($N=13$).

Osalla hakijoista hakemuksissa oli mukana puoliso tai lapsia. Ajanjaksojen välillä ei ollut tilastollisesti merkitseviä eroja siinä, kuinka monella hakijalla hakemukseen sisältyi puoliso tai lapsia. Yhteensä noin joka kymmenennessä hakemuksessa oli mukana puoliso vuonna 2015 (12 %, $N=15$) ja vuonna 2017 viidesosassa hakemuksista oli mukana puoliso

(20 %, N=23). Alaikäinen lapsi tai lapsia oli mukana 13 prosentissa hakemuksista vuonna 2015 (N=16) ja 21 prosentissa hakemuksista vuonna 2017 (N=25).

Lisäksi selvitettiin sitä, olivatko hakijat olleet epäiltyinä rikoksesta Suomessa. Ajanjaksolla 2015 kahdeksan hakijaa on ollut tai on epäiltyinä rikoksesta Suomessa (6 %) ja ajanjaksolla 2017 seitsemän hakijaa oli epäiltyinä rikoksesta Suomessa (6 %).

Lähes kaikissa aineiston päätöksissä hakija oli hakemuksen päähakija. Ajanjaksolla 2015 päätöksistä 93 prosenttia koski päähakijan hakemusta (N=116) ja ajanjaksolla 2017 92 prosenttia koski päähakijan hakemusta (N=109). Molemmilla ajanjaksoilla aineistossa on mukana yhdeksän hakijaa, jotka ovat hakeneet suojelua puolisonsa kanssa toissijaisena hakijana (2015 7 % ja 2017 8 %). Kaikki toissijaisista hakijoista olivat naisia. Tarkastelimme erikseen, miten toissijaisten hakijoiden mukanaolo vaikuttaa hakijoiden perhe- ja sukupuolirakenteeseen, sillä osa perheistä näkyy aineistossa sekä toissijaisen hakijan päätöksessä että päähakijapuolison päätöksessä¹⁸. Molemmilla ajanjaksoilla toissijaisista hakijoista kuuden puoliso on aineistossa mukana päähakijana.

Vuonna 2015 hakijoista selkeästi suurin osa, 76 prosenttia, oli ilmoittanut olevansa sunneja ja neljä prosenttia shioja (taulukko 1). Muiden uskontojen osuus oli vähäinen, eikä kristittyjä ollut tarkastelujaksolla 2015 ollenkaan. Ateisteja tai uskonottomia oli kaksi prosenttia hakijoista. Vuonna 2017 sunnit olivat yhä suurin ryhmä, heitä oli 44 prosenttia, ja shioja oli toiseksi eniten, 27 prosenttia. Kristittyjä oli neljä prosenttia ja niin ikään ateisteja tai uskonottomia oli neljä prosenttia hakijoista. Kaikkien hakijoiden uskonto (tai uskonottomuus) ei käynyt ilmi päätöksistä, siten osuuksiin vaikuttaa puuttuvien tai epäselvien tietojen suuri määrä (taulukko 1).

¹⁸ Se seikka, että toissijaisia hakijoita on mukana aineistossa, muuttaa hieman perheiden suhteellista osuutta aineistossa, sillä osa perheistä tai pariskunnista näkyy sekä toissijaisen hakijan päätöksessä että tämän mahdollisesti mukana olevan päähakijapuolison päätöksessä. Tällaisia pariskuntia, joissa molemmat puoliset ovat erikseen aineistossa mukana, on molemmilla ajanjaksoilla kuusi kappaletta. Kun nämä samalla hakemuksella kansainvälistä suojelua hakeneet, joiden puoliso on aineistossa erikseen, poistetaan, jää puolison sisältäviä hakemuksia vuoden 2015 aineistoon 8 prosenttia (N=9) ja vuoden 2017 aineistoon 15 prosenttia (N=17). Samaten, kun aineistosta poistaa ne toissijaisena hakijana saadut päätökset, joissa oli mukana alaikäinen lapsi tai lapsia, ja joissa puoliso on aineistossa päähakijana erikseen, on lapsia sisältävien päätösten osuus vuoden 2015 ajanjaksolla 9 prosenttia (N=11) ja vuoden 2017 ajanjaksolla 18 prosenttia (N=20).

Mikäli tarkastellaan ainoastaan päähakijoiden sukupuolijakaumaa, eli molemmilta ajanjaksoilta poistetaan yhdeksän toissijaisen hakijan tiedot, vuonna 2015 naisia on päähakijoista 6 prosenttia (N=7) ja vuonna 2017 taas 4 prosenttia (N=4). Mikäli sen sijaan katsotaan ainoastaan päähakijoiden päätöksiä ja huomioidaan *myös* näissä mahdollisesti mukana olevat puoliset – jolloin saadaan siis todenmukainen kuva siitä, kuinka paljon faktuaalisesti naisia ja miehiä on hakenut kansainvälistä suojelua kokonaisuudessaan näillä ajanjaksoilla – naisten osuus vuonna 2015 on 11 prosenttia (N=13) ja vuonna 2017 15 prosenttia (N=18).

Taulukko 1. Hakijan ilmoittama uskonto*, %

	2015 %	2017 %
Sunni	76	44
Shiia	4	27
Muslimi	5	1
Kristitty	0	4
Ateisti tai uskonnoton	2	4
Epäselvä, muu, puuttuva tieto	13	20
Yhteensä % (N)	100 (N=125)	100 (N=118)

*Useassa solussa N alle 5 eli ajanjaksojen välisten erojen vertailun tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä.

Jos tarkastellaan pelkästään sunnien osuutta (verrattuna muut uskonnot, uskonnotomat ja puuttuvat tiedot), heitä oli tarkastelujaksolla 2015 hakijoista 76 prosenttia ja jälkimmäisellä jaksolla tätä vähemmän, 44 prosenttia ($p < .001$). Shiiojen osuus oli noin kuusinkertainen jälkimmäisellä tarkastelujaksolla verrattuna vuoden 2015 ajanjaksoon ($p < .001$). Sunnien osuus hakijoista on siis vähentynyt ajanjaksojen välillä, kun taas shiiojen osuus on selkeästi kasvanut.

4.3 Myönteisten ja kielteisten päätösten määrät

Aineistossa on ajanjaksolla 2015 yhteensä 125 päätöstä (kokonaisaineisto huhti-elokuu) ja ajanjaksolla 2017 yhteensä 118 päätöstä (satunnaisotos kesä-elokuu). Uusintahakemuksia koskevien päätösten osuus on suurempi jälkimmäisellä tarkasteluajanjaksolla ($p < .05$). Ajanjaksolla 2015 uusintahakemuksia oli 9 (7 %) ja ajanjaksolla 2017 niitä oli 23 (20 %).

Seuraavaksi tarkastellaan myönteisten ja kielteisten päätösten määriä näinä ajanjaksoina. Mukana ovat sekä ensin jätetyt hakemukset että uusintahakemukset (taulukot 2 ja 3). Myöhemmällä ajanjaksolla vuonna 2017 myönnettiin selvästi vähemmän kansainvälistä suojelua kuin aikaisemmalla ajanjaksolla vuonna 2015. Ajanjaksolla 2015 selkeä enemmistö turvapaikanhakijoista, 86 prosenttia, sai myönteisen päätöksen eli heille tarjottiin kansainvälistä suojelua. 14 prosenttia sai kielteisen päätöksen eli heidät päätettiin käännättää maasta (taulukko 2). Ajanjaksolla 2017 enemmistö hakijoista, 79 prosenttia, sai kielteisen päätöksen ja 21 prosentille tarjottiin kansainvälistä suojelua (taulukko 2).

Turvapaikkoja myönnettiin vähemmän ajanjaksolla 2017 verrattuna aiempaan ajanjaksoon eikä toissijaista suojelua myönnetty lähes ollenkaan (taulukko 3). Toissijaista suojelua myönnettiin ajanjaksolla 2015 hakijoista 22 prosentille ja vuonna 2017 hakijoista ainoastaan 3 prosentille (taulukko 3). Toissijaisen suojelun tapauksista suurimmassa

osassa Maahanmuuttovirasto katsoi hakijan olevan vaarassa joutua mielivaltaisen väkivallan takia vakavaan ja henkilökohtaiseen vaaraan kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä (vuonna 2015 yhteensä 26 päätöksessä, 21 %; vuonna 2017 ainoastaan yhdessä päätöksessä, 1 %, $p < .001$).

Taulukko 2. Myönteisten ja kielteisten päätösten osuus eri ajanjaksoilla, %

	2015	2017
Kielteinen päätös	14	79
Myönteinen päätös	86	21
Yhteensä % (N)	100 (N=125)	100 (N=118)

$p < .001$

Taulukko 3. Kansainvälisen suojelun taso eri ajanjaksoilla, %

	2015	2017
Käännyttäminen (kielteinen päätös)	14	79
Turvapaikka	62	19
Toissijainen suojelu	22	3
Yksilöllinen inhimillinen syy	2	0
Humanitaarinen suojelu	0	/
Yhteensä % (N)	100 (N=125)	100 (N=118)

$p < .001$. Pyörityksistä johtuen prosentit eivät summaudu sataan vuonna 2017.

Sittemmin (16.5.2016) voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (332/2016) poistettua humanitaarista suojelua ei myönnetty vuonna 2015 yhdessäkään päätöksessä (taulukko 3). Todennäköisin selitys liittyy humanitaarista suojelua koskeviin päätösmääriin. Humanitaarisen suojelun osuus on ollut niissä ylipäätään vähäinen, mikä selittää sen, ettei tämän tutkimuksen tarkastelujaksolla ollut yhtäkään humanitaarisen suojelun tapausta.¹⁹

Seuraavaksi tarkastellaan myönteisten ja kielteisten päätösten osuuksia vielä siten, että mukana ovat ainoastaan uusintahakemukset ja sen jälkeen siten, että mukana ei ole uusintahakemuksia. Vuoden 2015 tarkasteluajanjaksolla yhdeksästä uusintahakemukses-

¹⁹ Oikeuskansleri Jonkan päätöksestä Maahanmuuttoviraston menettelyä koskevassa asiassa (3.2.2017, Dnro OKV/8/50/2016) ilmenevän tiedon mukaan lokakuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana humanitaarista suojelua oli myönnetty 1,35 %:lle irakilaisista hakijoista. Samassa yhteydessä oikeuskansleri kiinnittää huomiota myös siihen, että Maahanmuuttovirasto oli päättänyt olla myöntämättä humanitaarista suojelua jo helmikuun alussa 2016 eli ennen ulkomaalaislain muutoksen voimaantuloa.

ta²⁰ neljään annettiin myönteinen päätös ja viiteen kielteinen. Tarkastelujaksolla 2017 uusintahakemuksia oli 23, joista ainoastaan yhteen annettiin myönteinen päätös.

Myönteisten päätösten osuus kasvoi hieman molemmilla ajanjaksoilla, kun uusintahakemukset poistettiin. Ero on kuitenkin pieni, minkä voi havaita, kun tarkastellaan määriä ensin siten, että mukana tarkastelussa ovat vain ensin jätetyt hakemukset (taulukko 4), ja sen jälkeen niin, että tarkastelussa ovat mukana myös uusintahakemukset (taulukko 2). Uusintahakemusten mukanaolo ei siis muuta kokonaiskuvaa. Vuonna 2015 ensin jätetyistä hakemuksista 90 prosenttia oli myönteisiä, kun taas kaikista aineiston hakemuksista 86 prosenttia oli myönteisiä. Vuonna 2017 ensin jätetyistä hakemuksista 25 prosenttia oli myönteisiä, ja kun mukana ovat kaikki hakemukset, niistä 21 prosenttia oli myönteisiä.

Taulukko 4. Myönteisten ja kielteisten päätösten osuus eri ajanjaksoilla, ensin jätetyt hakemukset, %

	2015	2017
Kielteinen päätös	10	75
Myönteinen päätös	90	25
Yhteensä % (N)	100 (N=115)	100 (N=95)

p<.001

4.4 Vainon syyt

Tarkastelemme tässä luvussa ensin niitä vainon syitä, joihin hakijat ovat vedonneet, ja tämän jälkeen sitä, mitä näistä syistä Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavina. Lisäksi tarkastelemme Maahanmuuttoviraston uskottavina pitämien vainon syiden kohdalla myönnetyn suojan tasoa.

Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Tämän lisäksi edellytetään, että henkilö oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja että hän on pelkonsa johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. UlkL 87 b §:ssä on edelleen täsmennetty, mitä vainon syitä arvioitaessa otetaan huomioon.

Turvapaikkamenettelyssä keskeisellä sijalla on turvapaikkatutkinta. UlkL 97 §:n mukaan Maahanmuuttoviraston on selvitettävä kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupa hakevan henkilöllisyys ja matkareitti. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään myös

²⁰ Uusintahakemuksella tarkoitetaan ulkomaalaislain 102 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen, kun hän oleskelee edelleen maassa tai on päätöksen saatuaan lyhyeksi ajaksi poistunut maasta.

hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista tai niiden uhkasta. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisessa arvioidaan yhtäältä oleskeluluvan edellytykset yksilöllisesti kunkin hakijan osalta ja toisaalta päätöksenteossa otetaan huomioon sekä hakijan että Maahanmuuttoviraston selvitykset kyseisen valtion oloista (UlkL 98 §).

Seuraavassa taulukossa (taulukko 5) näkyy niiden hakijoiden osuudet kaikista hakijoista, jotka ovat esittäneet heihin kohdistuvan vainon perustuvan johonkin yllä luetelluista 87 §:ssä mainituista vainon syistä. Alla olevia taulukkoja 5 ja 6 tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että samassa hakemuksessa on voitu vedota useampaan eri syyhyyn. Joukossa on myös hakemuksia, joissa hakija ei ole vedonnut mihinkään edellä mainittuun laissa säädettyihin perusteisiin. Näitä on hieman vähemmän jälkimmäisellä ajanjaksolla. Vuonna 2015 niiden hakemusten osuus, joissa hakija ei ole vedonnut mihinkään laissa säädettyyn vainon perusteeseen, on 19 prosenttia ja vuonna 2017 puolestaan 10 prosenttia ($p < .05$).

Hakijat vetosivat ajanjaksoilla kokonaisuudessaan useimmin uskontoon tai poliittiseen mielipiteeseen (taulukko 5). Ajanjaksojen välillä on havaittavissa joitakin eroja siinä, mihin vainon syihin hakijat ovat vedonneet. Kun tarkastellaan tilannetta vuonna 2017, havaitaan että uskonnollisiin syihin vetoaminen on vähentynyt samalla kun poliittisiin syihin vetoaminen on lisääntynyt vuoteen 2015 verrattuna. Vuonna 2015 puolessa hakemuksista vainon syyksi esitettiin uskonto ja vuonna 2017 noin kolmasosassa. Vuonna 2015 hieman alle puolet ja vuonna 2017 hieman yli puolet hakijoista vetosi poliittiseen mielipiteeseen. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen ja alkuperään vetoaminen ovat pysyneet samalla tasolla molempina ajanjaksoina. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen vetosi molemmilla ajanjaksoilla noin 15 prosenttia hakijoista ja alkuperään 3 prosenttia. Ajanjaksoilla ei ollut yhtään hakemusta, jossa vainon syyksi olisi esitetty kansallisuus.

Taulukko 5. Hakijan ilmoittama vainon syy eri ajanjaksoilla, %

Vainon syy	2015 %	2017 %
Uskonto*	50	36
Poliittinen mielipide*	44	58
Yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen	16	14
Alkuperä	3	3

* $p < .05$, 2015 (N=125) ja 2017 (N=118). Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake; "ei"-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

Seuraavaksi tarkastellaan, onko tapahtunut muutoksia sen osalta, mitä hakijan esittämiä perusteita kansainväliselle suojelulle (UlkL 87 b §:ssa ilmaistut vainon syyt) Maahan-

muuttovirasto on pitänyt uskottavina. Alla esitetyn taulukon analyysiin (taulukko 6) on otettu mukaan kunkin rivin kohdalla vain ne hakijat, jotka ovat ilmoittaneet vainon syyksi kyseessä olevan asian, minkä takia yhteensä-määrät vaihtelevat kunkin rivin kohdalla. Taulukon sarakkeessa “päätökset joissa hakija vedonnut yhteensä” esitetään lukumäärät (N) kaikista näistä päätöksistä. Taulukon sarakkeessa “syy hyväksyty” esitetään prosentteina niiden päätösten osuus, joissa Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt vainon syyksi kyseisen asian silloin, kun hakija on vedonnut kyseiseen asiaan (“ei”-saraketta ei näytetä).

Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt hakijan esittämäksi vainon syyksi uskonnon, poliittisen mielipiteen tai yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen useammin ajanjaksolla 2015 kuin myöhemmällä ajanjaksolla 2017 (taulukko 6). Suurin ero havaitaan uskonnon kohdalla. Vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto hyväksyi uskonnon perusteeksi kansainväliselle suojelulle lähes kaikissa niissä päätöksissä, joissa hakija oli vedonnut siihen (90 %), kun taas vuonna 2017 näin tapahtui ainoastaan noin viidesosassa päätöksistä. Aiemmalla ajanjaksolla Maahanmuuttovirasto hyväksyi poliittisen mielipiteen vainon syyksi noin 60 prosentissa hakemuksista ja vuoden 2017 ajanjaksolla noin 20 prosentissa hakemuksista.

Päätösten joukossa on myös muutamia sellaisia tapauksia, joissa hakija ei ole vedonnut mihinkään ulkomaalaislain 87 §:n kirjattuihin vainon syihin, mutta joissa Maahanmuuttovirasto on hakemuksen perusteella virallisperiaatteen²¹ mukaisesti huomioinut kyseessä olevan synn. (Nämä eivät ole mukana tarkastelussa, koska taulukossa 6 on vain ne hakijat, jotka ovat ilmoittaneet vainon syyksi kyseisen synn.) Joukossa on myös hakemuksia, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole hyväksynyt mitään hakijan esittämää laissa säädettyä vainon perustetta: vuonna 2015 tällaisten tapausten osuus oli 24 prosenttia ja vuonna 2017 puolestaan 78 prosenttia (ei taulukossa, $p < .001$).

Taulukko 6. Maahanmuuttoviraston hyväksymä vainon syy eri ajanjaksoilla, % ja N (yhteensä)

Vainon syy Maahanmuuttovirasto	Syy hyväksyty (%)		Päätökset joissa hakija vedonnut yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Uskonto***	90	19	62	42
Poliittinen mielipide***	58	21	55	68
Yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen***	55	6	20	17
Alkuperä +	50	0	4	3

*** $p < .001$; +useassa solussa N alle 5 eli tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä. Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan “kyllä”-sarake; “ei”-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

²¹ Virallisperiaatteen mukaan viranomaisen on tarvittaessa myös oma-aloitteisesti huomioitava oikeusturvan toteutumisen tai päätöksen laadun takaamiseksi tarpeelliset seikat.

Seuraavaksi tarkastellaan millaisen päätöksen (kielteinen vai myönteinen) Maahanmuuttovirasto on antanut eri ajanjaksoilla niille eri vainon syihin vedonneille hakijoille, joiden vainon syyn Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt. Huomioitavaa on, että tämä tarkastelu ei tarkoita sitä, että kyseinen syy olisi välttämättä keskeisin peruste myönteiseen tai kielteiseen päätökseen. Suurin osa niistä hakijoista, joiden esittämän vainon syyn Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt, sai myönteisen päätöksen molemmilla ajanjaksoilla. Niissä muutamissa tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto hyväksyi hakijan ilmoittamaksi vainon syyksi yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai alkuperän, päätökset olivat myönteisiä (ei taulukkoa, yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen 2015 N=11 ja 2017 N=1; alkuperä 2015 N=2 ja 2017 N=0).

Alla olevasta taulukosta 7 nähdään, että kaikki hakijat, joiden kohdalla Maahanmuuttovirasto hyväksyi uskonnon tai poliittisen mielipiteen vainon syyksi, saivat myönteisen päätöksen tarkastelujaksolla 2015. Ajanjaksolla 2017 Maahanmuuttovirasto hyväksyi vainon syyksi uskonnon kahdeksan hakijan kohdalla, joista kaksi sai kielteisen päätöksen ja kuusi myönteisen (taulukko 7). Ajanjaksolla 2017 oli kolme kielteiseen päätökseen päätyntä tapausta, vaikka Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt vainon syyksi poliittisen mielipiteen. Näissä on katsottu joko turvallisuustilanteen parantuneen siten, että vainoa ei ole enää syytä pelätä, tai sisäisen paon olevan riittävä ja mahdollinen keino vainon välttämiseksi. (Solujen vähäisestä lukumäärästä johtuen tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä eli ajanjaksojen välisiä eroja ei voida arvioida tilastollisesti.)

Taulukko 7. Maahanmuuttoviraston hyväksymä vainon syy eri ajanjaksoilla myönteisten ja kielteisten päätösten mukaan, % (N)

Vainon syy (hakija esittänyt ja Maahanmuuttovirasto hyväksynyt) ja päätös	2015 % (N)	2017 % (N)
Uskonto+		
Kielteinen	0	25 (2)
Myönteinen	100 (56)	75 (6)
Yhteensä % (N)	100 (56)	100 (8)
Poliittinen mielipide+		
Kielteinen	0	21 (3)
Myönteinen	100 (32)	79 (11)
Yhteensä % (N)	100 (32)	100 (14)

+ useassa solussa N alle 5 eli tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä

4.5 Vainoksi katsottavat teot

UlKL:n 87 a §:ssä määritellään, millaisia tekoja pidetään vainona. Tällaisiksi katsotaan UlKL:n mukaan teot, jotka ovat laatunsa tai toistuvuutensa vuoksi luonteeltaan sellaisia, että ne loukkaavat vakavasti perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös lievemmät ihmisoikeusloukkaukset, jos niitä on runsaasti. UlKL:ssa annetaan myös esimerkkejä vainosta. Vainoksi katsottavia tekoja voivat olla fyysinen tai henkinen väkivalta, syrjivät viranomaistoimenpiteet, kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen ja muutoksenhakumahdollisuuksien puuttuminen ja tästä johtuva kohtuuton tai syrjivä rangaistus. Samoin vainoksi katsotaan syytetoimet sen vuoksi, että henkilö kieltäytyy sellaisesta asepalveluksesta, jossa suoritetaan rikoksia rauhaa vastaan, sotarikoksia tai rikoksia ihmiskuntaa vastaan. Seksuaalinen väkivalta ja sukupuoliin tai lapsiin kohdistuvat teot voivat samoin olla vainoa.

Päätöksistä ilmenee erilaisia vainoksi katsottavia tekoja, joita hakijat ovat kertoneet pelkäävänsä. Hakijat ovat voineet esittää useita vainoksi katsottavia tekoja, joita he pelkäävät. Päätöksentekijän on arvioitava, onko hakija vaarassa joutua vainotuksi tulevaisuudessa, jos hänet palautetaan maahan.

Seuraavassa taulukossa 8 on ensimmäisellä taulukon rivillä esitetty, onko hakija vedonnut aiemmin tapahtuneeseen vainoon syynä siihen, että hän pelkää kokevansa vainoa myös tulevaisuudessa. Muut taulukon 8 riveillä esitetyt syyt pelätä, kuten väkivallan pelko, kohdistuvat pelkoon vainosta tulevaisuudessa eivätkä välttämättä viittaa aiemmin koettuihin seikkoihin

Aiemmin tapahtunut vaino pelon syynä oli yleisempää jälkimmäisellä ajanjaksolla 2017, jolloin 73 prosenttia hakijoista vetosi tähän. Vuoden 2015 ajanjaksolla 58 prosenttia hakijoista vetosi aiempaan vainon kohteeksi joutumiseen. Lähes kaikki hakijat molemmilla ajanjaksoilla ilmoittivat pelkäävänsä fyysistä tai henkistä väkivaltaa, johon luetaan mukaan myös seksuaalinen väkivalta. Ajanjaksojen välillä ei ollut tässä tilastollisesti merkitseviä eroja (taulukko 8).

Ulkomaalaislaissa on mainittu yhtenä esimerkkinä vainoksi katsottavista teoista oikeudelliset ja hallinnolliset toimenpiteet taikka poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan syrjiviä. Pelkoon tämänkaltaisista toimenpiteistä vetosi molemmilla ajanjaksoilla alle viisi prosenttia hakijoista (taulukko 8). Pelkoon kohtuuttomasta tai syrjivästä syytteeseen panemisesta tai rankaisemisesta vetosi puolestaan hieman alle joka kymmenes hakija. Kolmesta prosentista päätöksistä ajanjaksolla 2015 ja viidestä prosentista päätöksistä ajanjaksolla 2017 ei ilmennyt mitään hakija pelkää. Näissä edellä mainituissa kohdissa ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja ajanjaksojen välillä.

Vain yhdessä päätöksessä (2015) hakija oli ilmoittanut pelkäävänsä muutoksenhaku-
mahdollisuuden puuttumista tai epäämistä, minkä seurauksena olisi kohtuuton tai syrji-
vä rangaistus. Niin ikään yhdessä päätöksessä (2015) hakija oli ilmoittanut pelkäävänsä
syytteeseen panemista tai rankaisemista sen johdosta, että hän kieltäytyy asepalveluk-
sesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa
tarkoitettuja tekoja eli rikoksia rauhaa vastaan, sotarikoksia tai rikoksen ihmiskuntaa
vastaan tai muun törkeän ei-poliittisen rikoksen tai YK:n tarkoituserien ja periaattei-
den vastaisen teon. Maahanmuuttovirasto ei pitänyt uskottavana näitä hakijoiden il-
moittamia perusteita kummassakaan tilanteessa.

Taulukko 8. Vainoksi katsottavia tekoja, joita hakija pelkää, %

Hakija vedonnut	2015 %	2017 %
Aiemmin tapahtunut vaino pelon syynä*	58	73
Fyysisen tai henkisen väkivallan pelko	96	92
Pelko oikeudellisista tai hallinnollisista toimenpiteistä	4	3
Pelko kohtuuttomasta tai syrjivästä syytteeseen panemisesta tai rankaisemisesta	8	9
Pelko sukupuoleen tai lapsiin kohdistuvasta teosta+	4	2
Hakemuksesta ei ilmene mitä hakija pelkää	3	5

* $p < 0.05$; +useassa solussa N alle 5 eli tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä. 2015 (N=125) ja 2017 (N=118).
Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake;
"ei"-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

Taulukossa 9 tarkastellaan, onko Maahanmuuttovirasto hyväksynyt hakijan kertoman
pelon siitä, että hän joutuisi tulevaisuudessa vainoksi katsottavien tekojen kohteeksi, tai
pelon joka johtuu siitä, että hakija on kertonut kokeneensa vainoa aiemmin. Alla esitetyn
taulukon 9 analyysiin on otettu mukaan kunkin rivin kohdalla vain ne hakijat, jotka ovat
ilmoittaneet pelkäävänsä kyseessä olevaa asiaa.²² Moni hakija vetosi vainon pelkoon siitä
syytä, että he olivat kohdanneet sitä aiemminkin. Siinä, hyväksyikö Maahanmuuttovi-
rasto hakijan esittämän aiemmin koetun vainon pelon syynä, ei havaittu tilastollisesti
merkitsevää eroa ajanjaksojen välillä.

Lähes kaikki hakijat ilmoittivat molemmilla ajanjaksoilla pelkäävänsä fyysistä tai henkistä
väkivaltaa (taulukko 8). Tältä osin havaittiin eroja siinä, hyväksyikö Maahanmuuttovirasto
pelon, johon hakija oli vedonnut: 2015 ajanjaksolla 85 prosentissa päätöksistä fyysisen tai
henkisen väkivallan pelko hyväksyttiin, kun taas 2017 ajanjaksolla ainoastaan 19 prosen-
tissa päätöksistä Maahanmuuttovirasto hyväksyi pelon (taulukko 9). Kummallakaan ajan-

²² Taulukossa esitetään yhteensä-määrä (N) kaikista näistä päätöksistä eri ajanjaksoina. Taulukon 'syy
hyväksytty' -sarakeessa esitetään prosentteina niiden päätösten osuus, joiden kohdalla
Maahanmuuttovirasto on katsonut kyseisen asian uskottavaksi eri ajanjaksoilla.

jaksolla Maahanmuuttovirasto ei hyväksynyt muutaman hakijan esittämää pelkoa oikeudellisista, hallinnollisista tai poliisin toimintaan liittyvistä toimenpiteistä.

Kun tarkastellaan kokonaisuudessaan kaikkia niitä päätöksiä, joista ilmenee mitä hakija pelkää (2015 N=121 ja 2017 N=112), tutkimuksessa havaittiin tilastollisesti merkitsevä ero ajanjaksojen välillä Maahanmuuttoviraston tulkinnassa sen osalta, voidaanko pelkoa pitää objektiivisesti katsottuna perusteltuna. Vuonna 2015 kolmessa päätöksessä neljästä Maahanmuuttovirasto piti hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna, kun taas vuonna 2017 Maahanmuuttovirasto piti pelkoa perusteltuna joka viidennessä päätöksessä (taulukko 9).

Taulukko 9. Maahanmuuttoviraston hyväksymä pelon syy eri ajanjaksoilla, % ja N (yhteensä)

Maahanmuuttovirasto hyväksynyt	Syy hyväksytty (%)		Päätökset joissa hakija vedonnut yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Aiemmin tapahtunut vaino pelon syynä	49	38	73	86
Fyysisen tai henkisen väkivallan pelko***	85	19	120	108
Pelko oikeudellisista tai hallinnollisista toimenpiteistä+	0	0	5	4
Pelko kohtuuttomasta tai syrjivästä syytteeseen panemisesta tai rankaisemisesta+	10	0	10	11
Pelko sukupuoleen tai lapsiin kohdistuvasta teosta+	80	50	5	2
Maahanmuuttovirasto pitää hakijan pelkoa objektiivisesti katsottuna perusteltuna***	77	20	121	112

*** $p < .001$; + useassa solussa N alle 5 eli tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä. Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake; "ei"-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

Seuraavaksi tarkastellaan vielä hakijan vetoaman ja Maahanmuuttoviraston hyväksymän pelon syyn kohdalla sitä, onko päätös ollut myönteinen vai kielteinen (ei taulukkoa). Ajanjaksojen välillä havaittiin tilastollisesti merkitsevä ero, kun tarkasteltiin aiemmin tapahtunutta vainoa pelon syynä ($p < .001$). Muiden syiden kohdalla havaintoja oli liian vähän tilastolliseen tarkasteluun. Ajanjaksolla 2015 kaikista hakijoista yhteensä 73 vetosi aiemmin tapahtuneeseen vainoon pelon syynä. Maahanmuuttovirasto hyväksyi vainon pelon syynä noin joka toisen eli 36 hakijan kohdalla (49 %, taulukko 9). Heistä yksi sai kielteisen päätöksen ja 35 sai myönteisen päätöksen. Ajanjaksolla 2017 86 hakijaa vetosi aiemmin tapahtuneeseen vainoon pelon syynä ja Maahanmuuttovirasto hy-

väksyi vainon pelon syynä 33 hakijan kohdalla (38 %, taulukko 9). Näistä 33 hakijasta 16 sai myönteisen päätöksen ja 17 kielteisen päätöksen.

4.6 Aiemmat oikeudenloukkaukset

Hakijoiden ilmoittamien oikeudenloukkauksien määrissä ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja ajanjaksojen välillä. Molempina ajanjaksoina lähes yhtä moni hakija vetosi aiempiin oikeudenloukkauksiin kuten pidätettynä tai vankilassa olemiseen, siepatuksi tai kidutetuksi tulemiseen tai muunlaisen väkivallan kohteeksi joutumiseen. Molempina ajanjaksoina neljä prosenttia hakijoista kertoi olleensa pidätettynä tai vankilassa. Siepatuksi kertoi tulleen noin viidennes hakijoista. Kidutuksesta kertoi lähes joka kymmenes hakija. Molemmilla ajanjaksoilla lähes puolet hakijoista kertoi kohdanneensa muuta väkivaltaa, kuten esimerkiksi perheväkivaltaa taikka ulkoisesta poikkeavuudesta johtuvaa katuväkivaltaa, uhkausten tehostamiseksi toteutettuja pahoinpitelyjä tai väkivaltaa esimerkiksi erilaisten militioiden tarkastuspisteillä (taulukko 10). Väkivallaksi on katsottu tässä tutkimuksessa ainoastaan fyysinen vallankäyttö, eikä esimerkiksi sanallista uhkailua tai kiristämistä ole kirjattu muuksi väkivallaksi.

Taulukko 10. Hakijan ilmoittamat oikeudenloukkaukset eri ajanjaksoilla, %

Hakija vedonnut	2015	2017
	%	%
Pidätettynä tai vankilassa	4	4
Tulleensa siepatuksi	17	20
Kidutus	9	7
Muu väkivalta	43	37

2015 (N=125) ja 2017 (N=118). Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake, "ei"-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

Ajanjaksojen välillä havaittiin tilastollisesti merkitseviä eroja siinä, hyväksyykö Maahanmuuttovirasto hakijan kertomuksen siepatuksi tulemisesta ja muusta väkivallasta (taulukko 11).²³ Maahanmuuttovirasto hyväksyi hakijan ilmoituksen näistä oikeudenloukkauksista harvemmin jälkimmäisellä ajanjaksolla. Vuoden 2015 tarkasteluajanjaksoilla Maahanmuuttovirasto hyväksyi lähes kaikki kertomukset siepatuksi tulemisesta ja vuonna 2017 ainoastaan kolmasosan. Tarkastelujaksolla 2015 Maahanmuuttovirasto hyväksyi noin 80 prosenttia hakijoiden muusta väkivaltaa koskevista kertomuksista ja vuonna 2017 noin 60 prosenttia.

²³ Mukana taulukossa 11 ovat vain ne hakijat, jotka ovat ilmoittaneet kyseessä olevan asian. *Päätökset yhteensä* -sarakkeessa näkyy, kuinka monta tällaista päätöstä on yhteensä (N), ja *syy hyväksytty* -sarakkeessa näkyy, kuinka suuren osuuden näistä Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt eri ajanjaksoilla (%).

Taulukko 11. Maahanmuuttoviraston hyväksymät oikeudenloukkaukset eri ajanjaksoilla, % ja N (yhteensä)

Maahanmuuttovirasto hyväksynyt	Syy hyväksytty (%)		Päätökset joissa hakija vedonnut yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Pidätettynä tai vankilassa+	80	40	5	5
Tulleensa siepatuksi***	91	33	21	24
Kidutus+	82	63	11	8
Muu väkivalta*	83	61	54	44

*** $p < .001$, * $p < .05$, +useassa solussa N alle 5 eli tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä. Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake; "ei"-saraketta, joka sisältää myös puuttuvat ja epäselvät tiedot, ei näytetä.

Taulukossa 11 esitettyjen oikeudenloukkausten kohdalla tarkasteltiin, oliko päätös myönteinen vai kielteinen. Ainoastaan muun väkivallan kohdalla havaittiin tilastollisesti merkitsevä ero ajanjaksojen välillä. Muiden oikeudenloukkausten kohdalla ajanjaksojen välisten erojen tilastollista merkitsevyyttä ei voitu tarkastella pienistä havaintomääristä johtuen. Ajanjaksolla 2015 Maahanmuuttovirasto oli hyväksynyt hakijan esittämän muun väkivallan yhteensä 45 hakijan kohdalla, joista kaksi oli saanut kielteisen päätöksen. Ajanjaksolla 2017 Maahanmuuttovirasto oli hyväksynyt muun väkivallan yhteensä 27 hakijan kohdalla, joista 21 oli saanut kielteisen päätöksen.

4.7 Aiempiin oikeudenloukkauksiin perustuvat uhka-arviot

Kansainvälisen suojan tarvetta arvioitaessa päätöksentekijä arvioi myös, joutuuko suojaa hakeva vainon tai vakavan vaaran kohteeksi, jos hänet palautetaan lähtömaahan. Päätöksentekijän on toisin sanoen kyettävä arvioimaan, mitä henkilölle tulevaisuudessa tapahtuu. Pelkästään se seikka, että suojelua hakeva on aiemmin kokenut vainoa tai vakavaa vaaraa ei riitä.

Pakolaisoikeudessa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että aiemmin tapahtunut oikeudenloukkaus on vahva indisio siitä, että henkilö joutuu tulevaisuudessa vainon tai vaaran kohteeksi. Tämä lähtökohta on ilmaistu muun muassa EU:n määritelmädirektiivin 4 artiklassa, jonka mukaan se seikka, että hakija on jo joutunut vainotuksi tai kärsimään vakavaa haittaa, tai että häntä on suoraan uhattu vainolla tai tällaisella haitalla, on vakava osoitus hakijan perustellusta pelosta joutua vainotuksi tai todellisesta vaarasta joutua kärsimään vakavaa haittaa. Tämä ennako-oletus voidaan kumota, jos on perusteltu syy olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan. Määritelmädirektiivin mukaan päätöksentekijän on tällöin pystyttävä osoittamaan jonkinlainen perustavanlaatuinen olosuhteiden muutos, joka poistaa vakavan haitan vaaran tulevaisuudessa. Olennaista tässä kohdin on, että päätöksentekijän näyttökynnys on korkeampi kuin turvapaikanhakijan. Määritelmädirektiivin mukaan hakijan on kyettävä osoittamaan todel-

linen riski, kun taas päätöksentekijän on kyettävä osoittamaan tilanteen olennainen muuttuminen.²⁴

Taulukossa 12 tarkastellaan aiempien oikeudenloukkausten merkitystä päätöksenteossa. Tarkastelussa on erikseen huomioitu hakijan ilmoittamat hakijaan itseensä kohdistuneet oikeudenloukkaukset sekä hakijan läheisiin kohdistuneet oikeudenloukkaukset. Turvapaikkapäätöksistä tarkasteltiin mahdollisten aiempien oikeudenloukkausten osalta sitä, arvioidaanko niiden olevan yksittäisiä, irrallisia tapahtumia, joilla ei ole liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan.

Ajanjaksojen välillä havaittiin tilastollisesti merkitseviä eroja Maahanmuuttoviraston arvioinneissa aiempien oikeudenloukkausten merkityksestä tulevien riskien arvioinnissa lukuunottamatta läheisten kokemia oikeudenloukkauksia. Ensin tarkastellaan sitä, onko aiemmat hakijaan kohdistuneet fyysiset oikeudenloukkaukset arvioitu yksittäisinä tapahtumina, joilla *ei ole* liittymäkohtaa tulevaisuuden uhkaan. Fyysisillä oikeudenloukkauksilla viitataan tässä jo aiemmin mainittuihin seikkoihin eli pidätettynä tai vankilassa olemiseen, siepatuksi tulemiseen, kidutukseen tai muuhun väkivaltaan. Ajanjaksolla 2015 yhteensä 11 prosentissa päätöksistä oikeudenloukkaukset arvioitiin yksittäisinä tapahtumina, jolloin niiden ei arvioitu lisäävän hakijan riskiä tulevaisuuden uhkaan. Ajanjaksolla 2017 puolestaan lähes kaikissa päätöksissä (95 %) oikeudenloukkaukset arvioitiin yksittäisinä tapauksina, joiden ei arvioitu vaikuttavan tulevaisuuden uhkaan.

Seuraavaksi tarkastellaan oikeudenloukkauksia laajemmin: edellä mainittujen oikeudenloukkausten lisäksi mukana tarkastelussa ovat myös sellaiset hakijan mainitsemat oikeudenloukkaukset, jotka ovat kohdistuneet omaisuuteen tai muunlaiset hakijaan kohdistuneet oikeudenloukkaukset (esimerkiksi erilaiset henkeen kohdistuvat uhkaukset). Ajanjaksolla 2015 joka kymmenennessä päätöksessä, jossa tällaisia oikeudenloukkauksia oli, Maahanmuuttovirasto katsoi aiemmat oikeudenloukkaukset yksittäisiksi, irrallisiksi tapahtumiksi, joiden ei katsottu lisäävän riskiä tuleville oikeudenloukkauksille. Ajanjaksolla 2017 noin 80 prosentissa päätöksistä aiempien oikeudenloukkausten katsottiin olevan yksittäisiä tapahtumia (taulukko 12).

Kolmanneksi tarkastellaan Maahanmuuttoviraston tulkintaa tilanteessa, jossa hakija kertoo läheisensä (sukulainen tai kollega) joutuneen oikeudenloukkausten kohteeksi. Päätöksistä tarkasteltiin sitä, katsooko Maahanmuuttovirasto läheisiin kohdistuneiden oikeudenloukkausten vaikuttavan hakijan riskiin joutua oikeudenloukkauksen kohteeksi tulevaisuudessa. Vuonna 2015 päätöksistä 23 prosentissa ja vuonna 2017 42 prosentissa arvioi-

²⁴ Ks. myös UNHCR Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, December 2011, s. 126–127. Saatavilla osoitteessa <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html> (vierailtu 5.3.2018).

tiin läheisten kokemien oikeudenloukkausten indikoivan riskiä tuleviin oikeudenloukkauksiin (taulukko 12). Ajanjaksojen välillä ei havaittu tilastollisesti merkitsevää eroa.

Taulukko 12. Maahanmuuttoviraston arvio aiempien oikeudenloukkausten merkityksestä tulevaisuuden oikeudenloukkauksia ennustavana tekijänä eri ajanjaksoilla, % ja N (yhteensä)

	(%)		Päätökset, joissa hakija vedonnut oikeudenloukkauksiin yhteensä (N)	
	2015	2017	2015	2017
Aiempi/aiemmat hakijaan kohdistuneet fyysiset oikeudenloukkaukset on arvioitu yksittäiseksi, irrallisiksi tapahtumiksi, joiden <u>ei katsota</u> ennustavan riskiä tuleville oikeudenloukkauksille. a) ***	11	95	53	38
Aiempi/aiemmat hakijaan (henkilöön tai omaisuuteen) kohdistuneet oikeudenloukkaukset (ml. uhkaukset) on arvioitu yksittäisiksi, irrallisiksi tapahtumiksi, joiden <u>ei katsota</u> ennustavan riskiä tuleville oikeudenloukkauksille. b) ***	11	81	70	63
Läheisten kokemien oikeudenloukkausten <u>katsotaan</u> indikoivan riskiä tuleviin oikeudenloukkauksiin	23	42	35	33

*** $p < .001$; % laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain, Taulukossa esitetään ainoastaan "kyllä"-sarake; "ei"-saraketta ei näytetä. Puuttuvat tiedot ja epäselvät tiedot eivät ole analyysissä mukana.

a) Tässä muuttujassa oikeudenloukkauksilla tarkoitetaan aiemmin mainittuja seikkoja eli pidätettynä tai vankilassa olemista, siepatuksi tulemistä, kidutusta tai muuta väkivaltaa.

b) Tässä muuttujassa mukana kaikki hakijan mainitsemat oikeudenloukkaukset, myös ne, jotka ovat kohdistuneet omaisuuteen, tai hakijaan kohdistuneena eivät ole luonteeltaan fyysisiä oikeudenloukkauksia (esimerkiksi erilaiset henkeen kohdistuvat uhkaukset).

Päätöksistä tarkasteltiin lisäksi sitä, katsoiko Maahanmuuttovirasto hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi. Maahanmuuttovirasto arvioi useammin hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi aiemmalla ajanjaksolla ($p < .001$; mukana tarkastelussa kaikki hakijat, ei taulukkoa). Ajanjaksolla 2015 Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi 66 prosentissa päätöksistä ja ajanjaksolla 2017 19 prosentissa päätöksistä. Yhtä päätöstä (vuonna 2017) lukuun ottamatta kaikki hakijat, joiden kohdalla Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi, saivat myönteisen päätöksen.

Seuraavaksi tarkastellaan, onko päätös myönteinen vai kielteinen, kun arvioidaan aiempien oikeudenloukkausten merkitystä tulevaisuuden uhkaa ja oikeudenloukkauksia ennustavana tekijänä eri ajanjaksoilla (havaintoja oli niin vähän, että prosentteja ja tilastollisia merkitsevyyksiä ei esitetä). Tässä kohdin on huomattava, että kyseinen syy ei ole välttämättä merkittävin peruste myönteiseen tai kielteiseen päätökseen.

Ajanjaksolla 2015 yhteensä kuudessa päätöksessä arvioitiin aiempien fyysisten oikeudenloukkausten olevan yksittäisiä tapahtumia, näistä neljä oli myönteistä ja kaksi kielteistä. Ajanjaksolla 2017 oli yhteensä 36 hakijaa, joiden kohdalla aiempien fyysisten oikeudenloukkausten arvioitiin olevan yksittäisiä tapahtumia, ja he saivat kaikki kielteisen päätöksen. Niissä tapauksissa, joissa aiempien henkilöön tai omaisuuteen kohdistuneiden oikeudenloukkausten (ml. uhkaukset) arvioitiin olevan yksittäisiä tapahtumia, joiden ei katsota ennustavan riskiä tuleville oikeudenloukkauksille, annettiin kielteinen päätös kahdelle hakijalle kahdeksasta vuonna 2015. Ajanjaksolla 2017 vastaavissa tapauksissa myönteinen päätös annettiin yhdelle hakijalle ja kielteinen päätös 51 hakijalle.

Läheisten kokemien oikeudenloukkausten arvioinnissa ei ollut tilastollisesti merkitseviä määrällisiä muutoksia ajanjaksojen välillä (taulukko 12). Kiinnostava havainto tehtiin kuitenkin, kun tarkasteltiin läheisten kokemien oikeudenloukkausten yhteyttä hakijalle myönnettyyn suojan tasoon: niistä hakijoista, joiden kohdalla oli arvioitu, että läheisten kokemat oikeudenloukkaukset ennustavat riskiä tuleviin oikeudenloukkauksiin, vuonna 2015 kaikki saivat myönteisen päätöksen (N=8), kun taas vuonna 2017 kaikki saivat kielteisen päätöksen (N=14).

4.8 Sisäinen pako ja viranomaissuojeluun turvautuminen

Ulkomaalaislain 88 e §:ssä säädetään niin sanotusta sisäisen paon mahdollisuudesta. Lainkohdan mukaan turvapaikka tai toissijainen suojelu voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai hänellä ei ole todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa. Samoin turvapaikka tai toissijainen suojelu voidaan evätä, jos henkilöllä on jossakin kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua. Tällaisia suojelua tarjoavia tahoja voivat UlkL 88 d §:n mukaan olla sellainen valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö, joka on sekä kykenevä että halukas tarjoamaan suojelua. Jotta sisäisen paon mahdollisuutta voidaan hyödyntää, edellä kuvatun suojelun on oltava tehokasta ja luonteeltaan pysyvää. UlkL edellyttää samoin, että henkilön on voitava päästä maan kyseiseen osaan turvallisesti ja laillisesti ja että hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä. Arvioitaessa sitä, onko osa maata edellä kuvatun kaltainen, päätöksentekijän on kiinnitettävä huomio kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

Suuressa osassa päätöksistä Maahanmuuttovirasto arvioi, onko hakijalla mahdollisuutta turvautua kotimaansa viranomaisiin. Mahdollisuutta turvautua viranomaissuojeluun on ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä myös pidetty syynä, jonka vuoksi hakijalla ei olisi aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan. Analyysin kohteena olevien ajanjaksojen välillä havaittiin tilastollisesti merkitseviä eroja. Vuonna 2015 hakijoista

suurimman osan kohdalla arvioitiin, että heillä *ei ole mahdollisuutta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (76 %, N=95). Yhdeksässä prosentissa hakemuksista arvioitiin, että hakijalla *ei ole tarvetta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (N=11). Vuonna 2017 ainoastaan neljässä prosentissa päätöksistä arvioitiin, että hakijalla *ei ole mahdollisuutta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (N=5), sen sijaan useimmiten todettiin, että hakijalla *ei ole tarvetta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (71 %, N=84).

Sisäisen paon mahdollisuuden arvioinnissa havaittiin niin ikään ero ajanjaksojen välillä. Vuoden 2015 ajanjaksolla sisäisen paon mahdollisuutta arvioitiin erikseen lähes aina, kun taas vuoden 2017 ajanjaksolla sisäistä pakoa ei juurikaan arvioitu. Vuonna 2015 92 prosentissa (N=115) päätöksistä arvioitiin sisäisen paon mahdollisuutta, kun vuonna 2017 arvio tehtiin vain 14 prosentissa (N=16) asiakirjoista ($p < .001$). Vuonna 2015 sisäistä pakoa ei kuitenkaan päädytty soveltamaan kertaakaan, vaan se katsottiin joko riittämättömäksi suojaksi tai mahdottomaksi tai kohtuuttomaksi toteuttaa (myönteiset päätökset), tai vaihtoehtoisesti tarpeettomaksi (kielteiset päätökset). Vuoden 2017 päätöksissä sisäisen paon arvioon asti ei useinkaan päästy, sillä prosessi näyttää päättyneen ennen tätä pistettä. Kun harkinnan lopputuloksena on, että hakija ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei myöskään sisäisen paon käsittelyyn ole ollut tarvetta.

Kun tarkastellaan niitä päätöksiä, joissa on arvioitu sisäisen paon mahdollisuutta, havaitaan, että vuonna 2015 myönteisen päätöksen sai näistä 115 hakijasta yhteensä 106 (92 %) ja vuonna 2017 myönteisen päätöksen sai näistä 16 hakijasta kolme (19 %). Näissä päätöksissä sisäistä pakoa ei ole katsottu mahdolliseksi ja hakijalle on myönnetty kansainvälistä suojelua. Näin ollen ajanjaksolla 2015 suurin osa hakijoista sai myönteisen ja ajanjaksolla 2017 kielteisen päätöksen ($p < .001$), mikä noudattaa taulukossa 2 esitettyä yleistä linjaa siitä, että vuonna 2017 kielteisiä päätöksiä on annettu enemmän. Edellä mainituista vuonna 2017 annetuista 16 päätöksestä yhdessä katsottiin sisäisen paon oleva riittävä toimi hakijan turvaamiseksi.

4.9 Kielteisten päätösten argumentit siitä, miksi hakijan pelko ei ole perusteltu

Vuonna 2017 kielteisten päätösten määrä lisääntyi selkeästi verrattuna vuoteen 2015 (taulukot 2 ja 3), eikä Maahanmuuttovirasto pitänyt hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna vuonna 2017 yhtä usein kuin ajanjaksolla 2015 (taulukko 9). Seuraavaksi tarkastellaan sitä, millä perusteilla Maahanmuuttovirasto katsoo kielteisissä päätöksissä, että hakijan pelko ei ole objektiivisesti katsottuna perusteltu.

Argumentteja analysoitiin sisällön erittelyn keinoin. Kielteisten päätösten argumentit kirjattiin ylös sanallisessa muodossa, ja argumentit luokiteltiin tyypeittäin. Tämän jälkeen laskettiin erityyppisten argumenttien absoluuttinen ja prosentuaalinen esiintyvyys kirjauksissa. Analyysissä tarkasteltiin kaikkia kielteisiä turvapaikkapäätöksiä ja niissä näkyvää argumentointia, eli vuoden 2015 osalta 17 päätöstä ja vuoden 2017 osalta 93

päätöstä. Alla olevaan taulukkoon 13 on kerätty ne argumentit, joita esiintyi eniten. Yhdessä päätöksessä on voinut esiintyä useampi eri argumentti. Pienestä havaintomäärästä johtuen ajanjaksojen väisiä eroja ei voida arvioida tilastollisesti..

Taulukko 13: Maahanmuuttoviraston argumentit siitä, miksi hakijan pelko ei ole perusteltu, kielteisissä kansainvälisen suojelun päätöksissä: argumentit tyypeittäin eri ajanjaksoilla, % (N).

	Argumenttien esiintyvyys päätöksissä ^o % (N)	Argumenttien esiintyvyys päätöksissä ^o % (N)
Esitetyt argumentit	2015	2017
hakijan kertomus on selvästi epäuskottava	29 (5)	12 (11)
hakijan kertomus sisältää muita epäuskottavia piirteitä	35 (6)	22 (20)
hakijan kertomus on suppea, pintapuolinen, täsmentymätön, yleisluontoinen, ylimalkainen, epätarkka, epäselvä tai vailla omakohtaisuutta	12 (2)	58 (54)
hakijalla ei ole esittää lainkaan näyttöä väitteensä tueksi	24 (4)	4 (4)
hakijan kertoma perustuu kuulopuheeseen tai toisen käden tietoon	0 (0)	23 (21)
hakijan nimeämän itseään tai läheistään uhkaavan vainoa harjoittavan tahon yhteys oikeudenloukkaukseen perustuu hakijan omiin olettamuksiin	0 (0)	19 (18)
hakija tai hänen läheisensä ei ole profiloitunut vainoa harjoittavan tahon silmissä	23 (4)	48 (45)

^oTaulukossa näytetään niiden päätösten määrä, joissa kyseiseen argumenttiin on vedottu, ja määrä suhteutuu kielteisten päätösten kokonaismäärään vuosittain (N=17 vuonna 2015, N=93 vuonna 2017). Prosentit on laskettu sarakkeiden mukaan ajanjaksoittain. Yhdessä päätöksessä on voitu vedota useampaan argumenttiin. Pienestä havaintomäärästä johtuen tilastollista merkitsevyyttä ei esitetä.

Vuoden 2015 päätösten argumentit painoutuivat hakijan kertomuksen uskottavuuteen. Käytetyn argumentaation perusteella vaikuttaisi siltä, että kynnys antaa kielteinen päätös epäuskottavuuden takia oli melko korkealla. Argumentti, jossa hakijan kertomus on katsottu ”selkeästi epäuskottavaksi” esiintyi noin joka kolmannessa päätöksessä, ja noin joka neljännessä päätöksessä argumentoitiin, ettei hakijalla ole esittää ”mitään näyttöä väitteidensä tueksi”. Noin joka kolmannessa päätöksessä argumentaatiossa vedottiin ”muihin epäuskottaviin piirteisiin”. Siihen, että hakijan ei katsottu olevan profiloitunut vainoa harjoittavan tahon silmissä, nojattiin lähes joka neljännessä päätöksessä.

Vuoden 2017 aineistossa argumentaatio painottui kokonaisvaltaisen uskottavuuden sijaan hakijan kertomuksen epätarkkuuden ja yksityiskohtien arviointiin. ”Selvästi epäuskottaviksi” määriteltyjä päätöksiä oli suhteellisen vähän, hieman yli joka kymmenes päätöksistä. Muihin epäuskottaviin piirteisiin vedottiin alle neljänneksessä kielteisistä päätöksistä. Sen sijaan argumentaatiossa on nähtävillä runsaasti mainintoja siitä, että haki-

jan kertomus on esimerkiksi ”pintapuolinen”, ”epäselvä” tai ”vailla omakohtaisuutta”, ja tällaisiin seikkoihin vedottiin selvästi yli puolessa päätöksistä.

Vuonna 2017 Maahanmuuttovirasto argumentoi lähes joka toisessa kielteisessä päätöksessä, että hakija ei ole henkilökohtaisesti profiloitunut minkään tahon silmissä eikä siten ole henkilökohtaisessa vaarassa. Mikäli hakija ei ole osannut nimetä kuka tai mikä taho aiheuttaa hänelle vaaran, on usein katsottu, että vaaraa ei ole, eikä pelko näin ollen ole ollut perusteltua.

Vuonna 2017 päätöksissä havaittiin täysin uudenlaisia argumentteja, jollaisia ei vuoden 2015 aineistossa esiintynyt. Maahanmuuttovirasto argumentoi noin joka neljännessä päätöksessä, että ”hakijan esittämät todisteet tai väitteet perustuvat toisen käden tietoon taikka kuulopuheeseen”, ja noin joka viidennessä päätöksessä että ”yhteys hakijan tai hänen läheisensä kokeman oikeudenloukkauksen ja hakijan mainitseman vainoa harjoittavan tahon välillä perustuu hakijan omiin olettamuksiin”.

Aineisto oli varsinkin vuoden 2015 kielteisten päätösten osalta pieni, ja tilastollisten erojen testaamiseksi olisi kerättävä laajempi aineisto. Tämän tarkastelun perusteella näyttää kuitenkin siltä, että pelon perusteltavuutta koskevassa argumentaatiossa on tapahtunut sisällöllisiä muutoksia erityisesti hakijan kertomuksen uskottavuutta arvioitaessa. Aiemmalla ajanjaksolla Maahanmuuttovirasto katsoi hakijan pelon perustelluksi, mikäli hakemuksessa ei ollut sen kokonaisvaltaista uskottavuutta heikentäviä piirteitä, kun taas jälkimmäisellä ajanjaksolla pelko katsottiin perusteettomaksi, mikäli hakija ei ole osannut kertoa tarkasti, yhtenäisesti ja ristiriidattomasti kuka häntä uhkaa, mistä syystä ja minkä takia henkilökohtaisesti juuri häntä, sekä miksi ja miten hakijan tai hänen läheisensä kokema oikeudenloukkaus kytkeytyy vainoa harjoittavaan tahoon. Näyttää siltä, että vaadittavien todisteiden laadussa ja määrässä on tapahtunut muutos: vuonna 2017 hakijalta vaadittiin huomattavasti yksityiskohtaisempia todisteita esitettyjen perusteiden tueksi kuin vuonna 2015.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1 Keskeiset tulokset

Tässä pilottitutkimuksessa vertailtiin empiirisesti turvapaikanhakijoita koskevia Maahanmuuttoviraston päätöksiä vuosina 2015 ja 2017. Tutkimuksen aineistona oli 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevat myönteiset ja kielteiset kansainvälistä suojelua koskevat päätökset kahdelta eri ajanjaksolta vuosina 2015 ja 2017 (yhteensä N=243). Aineistona vuodelta 2015 on kokonaisaineisto ajalta huhti-elokuu (N=125) ja vuodelta 2017 on satunnaisotos kesä-elokuussa tehdyistä päätöksistä (N=118). Ajanjakso vuodelta 2015 edustaa aikaa ennen kuin Maahanmuuttovirastoon tuli ratkaistavaksi ennätysmäärä hakemuksia ja ajanjakso 2017 edustaa aikaa, kun päätösmäärät olivat kasvun jäl-

keen jo tasaantuneet. Tämä pilottitutkimus keskittyi määrälliseen vertailuun ajanjaksojen välillä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin ensinnäkin sitä, onko hakijaprofiileissa eli henkilöiden taustatiedoissa tapahtunut muutoksia ajanjaksojen välillä. Julkisessa keskustelussa on esitetty, että turvapaikanhakijoiden profiili olisi ollut ajanjaksoilla erilainen (esimerkiksi nuoret yksin tulevat miehet vs. perheet), mikä selittäisi kielteisten päätösten kasvanutta määrää. Hakijaprofiilien osalta tutkimuksessa ei kuitenkaan havaittu tilastollisesti merkitseviä muutoksia mitä tulee sukupuoleen tai perherakenteeseen (puoliso ja alaikäiset lapset mukana hakemuksessa).

Uskonnon osalta voidaan puolestaan todeta, että molemmilla ajanjaksoilla suurin osa hakijoista oli sunneja ja toiseksi suurin ryhmä olivat shiitit. Muita ryhmiä, kuten esimerkiksi kristittyjä, oli tarkastelujaksoilla vähän. Vuonna 2015 kristittyjä hakijoita ei ollut lainkaan ja vuonna 2017 neljä prosenttia. Uskonnollisen taustaan liittyen havaittiin, että sunnien osuus hakijoista on vähentynyt ajanjaksojen välillä, kun taas shiitojen osuus on selkeästi kasvanut.

Toiseksi tutkittiin, onko myönnetyn suojan tasossa tapahtunut muutoksia ajanjaksojen välillä. Tilastollisesti on selkeästi havaittavissa, että kansainvälistä suojelua myönnettiin vuonna 2017 huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2015. Turvapaikkoja on myönnetty paljon vähemmän verrattuna aiempaan ajanjaksoon eikä myöhemmällä ajanjaksolla ole myönnetty toissijaista suojelua lähes ollenkaan. Tarkastelujaksolla 2015 päätöksistä yhteensä 14 prosenttia oli kielteisiä ja jaksolla 2017 puolestaan 79 prosenttia päätöksistä oli kielteisiä.

Aineisto ei tukenut ajatusta siitä, että humanitaarisen suojelun poistuminen laista olisi kielteisten päätösten määrän kasvua selittävä tekijä. Humanitaarista suojelua sovellettiin harvoin jo ennen sen poistumista laista vuonna 2016, eikä vuoden 2015 tarkastelujakson kokonaisuuteen osunut yhtäkään tällaista tapausta.

Kolmanneksi tarkasteltiin, onko ajanjaksojen välillä tapahtunut määrällisiä muutoksia sen suhteen, mihin vainon syihin hakijat vetoavat ja mitä vainon syitä Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina. Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkupeuran, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Hakijoiden vetoamissa vainon syissä ei havaittu suuria muutoksia ajanjaksojen välillä. Ainoa havaittu muutos oli siinä, että ajanjaksolla 2017 uskonnollisiin syihin vetoaminen on vähentynyt jonkin verran ja poliittisiin syihin vetoaminen on lisääntynyt verrattuna ajanjaksoon 2015. Uskonto ja poliittinen mielipide olivat molemmilla ajanjaksoilla selvästi yleisimmät hakijoiden esittämät vainon syyt. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen vetosi molemmilla ajanjaksoilla noin 15 prosenttia hakijoista

ja alkuperään 3 prosenttia. Ajanjaksoilla ei ollut yhtään hakemusta, jossa vainon syyksi olisi esitetty kansallisuus.

Niiden hakijoiden kohdalla, jotka olivat ilmoittaneet jonkin edellä mainitun UlkL 87 §:n mukaisen vainon syyn, tutkimuksessa tarkasteltiin lähemmin, mitä syitä Maahanmuuttovirasto pitää uskottavina. Kaikkien syiden kohdalla nähdään samansuuntainen havainto eli Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt hakijan esittämän perusteen useammin ajanjaksolla 2015 kuin 2017. Suurin muutos on uskonnon kohdalla: vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto hyväksyi perusteeksi kansainväliselle suojelulle uskonnon lähes kaikissa hakemuksissa, joissa siihen oli vedottu (90 %), kun taas vuonna 2017 näin tapahtui ainoastaan noin viidesosassa hakemuksista. Havainto on sikäli mielenkiintoinen, että uskonnollisiin syihin vetoaminen on jopa vähentynyt jälkimmäisellä ajanjaksolla.

Hakemuksissa oli joukossa myös muutamia sellaisia tapauksia, joissa hakija ei ole vedonnut mihinkään UlkL 87 §:n mukaiseen vainon syyhyn, mutta joissa Maahanmuuttovirasto hakemuksen perusteella huomioi virallisperiaatteen mukaisesti kyseessä olevan syyn. Joukossa oli niin ikään hakemuksia, joissa Maahanmuuttovirasto ei ollut hyväksynyt mitään hakijan esittämää laissa säädettyä perustetta: näitä oli jälkimmäisellä tarkastelujaksolla lähes kolminkertainen määrä verrattuna vuoden 2015 ajanjaksoon.

Neljänneksi tarkasteltiin sitä, onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut muutoksia sen suhteen, millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat pelkäävät ja millaisia vainoksi katsottavia tekoja Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt. Ajanjaksojen välillä ei havaittu suuria eroja sen suhteen, millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakijat olivat ilmoittaneet pelkäävänsä. Aiemmin tapahtunut vaino pelon syynä oli hieman yleisempää ajanjaksolla 2017 kuin ajanjaksolla 2015. Lähes kaikki hakijat olivat ilmoittaneet pelkäävänsä fyysistä tai henkistä väkivaltaa mukaan lukien seksuaalinen väkivalta, eikä ajanjaksojen välillä ollut tässä tilastollisesti merkitseviä eroja. Harvinaisempaa oli molemmilla ajanjaksoilla vetoaminen pelkoon oikeudellisista tai hallinnollisista toimenpiteistä tai poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvistä toimenpiteistä, jotka ovat itsessään syrjiviä tai jotka toteutetaan syrjivällä tavalla. Niin ikään muutamissa hakemuksissa vedottiin molemmilla ajanjaksoilla pelkoon kohtuuttomasta tai syrjivästä syytteesen panemisesta tai rankaisemisesta ja pelkoon sukupuoleen taikka lapseen kohdistuvasta teosta.

Hakijan vetoaman aiemmin koetun vainon osalta ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja ajanjaksojen välillä siinä, oliko Maahanmuuttovirasto hyväksynyt aiemmin tapahtuneen vainon pelon syynä. Eroja havaittiin kuitenkin sen suhteen, oliko Maahanmuuttovirasto hyväksynyt hakijan vetoaman fyysisen tai henkisen väkivallan pelon. Vuoden 2015 ajanjaksolla 85 prosentissa hakemuksista fyysisen tai henkisen väkivallan pelko oli katsottu perustelluksi, kun taas vuoden 2017 ajanjaksolla ainoastaan noin joka viidennessä hakemuksista tämä oli hyväksytty.

Lisäksi eroja havaittiin Maahanmuuttoviraston tulkinnessa siitä, voidaanko pelkoa pitää objektiivisesti katsottuna perusteltuna. Vuonna 2015 kolmessa päätöksessä neljästä Maahanmuuttovirasto piti hakijan pelkoa objektiivisesti katsoen perusteltuna, kun taas vuonna 2017 näin oli vain joka viidennessä päätöksessä. Muiden tarkasteltujen asioiden kohdalla havaintomäärä ei riittänyt tilastolliseen vertailuun. Lisäksi kummallakaan ajanjaksolla Maahanmuuttovirasto ei ollut hyväksynyt hakijan esittämää pelkoa oikeudellisista tai hallinnollisista toimenpiteistä tai poliisin toimintaan liittyvistä toimenpiteistä.

Viidenneksi tutkittiin, onko vertailtavien ajanjaksojen välillä tapahtunut määrällisiä muutoksia sen suhteen, millaisiin oikeudenloukkauksiin hakija on vedonnut ja millaisia oikeudenloukkauksia Maahanmuuttovirasto on pitänyt uskottavina. Tutkimuksessa tarkasteltiin, onko hakija kertonut olleensa pidätettynä tai vankilassa, tulleensa siepatuksi tai kidutetuksi tai kokeneensa muuta väkivaltaa, ja hyväksyykö Maahanmuuttovirasto hakijan ilmoituksen. Havainnot olivat jälleen saman suuntaiset kuin edellä: hakijoiden ilmoittamissa oikeudenloukkauksissa ei ollut tapahtunut muutoksia ajanjaksojen välillä, mutta ajanjaksolla 2017 Maahanmuuttovirasto piti hakijoiden ilmoitusta siepatuksi tulemisesta tai muun väkivallan kokemisesta harvemmin uskottavana. Huomattavin ero oli siinä, että aiemmalla ajanjaksolla lähes kaikkien hakijoiden ilmoitus siepatuksi tulemisesta hyväksyttiin, kun taas ajanjaksolla 2017 ainoastaan joka kolmannen ilmoitus siepatuksi tulemisesta hyväksyttiin.

Kuudenneksi tarkasteltiin hakijan tai tämän läheisten kokemien aiempien oikeudenloukkausten merkitystä sille, miten Maahanmuuttovirasto arvioi näiden ennustavan riskiä mahdollisiin tuleviin oikeudenloukkauksiin. Kansainvälisen suojan tarvetta arvioitaessa päätöksentekijä tarkastelee sitä, joutuisiko suojaa hakeva vainon tai vakavan vaaran kohteeksi tulevaisuudessa lähtömaassaan. Pelkkä aiemmin koettu vaino ei siis riitä perusteeksi kansainväliselle suojelulle. Kuten edellä jo on todettu, EU:n määritelmädirektiivi lähtee kuitenkin siitä, että aiemmin tapahtunut oikeudenloukkaus on vahva ennuste siitä, että henkilö joutuu vainon tai vaaran kohteeksi.

Tutkimuksessa tarkasteltiin sekä hakijaan kohdistuneita fyysisiä oikeudenloukkauksia että laajemmin näiden ohella myös aiempia henkilöön tai omaisuuteen kohdistuneita oikeudenloukkauksia mukaan lukien erilaiset uhkaukset. Molempien osalta havaittiin, että Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännöt olivat muuttuneet selvästi. Ajanjaksolla 2015 ainoastaan joka kymmenennessä päätöksessä aiemmat oikeudenloukkaukset arvioitiin yksittäisiksi teoiksi, joiden ei nähty ennustavan riskiä kokea oikeudenloukkauksia tulevaisuudessa. Myöhemmällä ajanjaksolla lähestulkoon kaikissa päätöksistä sen sijaan arvioitiin, etteivät aiemmat oikeudenloukkaukset ennakoivat tulevaisuuden uhkaa. Poikkeuksena tästä oli läheisten kokemat oikeudenloukkaukset, joiden osalta ei havaittu tilastollisesti merkitseviä eroja ajanjaksojen välillä. Kiinnostava havainto oli kuitenkin

se, että jälkimmäisellä ajanjaksolla nämä neljätoista päätöstä, joissa hakija vetosi läheisensä kokemiin oikeudenloukkauksiin, olivat kaikki kielteisiä.

Vaikka hakijoiden ilmoittamissa vainon syiden yleisyydessä ei havaittu merkittäviä eroja, Maahanmuuttovirasto arvioi jälkimmäisellä ajanjaksolla huomattavasti harvemmin hakijan olevan vaarassa joutua vainotuksi.

Seitsemänneksi tarkasteltiin viranomaissuojelun ja sisäisen paon soveltamista. Viranomaissuojelun kohdalla Maahanmuuttovirasto katsoi vuonna 2015 selkeästi useimmiten, ettei hakijalla ole *mahdollisuutta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (76 %, N=95), kun taas vuonna 2017 suurimmassa osassa päätöksiä arvioitiin, ettei hakijalla ole *tarvetta* turvautua kotimaansa viranomaisiin (71 %, N=84).

Tutkimuksessa havaittiin, että sisäisen paon arviointi oli vähentynyt ajanjaksojen välillä ja sitä sovellettiin enää vain harvoin. Vuonna 2015 sisäisen paon mahdollisuutta kuitenkin arvioitiin säännönmukaisesti (92 prosentissa hakemuksista). Sen soveltaminen nähtiin tarkasteltavina olevissa tapauksissa kuitenkin joko kohtuuttomaksi tai tarpeettomaksi, minkä vuoksi sisäistä pakoa ei sovellettu vuonna 2015 kertaakaan. Vuonna 2017 yhdessä päätöksessä sisäinen pako katsottiin riittäväksi toimeksi hakijan turvaamiseksi. Mielenkiintoinen havainto oli, että sisäisen paon mahdollisuutta arvioitiin vuonna 2017 ylipäätään vain harvoin (14 prosentissa hakemuksista). Tämä johtui oletettavasti siitä, että kielteisen päätöksen edellytyksien katsottiin täyttyvän, eikä nähty enää olevan tarvetta arvioida sisäisen paon mahdollisuutta. Näin ollen myöskään sisäisen paon soveltamista ei voida tämän aineiston perusteella nähdä selittäväenä tekijänä kielteisten päätösten suurelle määrälle.

Yhdessä nämä muutokset ajanjaksojen välillä näyttävät Maahanmuuttoviraston linjan kiristyneen selkeästi. Vuonna 2017 on katsottu selvästi useammin, että hakijalla ei ole tarvetta kansainväliseen suojeluun eikä siten tarvetta myöskään viranomaissuojeluun tai sisäiseen pakoon kotimaassaan.

Kahdeksanneksi tarkasteltiin Maahanmuuttoviraston argumentteja siitä, miksi hakijan pelko ei ole perusteltu. Näiden perusteella näyttää siltä, että pelon perusteltavuutta koskevassa argumentaatiossa on tapahtunut sisällöllisiä muutoksia erityisesti hakijan kertomuksen uskottavuutta arvioitaessa: Vuonna 2017 hakijalta vaadittiin huomattavasti yksityiskohtaisempia todisteita esitettyjen perusteiden tueksi kuin vuonna 2015.

Yhteenvetona empiiristä tuloksista voidaan todeta, että ajanjaksojen välillä havaittiin monia eroja soveltamiskäytännössä. Ajanjaksolla 2017, jolloin päätös- ja hakemusmäärät olivat palanneet jo lähemmäs hakemussummaa edeltäviä lukemia, kansainvälistä suojelua on myönnetty vähemmän ja Maahanmuuttovirasto on hyväksynyt huomattavasti vähemmän hakijan vetoamia seikkoja. Tästä poikkeavia havaintoja ei juurikaan löytynyt.

Erot kansainvälisen suojelun myönnytyssä tasossa tai siinä, miten Maahanmuuttovirasto hyväksyy hakijoiden ilmoituksia, eivät kuitenkaan näytä selittyvän sillä, että hakijoiden profiilit olisivat erilaiset. Lisäksi on huomioitava, että tutkimus kohdistuu tiettyyn ikäryhmään ja kansallisuuteen, jolloin nämäkään tekijät eivät selitä ajanjaksojen välillä havaittuja eroja. Niin ikään hakijoiden vetoamissa vainon syissä, siinä millaisia vainoksi katsottavia tekoja hakija pelkää tulevaisuudessa tapahtuvan tai aiemmin koetuissa oikeudenloukkauksissa ei ollut nähtävissä sellaisia eroja ajanjaksojen välillä, jotka voisivat selittää muuttunutta soveltamiskäytäntöä.

Tässä tutkimuksessa havaittuja muutoksia Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa ei voi selittää sovelletun lainsäädännön muutoksilla. Lukuun ottamatta humanitaarisen suojelun kategorian poistamista ulkomaalaislain 6 luvussa säädetyt kansainvälisen suojelun edellytykset säilyivät ennallaan. Humanitaarisen suojelun poistaminen ei sekään selitä havaittuja eroja, sillä sitä oli ylipäätään sovellettu vain harvoissa tapauksissa ennen mainittua lainmuutosta. Turvapaikkapuhutteluun kohdistuneiden oikeusavun heikennysten²⁵ tai muiden oikeusturvaan²⁶ liittyneiden muutosten vaikutuksia ei ollut mahdollista käytettävissä olevan aineiston perusteella selvittää.

5.2 Empiiristen havaintojen oikeudellinen merkitys ja muutosten selitystekijöitä

Tämän tutkimuksen keskeisenä tuloksena voidaan pitää empiirisesti todennettua havaintoa siitä, että Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytännössä on tapahtunut kiristymistä: tarkasteltavana olleiden (18–34-vuotiaiden irakilaisten) turvapaikanhakijoiden oikeudellinen asema näyttää heikentyneen merkittävästi tutkimuksen tarkasteluajanjaksojen välillä. Merkillepantavaa erityisesti on, että heikentymistä ei voida selittää nimenomaisilla ulkomaalaislainsäädännön muutoksilla. Sen sijaan tämän tutkimuksen valossa keskeinen selittävä tekijä liittyy Maahanmuuttoviraston tulkintalinjan tiukentumiseen.

Yksilön näkökulmasta tulkintalinjan muutos näkyi konkreettisimmillaan tavassa, jolla Maahanmuuttovirasto arvioi hakijan vetoamaa fyysisen tai henkisen väkivallan pelkoa. Vielä vuonna 2015 Maahanmuuttovirasto piti hakemuksissa esitettyä väkivallan pelkoa selvästi suurimmassa osassa tapauksissa perusteltuna, vuonna 2017 enää poikkeuksellisesti. Saman tyyppinen muutos liittyi Maahanmuuttoviraston arvioihin siitä, tuleeko turvapaikanhakijan kokemia aiempia oikeudenloukkauksia pitää osoituksena siitä, että

²⁵ Syyskuun 1 päivänä 2016 voimaan tulleen ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin perusteella oikeusapuun ei enää kuulunut avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen tai ellei kyse ole ilman huoltajaa maassa olevasta alle 18-vuotiaasta hakijasta.

²⁶ Ks. erit. syyskuun 1 päivänä 2016 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos (12.8.2016/646), jolla lyhennettiin hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa. Muutoksen seurauksena valitusaika hallinto-oikeuteen lyheni 21 päivään ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivään päätöksen tiedoksisaannista.

hän on vaarassa joutua niiden kohteeksi myös tulevaisuudessa. Jälkimmäisellä ajanjaksoilla aiemmin koettujen oikeudenloukkausten ei katsottu enää ennustavan riskiä kokea niitä myös tulevaisuudessa. Raportissa tarkasteltiin useita tällaisia muuttujia ja niiden kohdalla havaittiin toistuvasti samansuuntainen ilmiö: hakijoiden ilmoittamat seikat eivät olleet muuttuneet ajanjaksojen välillä, mutta Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö oli muuttunut ratkaisevasti, ollen huomattavasti tiukempi ajanjaksolla 2017 kuin ajanjaksolla ennen turvapaikanhakijamäärien nousua.

Koska tulkintalinjan muutosta ja siihen liittyvää turvapaikanhakijoiden oikeudellisen aseman heikentymistä ei voi selittää nimenomaisilla ulkomaalaislainsäädännön muutoksilla, taustasyitä joudutaan hakemaan muualta. Todennäköisiä selittäviä tekijöitä voidaan hakea ainakin poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen sekä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikentymisen suunnilta. Tällaisia oletuksia tukevat niin valtioneuvoston oikeuskanslerin 3.2.2017 antamat moitteet Maahanmuuttovirastolle (päätös 3.2.2017, Dnro OKV/8/50/2016) kuin sekin, että hallintotuomioistuimet ovat palauttaneet suuren osan Maahanmuuttoviraston päätöksistä uudelleen käsiteltäväksi (n. 32% v. 2017) joko vasta valitusvaiheessa ilmenneen uuden selvityksen vuoksi taikka menettely- tai laintulkintavirheen (4 %) seurauksena.²⁷

Myös Maahanmuuttoviraston maalinjauksilla on ollut turvapaikanhakijan oikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen rooli. Irakilaisten turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet saada myönteinen turvapaikkapäätös heikentyivät selvästi Maahanmuuttoviraston lokakuussa 2015 tekemän Irakia koskevan maalinjauksen jälkeen, mikä on ilmennyt myös viraston omista tilastoista.²⁸

Tutkimuksessa näkyvää kehitystä voidaankin pitää huolestuttavana sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että suomalaisen oikeusvaltion kannalta. Turvapaikanhakijan oikeuksia koskevassa päätöksenteossa on kysymys yksilön kannalta erityisen merkittävistä perus- ja ihmisoikeuksista, viime kädessä oikeudesta elämään ja ihmisarvoiseen kohteluun. Näin perustavanlaatuisten oikeuksien toteutuminen ei saisi oikeusvaltiossa riippua puhtaasti viranomaisten yleisistä tulkintalinjauksista ja niiden taustalla mahdollisesti vaikuttavasta poliittisesta ja hallinnollisesta ohjauksesta.

²⁷ Ks. Maahanmuuttovirasto: Vuoden 2017 tilastot: Turvapaikanhakijoita selvästi edellisvuosia vähemmän – ensimmäisen hakemuksen jätti reilut 2 100 hakijaa. Saatavilla osoitteessa:

http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/vuoden-2017-tilastot-turvapaikanhakijoita-selvasti-edellisvuosia-vahemman-ensimmaisen-hakemuksen-jatti-reilut-2-100-hakijaa (vierailtu 5.3.2018)

²⁸ Maahanmuuttoviraston lehdistötiedote 6.7.2016: Irakilaisten turvapaikkapäätökset: Kielteisten osuus kasvanut. http://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/irakilaisten-turvapaikkapaatokset-kielteisten-osuus-kasvanut (vierailtu 5.3.2018). Maahanmuuttovirasto perusteli muutosta humanitaarisen suojelun poistamisella ulkomaalaislaista sekä Irak-maalinjauksella. Humanitaarisen suojelun poistamisen merkitys oli kuitenkin tämän tutkimuksen valossa vähäinen.

5.3 Pilottitutkimuksen rajoitukset ja jatkotutkimustarpeet

Koska tutkimuksen toteutusaika oli lyhyt ja havaintojen kerääminen eli tietojen etsiminen päätöksistä sekä niiden kirjaaminen SPSS matriisiin oli hidasta ja työlästä, jouduimme tekemään rajoituksia aineiston koon suhteen. Tutkimusjoukkoa rajattiin muun muassa ajan ja tutkitun ryhmän suhteen. Jatkotutkimuksissa olisikin tärkeää saada tietoa myös muista ryhmistä. Tutkimuksen aineiston koodaus aloitettiin syyskuussa 2017, ja viimeinen tarkasteltava kuukausi on elokuu 2017. Tulosten perusteella ei siten voida vetää sitä johtopäätöstä, että Maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö olisi samanlainen elokuun 2017 jälkeen.

Vaikka aineisto oli tilastollisessa mielessä suhteellisen pieni, se oli riittävän suuri monissa tarkasteluissa, jotka koskivat esimerkiksi yleisimpiä vainon syitä ja oikeudenloukkauksia. Useassa tutkimuksen tarkastelussa aineiston kokonaisuus (N) oli kuitenkin liian pieni tilastollisten erojen testaamiseen. Jatkotutkimuksessa olisi hyödyllistä kerätä laajempi aineisto, jonka avulla voitaisiin tutkia tarkemmin esimerkiksi myös niitä vainon syitä ja oikeudenloukkauksia, jotka olivat harvinaisempia. Lisäksi suuremmalla aineistolla olisi mahdollista suorittaa monimuuttujamallinnuksia ja tehdä tarkempia vertailuja eri taustamuuttujista. Niin ikään kiinnostavaa olisi tarkastella pelkästään uusintahakemuksia. Aineisto osoittautui liian pieneksi, kun tarkasteltiin edellä mainittuja seikkoja päätöksen myönteisyyden tai kielteisyyden mukaan, etenkin kun kielteisiä päätöksiä oli aiemmalla ajanjaksolla vain vähän ja puolestaan jälkimmäisellä ajanjaksolla myönteisiä päätöksiä oli vain vähän. Lisäksi se, että myönteisiä päätöksiä ei enää perusteltu jälkimmäisellä ajanjaksolla vaikeutti vertailua ajanjaksojen välillä. Myös päätösten argumentaation muutosten kattavammaksi selvittämiseksi laajemman aineiston kerääminen olisi perusteltua, sillä vasta laajempi aineisto mahdollistaisi tilastollisten erojen testaamisen.

Osa aineistosta on vielä tarkemmin analysoimatta, esimerkiksi uutismedian ja sosiaalisen median lisääntyminen lähdeaineistoina antaa aiheita jatkotutkimukselle. Samaten tutkimuksessa havaittiin kiinnostavia retorisia muutoksia. Esimerkiksi ilmaisua “nuori työkäinen mies” käytettiin vain yhdessä päätöksessä ajanjaksolla 2015, kun taas vuonna 2017 sitä käytettiin noin joka kolmannessa päätöksessä, joista kaikki olivat kielteisiä. Käsitteen merkitys jälkimmäisen ajanjakson päätöksissä ansaitsee tarkempaa analyysiä.

Sisällön erittelyä tehtäessä ja tapauksia lähemmin luettaessa tehtiin kiinnostava huomio siitä, että aineistossa näyttäisi esiintyvän hyvin samankaltaisia tapauksia vuosilta 2015 ja 2017, joissa vuonna 2015 on katsottu aiheelliseksi myöntää kansainvälistä suojelua, kun taas vuonna 2017 tarvetta suojelulle ei ole nähty. Havainnon merkityksen selvittämiseksi olisi perusteltua syventyä tulevassa tutkimuksessa päätöksiin liittyvään muuhun materiaaliin.

Projektin puitteissa oli mahdollista kerätä havaintoja ainoastaan päätösasiakirjoista, ei päätöksiin liittyvistä muista asiakirjoista, esimerkiksi turvapaikkapuhuttelujen pöytäkir-

joista. Muun muassa avustajan käyttöä koskevia tietoja ei ollut kirjattu systemaattisesti itse päätöksiin. Niiden selvittäminen olisi edellyttänyt huomattavasti laajemman tutkimusaineiston keräämistä ja analyysiä. Ajanjaksojen välinen vertailu olisi tältä osin olennaista syyskuussa 2016 voimaan tulleiden oikeusapuun tehtyjen rajoitusten vaikutusten arvioimiseksi. Samoin maatiedon käyttö edellyttäisi tarkempaa tutkimusta ja systemaattista vertailua muiden maiden maahanmuuttoviranomaisten käytäntöihin. Irakin kaltaisten maiden kohdalla turvallisuustilanne vaihtelee nopeasti sekä ajallisesti että paikallisesti. Maatiedosta riippumatta viranomaisten on kuitenkin aina pidettävä huoli siitä, että kansainvälistä suojelua koskeva päätös pysyy yksilöä koskevana ratkaisuna.

Liitteet

Liite 1 Tarkastelu otoksen ja perusjoukon välillä

Vuoden 2015 aineisto on kokonaisaineisto päätöksistä huhti-elokuulta. Vuoden 2017 aineisto kesä-elokuulta on sen sijaan satunnaisotos päätöksistä, joten tarkastelemme miten hyvin otos vastaa perusjoukkoa. Liitetaulukosta 1 nähdään, että satunnaisotannalla tehty otos vastaa hyvin perusjoukkoa eli myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet ovat lähellä toisiaan. Testimielessä samanlainen tarkastelu tehtiin miesten ja naisten osuuksien kesken ja myös niissä osuudet ovat lähellä toisiaan.

Liitetaulukko 1. Vertailu otos ja perusjoukko myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet tutkimusajanjaksolla kesä-elokuu 2017, %

	Otos	Perusjoukko
Myönteinen	22	24
Kielteinen	78	76
Yhteensä % (N)	100 (120*)	100 (322)

*kaksi poistettu varsinaisesta aineistosta, ei kuulunut otokseen