

## Maahanmuuttoviraston selvitys N.A. v Suomi -päätöksen jälkeisestä turvapaikkapäätösten tarkastamisesta

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi 14.11.2019 langettavan päätöksen Suomea koskevassa ihmisoikeusvalitusasiassa *N.A. v Suomi*.<sup>1</sup> Päätöksessään EIT katsoi, että Suomi oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloja. EIT kiinnitti päätöksessään erityistä huomiota siihen, että Suomen viranomaiset eivät olleet tehneet tulevaisuuden uhan arviointia asianmukaisesti.

Maahanmuuttovirasto analysoi EIT:n päätöksen sisällön perusteellisesti. Tulevaisuuden uhan arvioinnista järjestettiin lisäkoulutusta turvapaikkayksikön henkilöstölle ja yksikköä ohjeistettiin siitä, miten EIT:n havaitsemat seikat tulee huomioida asianmukaisesti viraston päätöksenteossa.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto tiedotti 22.11.2019, että virasto käynnistää selvityksen, jossa se käy läpi noin 500 tekemäänsä turvapaikkapäätöstä *N.A. v Suomi* -ratkaisun johdosta sen varmistamiseksi, että mahdolliset vastaavat tapaukset on tunnistettu.<sup>2</sup> Tässä raportissa käsitellään kyseisen selvityksen tuloksia tarkemmin.

### Selvityksen lähtökohdat

#### Tarkastukseen valikoituneet turvapaikkapäätökset

Tarkastus tehtiin sellaisiin lainvoimaisiin Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätöksiin, jotka olivat *N.A. v Suomi* -tuomion antamishetkellä täytäntöönpanokelpoisia maasta poistamisen osalta, eikä hakijalla ollut kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa tai valitusta vireillä.

Tarkastukseen ei otettu Maahanmuuttovirastossa jo vireillä olevia turvapaikkahakemuksia, koska turvapaikkayksikkö huomioi EIT:n päätöksen vireillä olevia turvapaikkahakemuksia ratkaistessaan. Myös siinä tapauksessa, että hakija on jättänyt uusintahakemuksen, Maahanmuuttovirasto käy hakemusta käsitellessään läpi hakijan aiemmat päätökset ja tässä huomioidaan EIT:n ratkaisun keskeiset kysymykset. Tarkastukset eivät koskeneet myöskään sellaisia turvapaikka-asioita, joissa oli vireillä valitus hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa, koska näissä tilanteissa tuomioistuin huomioi EIT:n ratkaisun omassa päätöksenteossaan. Lopullinen tarkasteltavien päätösten määrä siis tarkentui läpikäynnin edetessä.

<sup>1</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *N.A. v Finland*, application no. 25244/18, 14.11.2019.

Osoitteessa: [https://hudoc.echr.coe.int/eng/{"itemid":\["001-198465"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/{)

<sup>2</sup> Viraston alustavan selvityksen mukaan Suomessa oli noin 500 hakijaa, jotka olivat saaneet täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen ennen EIT:n ratkaisua, eli he odottivat maasta poistamista. Maahanmuuttovirasto, "*Maahanmuuttovirasto käy läpi noin 500 turvapaikkapäätöstä*", 22.11.2019. Osoitteessa: [https://migri.fi/uutishuone/tiedote/-/asset\\_publisher/maahanmuuttovirasto-kay-lapi-noin-500-turvapaikkapaatosta](https://migri.fi/uutishuone/tiedote/-/asset_publisher/maahanmuuttovirasto-kay-lapi-noin-500-turvapaikkapaatosta)

Yhteensä tarkastus tehtiin 319 Maahanmuuttoviraston tekemään lainvoimaiseen turvapaikkapäätökseen. Tämä oli vähemmän kuin Maahanmuuttoviraston alun perin ilmoittama noin 500 päätöstä, koska kyseinen lukumäärä sisälsi myös sellaisia hakijoita, joilla oli valitusasia vireillä hallintotuomioistuimessa tai jotka tekivät uusintahakemuksen 14.11.2019 jälkeen.

Tarkastetut päätökset oli tehty pääosin vuosina 2016–2018. Tarkastettujen joukossa oli useita eri kansalaisuuksia, mutta yleisimmät lähtömaat olivat Irak, Afganistan ja Somalia.

### Mitä tarkastuksessa tehtiin?

Tarkastukseen otettujen turvapaikkapäätösten kohdalla Maahanmuuttovirasto selvitti, oliko päätökset käsitelty EIT:n *N.A. v Suomi* -päätöksen edellyttämällä tavalla. Käytännössä tämä tarkoitti erityisesti sen tutkimista, oliko tulevaisuuden uhan arvioinnissa aiemmat oikeudenloukkaukset ja turvapaikkaperusteiden kumuloituminen arvioitu asianmukaisesti Maahanmuuttoviraston päätöksessä. Tarkastuksen tavoitteena oli toisin sanoen varmistaa, että mahdolliset *N.A. v Suomi* -päätöksen kaltaiset tapaukset oli tunnistettu, eikä maasta poistamista odottavien joukossa ollut hakijoita, joiden osalta oli syytä epäillä mahdollista riskiä palautuskiellon loukkaamisesta.

Tarkastelua ei rajattu yksinomaan *N.A. v Suomi* -päätöksen kannalta identtisiin tapauksiin. Mikäli havaittiin, että tarkastettavassa päätöksessä oli viitteitä muunlaisista laatuongelmista, asiaa selvitettiin matalalla kynnyksellä lisää ja tehtiin tarvittaessa uusintahakemuskehotus. Yksittäistä turvapaikka-asiaa tarkastettaessa virasto kävi läpi kaiken tarvittavan materiaalin tapauksesta riippuen (Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätös, turvapaikkapuhuttelupöytäkirja sekä muu asiaan liittyvä aineisto).

Mikäli tarkastuksessa havaittiin, ettei Maahanmuuttoviraston päätöstä ollut käsitelty EIT:n ratkaisun edellyttämällä tavalla tai päätöksessä havaittiin muunlainen merkityksellinen laatuongelma, Maahanmuuttovirasto lähetti hakijalle kehotuksen tehdä uusintahakemuksen lähimmällä poliisilaitoksella. Kehotuskirjeessä todetaan, ettei uuden turvapaikkahakemuksen tekeminen vielä tarkoita, että henkilölle myönnetään oleskelulupa, vaan Maahanmuuttovirasto käsittelee uuden hakemuksen *N.A. v Suomi* -ratkaisun edellyttämällä tavalla ja arvioi uudelleen täytyvätkö kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset henkilön kohdalla. Kirjeessä todetaan, että asianosainen voi valittaa hallinto-oikeuteen myös uuteen hakemukseen tehdystä päätöksestä.

## Tulokset

Aikavälillä 21.11.2019–6.2.2020 Maahanmuuttovirasto tarkasti yhteensä 319 tekemäänsä lainvoimaista päätöstä.

Tarkastetuista päätöksistä 309 (97 %) oli käsitelty EIT:n *N.A. v Suomi* -päätöksen edellyttämällä tavalla.

Tarkastetuista päätöksistä 10 (3 %) oli sellaisia, joiden kohdalla katsottiin, ettei viraston turvapaikkapäätöstä ollut käsitelty asianmukaisesti. Hakijat olivat kotoisin Irakista, Afganistanista, Somaliasta sekä Kongon demokraattisesta tasavallasta. Päätökset oli tehty pääosin vuosina 2016–2017.

Kyseisissä tapauksissa havaittiin erilaisia laatuongelmia. Puutteita havaittiin muun muassa aiempien oikeudenloukkausten ja turvapaikkaperusteiden kumuloitumisen asianmukaisessa huomioidussa tulevaisuuden uhan kannalta. Joissakin tapauksissa ei ollut tutkittu riittävän huolellisesti hakijaan aiemmin kohdistuneiden oikeudenloukkausten henkilökohtaista ulottuvuutta sekä mahdollista syy-yhteyttä toisiinsa. Tämän ohella havaittiin tapauksia, joissa Maahanmuuttovirasto oli jättänyt uusintahakemuksen tutkimatta, vaikka hakija olisi tullut kutsua uuteen turvapaikkapuhutteluun uusien perusteiden selvittämiseksi. Yksittäisten tapausten kohdalla havaittiin viitteitä siitä, ettei hakijan haavoittuvaa asemaa ollut huomioitu asianmukaisesti turvapaikka-asian käsittelyssä. Lisäksi eräässä tapauksessa katsottiin, että Maahanmuuttovirasto ei ollut täyttänyt hallintolain (434/2003) 31 ja 34 §:n mukaisia velvoitteitaan asian riittävän selvittämisen sekä asianosaisen kuulemisen osalta.

Edellä mainittujen tapausten osalta Maahanmuuttovirasto on lähettänyt asianosaisille kehotuksen tehdä uusintahakemuksen. Maahanmuuttovirasto käsittelee uuden hakemuksen EIT:n päätöksen edellyttämällä tavalla ja arvioi uudelleen täytyvätkö kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset hakijan kohdalla.

## Jatkotoimenpiteet Maahanmuuttovirastossa

Maahanmuuttoviraston *N.A. v Suomi* -päätöksen jälkeinen selvitys on jatkoa sille kehittämistyölle, jota turvapaikkaprosessissa on tehty erityisesti vuoden 2015 jälkeen. Virasto on sisäisessä laillisuusvalvonnassaan havainnut tulevaisuuden uhan arviointiin liittyvät haasteet vuonna 2017 ja asiasta on tämän jälkeen järjestetty turvapaikkayksikölle useita koulutuksia. Lisäksi Maahanmuuttovirasto osallistui vuonna 2019 Ruotsin vetämään Asylrättens kärna -hankkeeseen, jonka pääpainopiste oli riskianalyysin tekemisessä. Hankkeen puitteissa viraston henkilöstöä on koulutettu ja koulutuksia jatketaan tulevaisuudessakin.

*N.A. v Suomi* -päätöksen jälkeinen selvitys osoittaa, että vaikka tarkastetuista päätöksistä valtaosa oli käsitelty asianmukaisesti, on turvapaikkaprosessissa edelleen kehitettävää. Maahanmuuttovirasto katsoo, että sen tulee kyetä jokaisessa tapauksessa varmistumaan siitä, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva hakija tunnistetaan. Virasto suhtautuu erittäin vakavasti siihen, että tarkastettujen päätösten joukossa oli turvapaikanhakijoita, joiden kohdalla tämä ei ollut toteutunut.

Selvityksessä tehtyjen havaintojen perusteella Maahanmuuttovirasto aloittaa seuraavat kehittämistoimenpiteet jo tehtyjen lisäkoulutusten sekä ohjeistamisen lisäksi:

1. Turvapaikkapäätösten rakennetta kehitetään vuonna 2020 siten, että tulevaisuuden uhkaan liittyvä riskianalyysi erotetaan omaksi osiokseen. Muutoksen tarkoituksena on ohjata päätöksentekoa entistä selvemmin siihen, että hakijaan kohdistuva tulevaisuuden uhka tulee arvioiduksi asianmukaisesti. Turvapaikkayksikön henkilöstölle järjestetään tähän liittyen tarvittavat koulutukset.
2. Uusintahakemusten käsittelyä koskevia käytäntöjä ja ohjeistusta kehitetään edelleen kevään 2020 aikana selvityksessä tehtyjen havaintojen perusteella sen varmistamiseksi, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva hakija tunnistetaan kaikissa tilanteissa.
3. Vuoden 2020 osalta yhdeksi turvapaikkayksikön laillisuusvalvonnan teemaotannaksi otetaan uusintahakemusten käsittely ja tutkittavaksi ottamisen kynnys. Tavoitteena on muun ohella tarkastella, onko päätöksissä huomioitu asianmukaisesti *N.A. v Suomi* -päätöksessä todetut seikat. Tavanomaista suuremmalla otoksella (50 tarkasteltavaa turvapaikka-asiaa) pyritään saamaan tarkempia tutkimustuloksia.
4. Tiivistä laadunvalvontayhteistyötä UNHCR:n kanssa jatketaan. Keskustelut siitä, mihin järjestön laadunvalvonta kohdennetaan vuonna 2020, ovat kesken. UNHCR:n kanssa on keskusteltu alustavasti siitä mahdollisuudesta, että järjestö tutkisi, onko Maahanmuuttoviraston tuoreissa päätöksissä huomioitu *N.A. v Suomi* -tuomiossa todetut seikat asianmukaisesti.