



1.6.2017

VVTDno-2017-350

YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Maahanmuuttovirasto

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto koskien erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien turvapaikanhakijoiden asian käsittelyä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta.

Sekä ulkomaalaislain (301/2004) että yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä yhdenvertaisuusvaltuutetun yhdeksi tehtäväksi on katsottu edelleen aiemman ulkomaalais- ja vähemmistövaltuutetun tavoin ulkomaalaisten aseman turvaaminen.

Ulkomaalaislain 209 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on esimerkiksi oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista. Valtuutettu on käyttänyt tätä oikeutta viime vuosina erittäin harkiten.

Lisäksi valtuutetun tehtäviin kuuluu seurata toimialallaan Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista ja kansallisen lainsäädännön toimivuutta yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on valinnut yhdeksi vuoden 2017 painopistealueista ulkomaalaisten oikeuksien edistämisen.

Valtuutetun tietoon on tuotu useita tapauksia, joissa on esitetty huolta turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisesta turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Valtuutettu päätti käyttää ulkomaalaislain 209 §:n mukaista oikeuttaan tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa, joka koskee seksuaalivähemmistöön kuuluvaa turvapaikanhakijaa. Valtuutetun 18.5.2017 päivätyn lausunnon mukaan asian käsittelyssä on ollut puutteita.



Kyseisen yksittäistä asiaa koskevan lausunnon lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on päättänyt laatia tämän yleisen lausunnon, jossa valtuutettu haluaa kiinnittää turvapaikka-asioita käsittelevien viranomaisten huomiota erityisesti seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden turvapaikkahakemusten arviointiin ja päätösten perusteluihin seksuaalisen suuntautumisen ja siihen liittyvän vainon osalta laajemmin. Samalla valtuutettu haluaa kiinnittää huomiota myös haavoittuvuuden arviointiin Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti silloin, kun turvapaikanhakija on tuonut esille aiempia kidutus- tai sukupuoleen perustuvia väkivallan kokemuksia.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo lausunnossaan esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössään vahvistamia periaatteita liittyen viranomaisen selvitysvelvollisuuteen ja näyttötaakan jakautumiseen turvapaikka-asioissa ja haluaa muistuttaa turvapaikka-asioita käsitteleviä viranomaisia perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.

1. Seksuaalisen suuntautumisen ja siihen liittyvän vainon arviointi

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) on julkaissut maaliskuussa 2017 temaattisen raportin seksuaalivähemmistöihin kuuluvien turvapaikanhakijoiden tilanteesta EU:ssa. Raportin mukaan seksuaalivähemmistöihin kuuluvat turvapaikanhakijat kohtaavat monenlaista syrjintää ja maahanmuuttoviranomaisilta ja turvapaikkaprosesseista puuttuu valmiuksia käsitellä heidän erityistä asemaansa.

Raportissa esitellään mm. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuja yhdistetyissä tapauksissa *X, Y ja Z* (C-199-201/12) sekä *A, B ja C* (C-148-150/13) joissa tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että turvapaikkahakemukset, jotka perustuvat seksuaaliseen suuntautumiseen, tulee arvioida EU:n perusoikeuskirja ja erityisesti sen suojaamat oikeus ihmisarvoon ja yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukseen huomioiden.

Tuomioistuin alleviivasi, että kansainvälisen suojan hakemuksen arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota hakijan yksilölliseen tilanteeseen ja välttää stereotyyppisiä huomioita (kuten tunteeko hakija esim. homobaareja tai -kansalaisjärjestöjä). Myöskään intiimit kysymykset hakijan seksuaalisista tavoista eivät ole yhdenmukaisia yksityiselämän suojan kunnioituksen kanssa.

X, Y ja Z – tapauksessa tuomioistuin ohjeisti ensinnäkin, että homoseksuaalin henkilön voidaan katsoa kuuluvan pakolaissopimuksen tarkoittamaan erityiseen sosiaaliseen ryhmään. Toiseksi tuomioistuin katsoi, että homoseksuaalisuuden kriminalisointi lähtömaassa ei yksin muodosta kiellettyä vainoa. Kuitenkin jos homoseksuaalisesta teosta on säädetty rangaistukseksi vankeutta, jota myös käytännössä määrätään, on sitä pidettävä suhteettomana ja syrjivänä rangaistuksena, joka muodostaa kielletyn vainon. Tuomioistuin myös linjasi, että on kiellettyä vaatia homoseksuaalista

henkilöä piilottamaan seksuaalisen suuntautumisen välttääkseen vainon lähtömaassaan.

FRA :n raportissa tuodaan esille huoli siitä, että Euroopan unionin tuomioistuimen selkeästä ohjeistuksesta huolimatta kansalaisjärjestöt ovat tuoneet esille puutteita useiden jäsenvaltioiden seksuaalivähemmistöjä koskevien turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Turvapaikanhakijoiden haastattelut ovat usein liian lyhyitä, eivätkä ne ota huomioon seksuaalivähemmistöön kuuluvan henkilön erityistä haavoittuvuutta. Kiellettyjen intiimien kysymysten sijaan saatetaan kysyä liian abstrakteja kysymyksiä seksuaalisesta identiteetistä, joita kaikki hakijat eivät ymmärrä tai osaa jäsentää osaksi siksikin, että hakijan seksuaalinen suuntautuminen ei ole ollut sosiaalisesti hyväksyttävää hakijan lähtömaassa.

Seksuaalivähemmistöjen oikeuksia puolustavien kansalaisjärjestöjen mukaan hakijoiden uskottavuuden arvioinnissa on merkittäviä puutteita useissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Ruotsissa oli hylätty 16-vuotiaan homoseksuaalin turvapaikkahakemus sillä perusteella, ettei hän kyennyt riittävän yksityiskohtaisesti tuomaan esille seksuaaliseen suuntautumiseensa liittyviä tunteitaan ja ajatuksiaan. Kansalaisjärjestöjen mukaan useilta turvapaikkahakemusten käsittelijöiltä puuttuu tietoa ja taitoa arvioida seksuaalivähemmistöihin kuuluvien henkilöiden turvapaikkahakemuksia.

Turvapaikanhakija saattaa olla haluton paljastamaan intiimejä seikkoja yksityiselämästään. Tämän vuoksi enemmistöstä poikkeava seksuaalinen suuntautuminen saattaa tulla ilmi vasta turvapaikkaprosessin myöhemmässä vaiheessa. Perusoikeusviraston raportin mukaan jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat koskien sitä, miten tämän katsotaan vaikuttavan hakijan uskottavuuteen, vaikka EU:n tuomioistuin onkin linjannut, ettei tällaista myöhempää ulostuloa pidä katsoa hakijan uskottavuutta vähentävänä tekijänä ottaen huomioon seksuaalisuuteen liittyvien seikkojen sensitiivisyyden ja intiimiyden.

Mitä tulee maatiin, kansalaisjärjestöt arvostelevat raportissa jäsenvaltioita siitä, että seksuaalivähemmistöihin kuuluvien turvapaikkahakijoiden osalta ne käyttävät usein ainoastaan yleisiä maatiinraportteja, joista ei käy ilmi seksuaalivähemmistöjen tilanne lähtömaassa riittävällä tarkkuudella. Kansalaisjärjestöjen mukaan lähtömaata koskevassa arvioinnissa tulisi yleisten maatiinraporttien sijasta käyttää seksuaalivähemmistöjen oikeuksia puolustavien järjestöjen laatimia raportteja seksuaalivähemmistöjen tilanteesta kyseisessä maassa. Järjestöjen mukaan usein tällaisia raportteja on saatavilla, mutta turvapaikkahakemusten käsittelijöillä ei ole tietoa niistä tai he eivät halua käyttää niitä asiaa käsitellessään.

FRA:n raportissa tuodaan esille huoli tulkaukseen liittyvistä ongelmista erityisesti seksuaalivähemmistöihin kuuluvien hakijoiden osalta. Tulkkaus on erittäin olennainen osa turvapaikkahakemuksen käsittelyä, mutta usein tulkeilta puuttuu ymmärrystä ja osaamista tulkata seksuaaliseen suuntautumiseen ja identiteettiin liittyviä asioita. Samoin turvapaikkahakemusten käsitteleviltä viranomaisilta puuttuu

ymmärrystä seksuaaliseen suuntautumiseen mahdollisesti liittyvästä häpeästä ja stigmasta. Hakija voi tuntea suurta häpeää puhua intiimeistä asioistaan tulkin kuulleen, joka tulee esimerkiksi samasta kulttuurista kuin hakija tai joka työskentelee samassa vastaanottokeskuksessa, missä hakija on majoittunut. Tämä tuodaan esille erityisesti Suomen osalta. Lisäksi tulkit voivat itse käyttäytyä syrjivästi tai osoittaa kielteistä asennetta seksuaalivähemmistöä kohtaan tulkkaustilanteessa.

Raportissa painotetaan turvapaikkahakemusten käsittelijöiden ja tulkkien koulutusta ymmärtämään ja huomioimaan seksuaalivähemmistöihin kuuluvien hakijoiden erityispiirteitä. Suomen osalta todetaan, että koulutusta on järjestetty vuonna 2012 (ilmeisesti Maahanmuuttovirastossa), mutta ei sen jälkeen. Koulutusta on ilmeisesti suunnitteilla loppuvuodesta 2017.

Lisäksi raportissa tuodaan esille huoli seksuaalivähemmistöihin kuuluvien turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteista sekä heihin kohdistuvista viharikoksista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoo, että turvapaikkahakemuksia käsitteleville henkilöille samoin kuin käsittelyyn osallistuville tulkeille järjestettäisiin asiaankuuluvaa koulutusta kattavasti.

Euroopan perusoikeusviraston raportissa esiin tuodut huolet seksuaalivähemmistöjen turvapaikanhakijoiden hakemusten arvioinnissa tulee ottaa vakavasti.

Yleisten maatieteraporttien lisäksi tulisi asian käsittelyssä käyttää seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin erikoistuneiden kansalaisjärjestöjen raportteja, mikäli näitä on asiassa saatavilla.

2. Sukupuoleen perustuva väkivalta suojelun perusteena

Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja poistamista koskeva ns. Istanbulin sopimus tuli Suomessa voimaan 1.8.2015. Sopimus velvoittaa valtioita puuttumaan kaikkiin naisiin kohdistuviin väkivallan muotoihin, kuten seksuaaliseen häirintään, ahdisteluun, perhe- ja lähisuhdeväkivaltaan, pakkoavioliittoihin sekä ympärileikkauksiin.

Sopimuksen VII luku käsittelee lisäksi maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua. Sopimuksen 60 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet varmistaakseen, että sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta voidaan tunnustaa vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklan A, 2 kohdassa tarkoitetun vainon muodoksi ja vakavaksi haitaksi, joka antaa perusteet täydentävään tai toissijaiseen suojeluun.

2. Osapuolet varmistavat, että kaikki pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaiset perusteet tulkitaan sukupuoli huomioon ottaen ja että jos todetaan, että pelättävä vainoaminen liittyy

yhteen tai useampaan näistä perusteista, hakijoille myönnetään pakolaisasema sovellettavien asiaa koskevien asiakirjojen mukaisesti.

3. Osapuolet toteuttavat tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet kehittääkseen sukupuolen huomioon ottavia turvapaikanhakijoiden vastaanottomenettelyjä ja tukipalveluja sekä sukupuolikohtaisia ohjeita ja sukupuolen huomioon ottavia turvapaikkamenettelyjä, mukaan lukien pakolaisaseman määrittäminen ja kansainvälisen suojelun hakeminen.”

Sopimuksen 3 artiklassa olevan määritelmän mukaan naiseen kohdistuva väkivallalta tarkoittaa naiseen kohdistuvaa ihmisoikeusloukkausta ja yhtä syrjinnän muotoa, joka käsittää kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat tai voivat aiheuttaa naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä, mukaan lukien tällaisilla teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltaisen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä.

Sopimuksen 61 artiklaan on lisäksi sisällytetty muiden pakolaisoikeuden kannalta olennaisten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kaltainen palautuskielto (*non-refoulement*-periaate).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että Istanbulin sopimus tulee ottaa sopimuksen edellyttämällä tavalla huomioon turvapaikkahakemuksen käsittelyssä.

3. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus turvapaikka-asioissa

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa tapauksessa *J.K. ja muut v. Ruotsi (59166/12)* eritellyt todistustaakan jakautumista kansainvälistä suojelua ja käännyttämistä koskevissa asioissa. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan hakijan on pääsäännön mukaan ensin esitettävä todisteita siitä, että hänen palauttamisensa rikkoisi *non-refoulement* –kieltoa. Tämän jälkeen on viranomaisen vastuulla selvittää, jos väitteiden todenperäisyydestä on herännyt epäilyksiä. Tuomioistuin toteaa, että hakijan tulisi toimittaa tilanteestaan ja esitetystä riskistä niin paljon tietoa kuin mahdollista, jotta viranomaiset pystyvät arvioimaan riskin todellisuutta mahdollisimman hyvin. Samanaikaisesti tuomioistuin huomioi, että turvapaikanhakijoiden voi olla hyvin hankala hankkia todistusaineistoa tilanteestaan ottaen huomioon ne syyt, jonka vuoksi he ovat päätyneet hakemaan turvapaikkaa. Suoran todistusaineiston puuttumisen ei siten tulisi olla asiassa määrävä tekijä.

Tuomioistuin painottaa, että arvioitaessa hakijan kertomuksen tai todistusaineiston uskottavuutta, turvapaikanhakijoille tulisi antaa heidän erityisestä tilanteesta johtuen suojaa ns. *benefit of a doubt* –periaatteen mukaisesti. Jos kuitenkin asiassa saatu selvitys antaa vahvoja perusteita epäillä hakijan uskottavuutta, täytyy hakijan toimittaa tyydyttävä selvitys väitetyistä ristiriitaisuuksista tai epätarkkuuksista. Siinäkin tapauksessa, että hakijan kertomus vaikuttaa osin epäuskottavalta, tuomioistuin on todennut, että tämän ei välttämättä

tulisi johtaa siihen, että hakijan kertomusta ei kokonaisuutena pidettäisi uskottavana.

Todistustaakan siirtymisen osalta tuomioistuin toteaa, että todistustaakka siirtyy turvapaikanhakijalta viranomaisille sitten, kun hakija on antanut perustellun kertomuksen palautukseen liittyvästä yksittäisestä ja siten todellisesta riskistä, joka pystyy erottamaan hänen tilanteensa yleisistä vaaroista lähtömaassa.

Lisäksi tuomioistuin huomauttaa, että vaikka hakemuksessa esitetyt useat yksittäiset seikat eivät erikseen tarkasteltuina muodosta vaadittua todellista riskiä, voivat ne yhdessä tarkasteltuina kumulatiivisesti ja silloin, kun kyseessä on korostunut turvallisuus- tai yleisen väkivallan tilanne, muodostaa tällaisen riskin. Tuomioistuin katsoo, että tällaisia yksittäisiä riskejä arvioitaessa huomioon otettavia elementtejä ovat mm. aiempi rikostuomio tai etsintäkuulutus, ikä, sukupuoli ja alkuperä, aiempi rekisteri kuulumisesta tai oletetusta kuulumisesta vainottuun ryhmään ja aiempi turvapaikkahakemus.

Tuomioistuin toteaa lisäksi, että turvapaikanhakijalla ja viranomaisilla on yhdessä jaettu vastuu selvittää ja arvioida hakemuksen kannalta oleelliset seikat. Yleensä vain turvapaikanhakijat itse voivat selvittää henkilökohtaista tilannettaan ja olosuhteitaan ja heidän tulisikin se tehdä turvapaikkahakemuksessaan niin pian ja perusteellisesti kuin mahdollista. Tätä vaatimusta hakijan todistustaakasta ei kuitenkaan tulisi tulkita siten, että se saattaisi hakijan oikeuden saada 3 artiklan mukaista suojaa tehottomaksi. Tuomioistuin huomauttaa, että ns. *benefit of a doubt* -periaate on tunnustettu eksplisiittisesti sekä UNHCR:n käsikirjassa että implisiittisesti EU:n ns. määritelmädirektiiviin (2004/83/EC) 4 artiklassa ja painottaa, että turvapaikanhakijoiden vaikeudet saada todistusaineistoa asiassaan tulee ottaa asian käsittelyssä huomioon.

Mitä tulee maan yleisen tilanteen arviointiin, tuomioistuin katsoo, että on viranomaisten velvollisuus selvittää omasta aloitteestaan ns. *proprio motu* sekä alkuperämaan yleinen tilanne että sen maan viranomaisten kyky tarjota suojelua.

Ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut myös yleisen pakolaisoikeudellisen periaatteen siitä, että myös muu kuin valtiollisten tahojen tekemä vaino voi oikeuttaa kansainväliseen suojeluun. Tuomioistuin katsoo, että ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan absoluuttinen luonne tarkoittaa sen soveltumista myös vaaraan, joka tulee yksityishenkilöiden tai ryhmien, jotka eivät ole valtion viranomaisia, taholta. Siinä tapauksessa on kuitenkin osoitettava, että vaaran riski on todellinen ja että kyseisen maan viranomaiset eivät pysty tarjoamaan turvapaikanhakijalle asianmukaista suojelua tätä yksityisen taholta tulevaa riskiä vastaan.

Jos turvapaikanhakija esittää kuuluvansa tiettyyn ryhmään joka on systemaattisesti altistunut kaltoin kohtelun käytännölle, tuomioistuin toteaa, että vaatimusta siitä, että turvapaikanhakijan tulee kertomuksellaan pystyä erottautumaan maan yleisistä vaaroista, tulee

arvioida kevyemmin. Tällaisessa tapauksessa riittää, että on vakavia syitä uskoa, että kyseinen käytäntö on olemassa ja että hakija kuuluu kyseisen ryhmään. Ei ole sitä vastoin tarpeen, että hakijan tulisi osoittaa enää muita erottavia piirteitä, vaan asiassa on olennaista hakijan kertomus ryhmään kuulumisesta ja maatieto kyseisen ryhmän tilanteesta lähtömaassa.

Tämän periaatteen tuomioistuin vahvisti myös 26.1.2017 antamassaan ratkaisussa asiassa *X. v. Sveitsi (16744/14)*, jossa Sveitsin viranomaiset myönsivät, että heidän tekemässään turvapaikkahakemuksen tutkinnassa oli ollut puutteita. UNHCR:n tekemän analyysin mukaan esimerkiksi hakijan kuuleminen tapauksessa oli osittain ollut pintapuolista ja viranomaiset eivät olleet tehneet asiassa mitään lisäselvityksiä tai lisätutkintaa. Tuomioistuin painotti, että 3 artiklan absoluuttisesta luonteesta johtuen turvapaikkahakemuksen tutkinnassa tulee selvittää perusteellisesti ja tarkasti maastapoistamisen aiheuttaman todellisen riskin kärsiä vakavaa vaaraa olemassaolo.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että edellä esitettyjen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vahvistamien periaatteiden tulee sitovana oikeuskäytäntönä ohjata turvapaikkahakemuksen käsittelyä ja turvapaikkapäätöksen perusteluja myös Suomessa.

4. Aiempi kidutuksen kokemus

Euroopan perusoikeusvirasto on käsitellyt helmikuun 2017 temaattisessa raportissaan kidutuksen ja trauman kokemusta siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden keskuudessa ja niiden mahdollista vaikutusta huumeiden käyttöön. Raportissa alleviivataan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän kulmakivenä. Raportissa todetaan, että useat henkilöt, jotka pakenevat aseellista konfliktia tai vainoa ovat saattaneet kokea kidutusta tai epäinhimillistä kohtelua lähtömaassaan tai he ovat saattaneet kokea tällaista kohtelua pakomatallaan. Kuitenkin kidutuksen uhreista turvapaikanhakijoina on saatavilla vain vähän tietoa, koska raportissa tutkituista 14 jäsenmaasta ainoastaan Kreikka kerää tilastotietoa turvapaikanhakijoista, jotka ovat kokeneet kidutusta.

Raportissa tuodaan esille, että kidutuksen uhrien on usein vaikea kertoa viranomaisille kokemastaan kidutuksesta tai epäinhimillisestä kohtelusta tai mahdollisuudet kertoa kokemuksista ovat usein riittämättömät. Syyt kertomisen vaikeuteen voivat olla moninaisia, mutta raportissa mainitaan esimerkiksi riittämätön psykologinen tuki hakijoille, jonka vuoksi kokemusta on vaikea käsitellä ja tuoda esille sekä luottamuksen puute viranomaisiin, jos aiempi kaltoin kohtelun kokemus on liittynyt viranomaisiin.

Raportissa mainitaan EU:n vastaanottodirektiivissä (2013/33/EU) ja turvapaikkaprosessidirektiivissä (2013/32/EU) jäsenvaltioille asetettu velvollisuus huomioda haavoittuvien henkilöiden erityinen asema. Yksi direktiivissä mainittu haavoittuvien henkilöiden kategoria koskee

kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhria. Direktiivissä jäsenvaltioille on asetettu velvollisuus arvioida haavoittuvien henkilöiden erityistarpeita sekä vastaanoton että prosessuaalisen tuen osalta. Haavoittuvien henkilöiden tilannetta pitää valvoa asianmukaisesti ja heidän tarpeisiin tulee vastata, vaikka ne tulisivat esille vasta asian myöhemmässä vaiheessa.

Raportissa tuodaan esille, että kidutuksen uhrit tunnistetaan yleensä tavallisen terveystarkastuksen yhteydessä tai turvapaikkapuhuttelussa. Raportissa esitetään kuitenkin, että jäsenvaltiot eivät sovelle tunnistamismenettelyä systemaattisesti, minkä vuoksi se ei ole tehokasta. Raportin mukaan kidutuksen uhrien tunnistaminen vaikuttaa olevan enimmäkseen *ad hoc*-toimintaa tai riippuu osaltaan uhrin omasta itsensä identifioimisesta kidutuksen uhriksi.

Virallisen tunnistamisprosessin puuttuessa kidutuksen uhrien tunnistaminen on yksittäisten henkilöjen kokemuksen ja osaamisen varassa. Tämän vuoksi koulutus on ensiarvoisen tärkeää ja EU:n direktiivit edellyttävätkin, että turvapaikanhakijoita haastattelevat henkilöt ovat saaneet asianmukaista koulutusta kidutuksen uhrien tunnistamiseen.

Suomen osalta raportissa todetaan, ettei kaikille turvapaikanhakijoille järjestetä terveystarkastusta. Vaikka turvapaikanhakija on raportoinut itseensä kohdistuneita vakavia ihmisoikeusloukkauksia ja hän tulee maasta jossa kidutusta on dokumentoitu, raportissa todetaan, ettei asiaa millään tavalla seurata viranomaisten taholta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa edellä mainitussa tapauksessa *J.K. ja muut v. Ruotsi (59166/12,)* sekä *R.C. v. Ruotsi (41827/07)* käsitellyt aiemman kidutuskokemuksen merkitystä arvioitaessa palautukseen liittyvää todellista riskiä kärsiä vakavaa vaaraa.

Tuomioistuin on lausunut ensinnäkin todistustaakan osalta, että jos turvapaikanhakija on esittänyt tulleen lähtömaassaan kidutetuksi ja on esittänyt väitteensä tueksi vammoistaan lääkärintodistuksen, jonka mukaan vammat ovat voineet syntyä hakijan kertomalla tavalla, on viranomaisen vastuulla häivyttää mahdolliset epäilyksetvammojen syntymekanismista (esimerkiksi hankkia kidutusvammoihin erikoistuneen lääkärin lausunto asiassa).

Jos edellä kuvatunlaisessa tilanteessa lääkärinlausunto tukee hakijan kertomusta aiemmasta kidutuskokemuksesta, tuomioistuimen näkemyksen mukaan hakija on esittänyt riittäviä perusteita siitä, että hän on joutunut 3 artiklassa kielletyn kohtelun kohteeksi, ja näin ollen todistustaakka asiassa on siirtynyt viranomaisille.

Tuomioistuin katsoo, että aiempi kaltoin kohtelun kokemus on vahva indikaatio todellisesta riskistä kärsiä 3 artiklassa kiellettyä kohtelua tulevaisuudessakin tapauksissa, joissa henkilö on esittänyt yleisesti johdonmukaisen ja uskottavan kertomuksen tapahtumista, ja kertomus

vastaa luotettavista ja puolueettomista lähteistä saatua tietoa kyseisen maan tilanteesta. Sellaisessa tilanteessa on viranomaisen vastuulla häivyttää kaikki riskiä koskevat epäilykset.

Tuomioistuin toteaa, että näkemys on linjassa EU:n määritelmädirektiivin 4 artiklan 4 kohdan sekä UNHCR:n turvapaikkahakemusten todistustaakkaa koskevien ohjeiden kanssa.

EU:n määritelmädirektiivin 4 artiklan 4 kohdan 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, jollei ole *perusteltua syytä* olettaa, ettei tämä vaino tai vakava haitta tule toistumaan.”

Todistustaakka asiassa on siten siirtynyt viranomaisille. Viranomaisen näkemys siitä, ettei aiempi kidutuskokemus riitä osoittamaan perusteltua pelkoa joutua vainotuksi tai todellista riskiä kärsiä vakavaa haittaa tulee olla perusteltu. UNHCR:n samansuuntaisessa ohjeessa todetaan, että esimerkiksi *merkittävät muutokset lähtömaassa* saattaisivat osoittaa sitä, ettei kidutuksen vaaraa enää olisi kyseiseen maahan palautettaessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoo, että Maahanmuuttovirasto kiinnittäisi asianmukaista huomiota kidutuksen uhrien tunnistamiseen ja heidän erityistarpeidensa (erityisesti mielenterveyspalvelujen osalta) huomioimiseen sekä järjestäisi turvapaikkapuhutteluja suorittaville virkamiehille koulutusta kidutuksen uhrien tunnistamiseksi ja heidän asiansa käsittelemiseksi.

Valtuutettu katsoo lisäksi, että kidutuksen uhreiksi joutuneiden henkilöiden osalta todistustaakkaa ja palautukseen liittyvän riskin arviointia koskevat periaatteet tulee huomioida hakemusten käsittelyssä edellä esitetyn mukaisesti.

5. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta ja hyvän hallinnon vaatimus

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 265/2002 vp) mukaan lain ensimmäinen pykälä on viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava säännös. Yksittäisissä soveltamistilanteissa lain säännöksiä tulee tulkita sen tarkoituksensuuntaisesti.

Hyvällä hallinnolla ja oikeusturvalla viitataan erityisesti perustuslain 21 §:ään, joka sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lisäksi esityksessä viitataan myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Edelleen esitöissä todetaan, että lain valmistelun yhteydessä yksi tärkeimpiä näkökohtia on ollut pyrkimys laatia säännökset siten, että ne eivät ole ristiriidassa niiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on sitoutunut, eivätkä myöskään EU-oikeuden normien kanssa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että jossain yksittäisessä tapauksessa voi tulla esiin tilanne, jossa on tarvetta turvautua suoraan kansainvälisten tai EU-normien soveltamiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan, koska turvapaikka-asian käsittelyssä on kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan suojaamasta ehdottoman palautuskiellon arvioinnista, perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja hyvän hallinnon vaatimukset korostuvat asian käsittelyssä. Näiden tulisi olla käsittelyä ohjaavat periaatteet silloinkin, kun turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa painetta asiaa käsitteleville viranomaisille.

6. Yhteenveto

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon tulleiden asiakastapausten perusteella valtuutettu on päättänyt laatia tämän lausunnon nostaan esille turvapaikka-asioissa korostuvia ihmisoikeusperiaatteita, Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Valtuutetun asiakastapausten valossa kyseisten periaatteiden soveltaminen näyttäytyy osin vaillinaisena.

Valtuutetun näkemyksen mukaan perusteltu epäily turvapaikka-asian selvittämisessä olevista puutteista, kuten tulkkauksen ja käännösongelmista tai puhuttelupöytäkirjan kirjauksista tulisi johtaa asian tutkimiseen uudestaan. Samoin tulisi menetellä silloin, kun turvapaikka-asiassa annetun päätöksen perustelut eivät vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä vahvistamia periaatteita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa puhuttelun merkitystä asian perusteellisen selvittämisen kannalta ja esittää, että Maahanmuuttovirasto panostaisi asian alkuvaiheen perusteelliseen selvittämiseen. Koska turvapaikkapuhuttelu on hakijan luotettavuuden arvioinnin osalta erityisen tärkeää, valtuutetun näkemyksen mukaan olisi suositeltavaa, että turvapaikka-asian esittelisi Maahanmuuttovirastossa ratkaistavaksi hakijan henkilökohtaisesti tavannut ja puhutellut ja siten asiaan hyvin perehtynyt virkamies.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Heidi Lempio