Perustuslakivaliokunnalle

AMNESTY INTERNATIONAL

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 5860 440 F: 09 5860 4460
E: amnesty@amnesty.fi W: www.amnesty.fi

AI FI 13/2016 19.4.2016

Amnesty Internationalin lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi (HE 32/2016 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainituista asioista ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksessä 32/2016 vp ehdotetaan säädettäväksi muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi. Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 21 päivän ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Käräjäoikeus käsittelisi säilöönottopäätöstä ensimmäisen käsittelyn jälkeen vain säilöön otetun pyynnöstä.

Oikeusministeriö valmisteli esitystä kiireellisellä aikataululla. Asiassa on kyse merkittävän perusoikeuden rajaamisesta, joka olisi edellyttänyt perusteellisempaa valmistelua ja analyysiä. Esityksestä puuttuu oikeusvertailevaa taustaa ja kansainvälisiin velvoitteisiin viitataan yleisluontoisesti. Esitetyillä muutoksilla puututtaisiin myös EU-oikeuteen, sillä EU:n menettelydirektiivi ja vastaanottodirektiivi sisältävät säännöksiä oikeusavusta. Tältä osin lainsäädäntötyö edellyttäisi myös perusteellista analyysiä EU-oikeudesta ja etenkin EU:n perusoikeuskirjasta.

Amnesty International katsoo, että toteutuessaan hallituksen esittämät muutokset heikentävät turvapaikanhakijoiden oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn ja vaikuttavat siten suoraan suojelun tarpeessa olevien oikeuteen saada kansainvälistä suojelua. Oikeusturvan heikentäminen tarkoittaa myös, että riski palautuskiellon loukkaamiseksi kasvaa. Palautuskielto on ehdoton kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa sellaiselle alueelle, missä häntä uhkaa vakava ihmisoikeusloukkaus. Pahimmassa tapauksessa palautuskiellon loukkaaminen voi johtaa henkilön kiduttamiseen tai teloittamiseen.

1. Keskeiset perustuslain säännökset ja niihin liittyvät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Käsillä oleva esitys liittyy erityisesti perustuslain 9 § ja 21 § säännöksiin. Valtaosa esitetyistä muutoksista rajoittavat voimakkaasti perustuslain 21 § toteutumista turvapaikanhakijoiden kohdalla. Oikeusturvan rajoittamiseen liittyvät muutokset puolestaan vaikuttavat perustuslain 9 § toteutumiseen, sillä heikentynyt oikeusturva nostaa palautuskiellon loukkaamisen riskiä. Lisäksi säilöönottopäätöksen tuomioistuinkäsittelyn rajaaminen vaikuttaa perustuslain 7 § toteutumiseen.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 14 artiklan mukaan ”[j]okaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa”. EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan ”[o]ikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’perussopimukset’, mukaisesti.”

Palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Palautuskielto on kirjattu kaikkiin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä pakolaisyleissopimukseen. Se on myös kirjattu Suomen perustuslakiin, jonka 9 § mukaan ”[u]lkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.” Palautuskielto on ehdoton kansainvälisen oikeuden sääntö, eikä siitä saa poiketa missään olosuhteissa.

Turvapaikkamenettelyn tarkoituksena on taata oikeus hakea turvapaikkaa ja selvittää onko hakija oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Lisäksi valtiolla on ehdoton velvollisuus selvittää, ettei se loukkaa palautuskieltoa mikäli henkilö käännytetään toiseen valtioon.

Pakolaisyleissopimus ei sisällä menettelyllisiä sääntöjä, mutta on yleisesti hyväksyttyä, että oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkamenettelyt ovat osa oikeutta hakea turvapaikkaa sekä pakolaisyleissopimuksen täyttä toimeenpanoa. Oikeudenmukainen ja riippumaton menettely on keskeinen osa oikeusvaltiota.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS) ja EU-oikeus edellyttävät oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää pääsyä tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kansallisen viranomaisen edessä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on sovellettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa silloin kun ne toimeenpanevat EU-oikeutta. Turvapaikkamenettely on osa Euroopan unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää, jonka vähittäissäännöistä päätetään Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaaditussa direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (jäljempänä menettelydirektiivi). Turvapaikanhakijoiden oikeudesta oikeusapuun säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaaditussa direktiivissä 2013/33/EU, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (jäljempänä vastaanottodirektiivi). Siten kansalliset turvapaikkamenettelyt ja säännökset liittyen turvapaikanhakijoiden oikeusapuun ovat osa EU-oikeutta ja EU:n perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita niiden toimeenpantaessa direktiiviä kansallisessa lainsäädännössä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla takaa oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artikla yhdistää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat oikeudenmukaisista menettelyistä. Perusoikeuskirjan 47 artiklan takaamat menettelylliset takeet ovat EIOS 13 artiklaa laajemmat. Perinteisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei ole sovellettu turvapaikkamenettelyihin, mutta perusoikeuskirjan 47 artikla ei tee erottelua oikeudenmukaisen menettelyn ja tehokkaan oikeussuojakeinon välillä. Tämä johtuu siitä, että EU-oikeudessa pääsy tehokkaaseen oikeussuojakeinoon edellyttää tuomioistuinkäsittelyä, kun EIOS:n 13 artiklan mukaan tarkastelu ”kansallisen viranomaisen” edessä on riittävää.[1] Koska 47 artiklassa yhdistyy nämä kaksi EIOS artiklaa, on 47 artiklan sisältöä arvioitaessa myös otettava huomioon EIT:n tulkinta ja oikeuskäytäntö liittyen EIOS 6 artiklaan.

Oikeudenmukainen menettely on taattu perustuslain 21 §:ssä, jonka mukaan”[j]okaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös

[1] Explanations (*) Relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02) 14.12.2007

tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla."

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on todennut EIOS 13 artiklasta, että ulkomaalaisasioissa valtion viranomaiset eivät saa kohtuuttomasti estää tehokkaan oikeussuojakeinon käyttöä esimerkiksi käännyttämällä hakijat suoraan rajalta tai soveltamalla nopeutettuja menettelyitä ensimmäiseen turvapaikkahakemukseen. Nopeutettu menettely oli estänyt kielitaidotonta hakijaa hankkimasta riittävää todistusaineistoa hakemuksensa tueksi. [2] Tehokkaan oikeussuojakeinon on oltava käytännössä muutoksenhakijan saatavilla. Tämä tarkoittaa muun muassa oikeutta saada oikeusapua[3] ja viranomaisten velvollisuutta antaa päätöksestä hakijalle riittävästi tietoa kielellä, jota hakija ymmärtää jotta hän pystyy hakemaan muutosta päätöksestä.[4]

Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu ovat keskeisiä oikeuden saatavuuden toteutumiseksi. Ilman oikeuden saatavuutta yksilöt eivät voi vaatia oikeuksiaan ja tehokas oikeussuojakeino menettää merkityksensä. Turvapaikkamenettelyssä oikeusavun merkitys korostuu entisestään siksi, että turvapaikkaa hakevat eivät useimmiten tunne paikallista kieltä, oikeuskulttuuria ja viranomaistoimintaa. Hakijan lukutaidottomuus ja mahdollinen muu haavoittuvaisuus korostaa oikeusavun tarvetta.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan "jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään" ja "maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi." Perusoikeuskirjaa selittävä raportti toteaa, että kohtaa tulkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti. Raportissa viitataan erityisesti tapaukseen Airey v. Irlanti. Raportin mukaan oikeusapua on annettava siinä tilanteessa, jossa sen puuttuminen estää tehokkaan oikeussuojakeinon toteutumisen.[5]

Menettelydirektiivin 20 artiklan mukaan kansainvälisen suojelun hakijalle on pyydettäessä annettava maksutonta oikeusapua tietyissä muutoksenhakumenettelyissä. Direktiivi luo vain tietyt vähimmäistakeet menettelyille ja edelleen 19 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myös antaa maksutonta oikeusapua muissa muutoksenhakumenettelyissä liittyen kansainväliseen suojeluun. Menettelydirektiivin 22 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakeville on annettava "tosiasiallinen mahdollisuus" neuvotella omalla kustannuksellaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvistä asioista menettelyn kaikissa vaiheissa.

Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ei ainoastaan ulotu kansainvälistä suojelua hakeneisiin ja menettelydirektiivin säätämiin menettelyihin. Paluudirektiivin 13 artiklan mukaan "kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja" mahdolliseen muutoksenhakuun palautuspäätöksestä. Artiklan 3 momentin mukaan kolmannen maan kansalaisella "on oltava mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua". Lisäksi 13 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että tarpeellista oikeudellista apua annetaan pyynnöstä maksutta menettelydirektiivin mukaisesti. Lisäksi maasta poistamisia koskevat Euroopan neuvoston ohjeiden

---

[2] Päivi Hirvelä & Satu Heikkilä: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön s. 655 viitaten tuomioihin Cakici v. Turkey ja M.S.S v. Belgium & Greece sekä Hirsi Jamaa v. Italy ja I.M. v. France

[3] McFarlane v. Ireland, no 31333/06, §124, 10.9.2010

[4] kts. Hirvelä & Heikkilä s. 565 – 657

[5] Explanations (*) Relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02) 14.12.2007

mukaan (ohje 5) maasta poistettavalla tulee olla pääsy tarvittaessa maksuttomaan oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan.[6]

Menettelydirektiivin ja paluudirektiivin säännökset edellyttävät, että oikeusapua on tarjolla. Tämän oikeuden toteutuminen käytännössä kuitenkin edellyttää, että hakijalle (ja maasta poistettaville) kerrotaan turvapaikkamenettelystä, oikeudesta saada tai hankkia oikeudellista neuvontaa ja mahdollisuudesta saada oikeusapua. Tätä myös menettelydirektiivin 12 artikla edellyttää viranomaisilta.

Perustuslain 7 § mukaan "[j]okaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. […] Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla." Ulkomaalaisen säilöönotto on vapaudenmenetys, joka pohjautuu ainoastaan hallinnollisiin syihin. Säilöönotto eroaa esimerkiksi pakkokeinoista siten, ettei siihen liity rikosepäilyä tai rikostutkintaa. Kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti säilöönottoa tulisi siksi käyttää tarkkaan rajatuissa tilanteissa ja vain viimeisenä keinona jos muita turvaamiskeinoja ei ole käytettävissä. Perusteeton säilöönotto voidaan katsoa mielivaltaiseksi vapaudenmenetykseksi. Tosiasiallisesti toteutuva oikeudellinen arviointi säilöönottopäätöksestä on siten tärkeää.

2. Ehdotetut muutokset

Oikeusapu turvapaikkapuhuttelussa

Ehdotuksessa esitetään, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei se ole tarpeen erityisen painavista syistä. Amnesty International pitää esitettyä muutosta ongelmallisena ja vastustaa oikeusavun rajaamista turvapaikkapuhuttelussa. Turvapaikkamenettely on erityisen haastava menettely muun muassa siksi että hakijat eivät vielä osaa paikallista kieltä eivät tunne maan viranomaistoimintaa tai tiedä oikeuksistaan turvapaikkamenettelyssä. Monet eivät myöskään tiedä mitään turvapaikkamenettelystä tai esimerkiksi turvapaikan ja muun kansainvälisen suojelun perusteista. Avustajan läsnäolo puhuttelussa tukee oikeusvarmaa ja toimivaa turvapaikkamenettelyä myös ensimmäisessä asteessa. Mikäli hakija saa oikeusapua jo varhaisessa vaiheessa, voidaan myös välttyä valituksilta. Esityksessä ei riittävästi tarkenneta mitä lainsäätäjä tarkoittaa "erityisen painavilla syillä" ja minkälaisessa menettelyssä viranomaisten tulisi arvioida hakijan tarvetta ja oikeutta avustajaan. Pelkkä viittaus haavoittuvassa asemassa olevien luokitteluun ei ole riittävä. EIT on oikeuskäytännössään todennut, että henkilön haavoittuvuus arvioidaan tapauskohtaisesti. Tämä edellyttää yhtäältä yksittäisen virkamiehen asiantuntemusta tunnistaa haavoittuvuus ja toisaalta myös selkeää käytäntöä ja linjauksia pykälän soveltamisesta. Ilman tarkennusta esitetty muutos on omiaan johtamaan vaihtelevaan tulkintaan ja eriarvoiseen kohteluun. Toteutuessaan tämä muutos myös vaikeuttaisi vakiintuneiden toimijoiden, kuten Pakolaisneuvonta ry:n ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden asianajotoimistojen toimintaa.

Valitusajat ja kiireellisyys

Ehdotuksessa esitetään valitusaikojen lyhentämistä turvapaikka-asioissa hallintolainkäyttölain tavanomaista 30 vuorokauden valitusaikaa lyhyemmäksi. Hallintotuomioistuimelle tehtävälle valitukselle ehdotetaan 21 vuorokauden valitusaikaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävälle valitukselle ja valituslupahakemukselle ehdotetaan 14 vuorokauden valitusaikaa. Kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että turvapaikanhaki-

[6] The Council of Europe Twenty Guidelines on Forced Return (Guideline 5)
http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

joilla on pääsy tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Tehokas oikeussuojakeino ei tarkoita sitä, että päätös on ”mahdollisimman nopeasti” lainvoimainen. Kuten yllä kohdassa 1 on esitetty, tehokas oikeussuojakeino tarkoittaa muun muassa sitä, että hakija voi valittaa päätöksestään, että hän saa tarvittaessa oikeusapua, ja että hänellä on riittävästi aikaa valmistella valitus päätöksestä. Amnesty International katsoo, että turvapaikkamenettelyn valitusaikoja ei tulisi lyhentää. Muutos on erityisen ongelmallinen, mikäli oikeusavun rajoittamista koskeva muutos toteutuu. Avustaja tapaisi hakijan ensimmäistä kertaa vasta valitusvaiheessa ja joutuisi perehtymään hakijan tilanteeseen ja maatietoon, tapaamaan (maantieteellisesti haastavassakin paikassa sijaitsevan) hakijan tulkin kanssa ja laatimaan valituksen 21 vuorokauden sisällä. Hakijan oikeusturvan kannalta tilanne on kestämätön myös siksi, että hakijamäärien vuoksi Suomessa ei ole riittävästi asiantuntevia avustajia hoitamaan turvapaikka-asioita. Todennäköisesti vain harva hakija saisi jatkossa oikeusapua toisessa asteessa.

Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittely käräjäoikeudessa

Hallitus ehdottaa, että säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleenkäsittelyä käräjäoikeudessa muutettaisiin siten, että säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia otettaisiin uudelleen tutkittavaksi ”säilöön otetun pyynnöstä” ja että käsittelyä ei tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä.

Amnesty International pitää ehdotusta ongelmallisena. Ensinnäkin, 128 § koskee tavanomaista säilöönottopäätöstä ja päätöstä säilöön otetun poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin 123 § mukaisesti. Ulkomaalaislain 123 § sallii säilöön otetun sijoittamisen poliisin pidätystiloihin siitä huolimatta, ettei säilöön otettu ole syyllistynyt rikokseen. Tämä johtuu Suomen vähäisistä säilöönottopaikoista ja maantieteellisistä rajoituksista. Turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisin pidätystiloihin on kansainvälisten suositusten vastaista ja useat kansainväliset valvontaelimet ovat vaatineet Suomea luopumaan käytännöstä. Säilöönoton ja poliisin pidätystiloihin sijoittamisen sijaan Suomen tulisi käyttää säilöönoton vaihtoehtoja. Kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus (menettelydirektiivi ja paluudirektiivi) edellyttävät myös viranomaisilta arviota siitä, voidaanko yksittäisessä tilanteessa käyttää säilöönoton sijaan jotain muuta turvaamistoimea. Muutoin säilöönottoa voidaan jopa pitää mielivaltaisena vangitsemisena.

Ulkomaalaislain 128 § myötä päätös poliisin pidätystiloihin sijoittamisesta on käsitelty käräjäoikeudessa ja säilöön otetulla on ollut mahdollisuus esittää perusteluita yhtäältä sille, miksi häntä ei tulisi pitää säilössä ja toisaalta myös poikkeuksellisesti sijoitetuilla on ollut mahdollisuus esittää perusteluita sille, miksi heitä ei tulisi pitää poliisin pidätystiloissa. Vapautensa menettäneet ovat aina tietyllä tavalla haavoittuvassa asemassa ja säilöön otetut ulkomaalaiset, jotka menettävät vapautensa ainoastaan hallinnollisista syistä, tarvitsevat erityisiä oikeusturvatakeita. Siksi ulkomaalaislain 128 § on kirjattu sääntö, jonka mukaan käräjäoikeus käsittelee ulkomaalaisen vapaudenmenetystä omasta aloitteestaan. Toteutuessaan ehdotettu muutos heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa merkittävästi. Oikeuskäsittely, joka toteutuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, edellyttäisi säilöön otetulta aktiivisuutta ja tietoa menettelystä ja omista oikeuksistaan. Esityksessä ei millään tavalla kerrota, millä tavoin tämä varmistettaisiin tulevaisuudessa.

Ulkomaalaisen säilöönotto eroaa pakkokeinoista siten, että säilöönoton perusteet ovat esitutkintavankeutta löyhemmät. Säilöönotto on mahdollista tehdä ennaltaehkäisevästi, jolloin päätös säilöönotosta tehdään täysin viranomaisen subjektiivisen arvion pohjalta. Siksi on tärkeää, että säilöönoton perusteita arvioidaan tarkemmin kuin pakkokeinon perusteita.

Suomen nykyinen säilöönottokapasiteetti (Metsälän säilöönottoyksikkö, Konnunsuon säilöönottoyksikkö ja tarvittaessa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystilat) on laskettu ennen vuotta 2015 maahan saapuneiden mukaan, eli noin 3000 vuosittaisen turvapaikanhakijan määrälle. Vuonna 2015 hakijamäärät kymmenkertaistuivat ja viranomaisten arvioiden mukaan Suomeen saapuvien määrä pysyy jatkossakin aiempaa korkeampana. Nykyinen säilöönottokapasiteetti ei todennäköisesti tule olemaan riittävä jatkossa, mikä (varteen-

otettavien vaihtoehtojen vielä puuttuessa) saattaa johtaa siihen, että viranomaiset joutuvat turvautumaan ulkomaalaislain 123 § mukaiseen poikkeukselliseen sijoittamiseen poliisin pidätystiloihin. Koska vastaanottokeskuksia on perustettu uusille paikkakunnille, on todennäköistä että myös sellaiset viranomaiset jotka eivät aiemmin ole olleet tekemisissä ulkomaalaisten säilöönoton kanssa, joutuisivat jatkossa tekemään säilöönottopäätöksiä. Tämäkin korostaa tarvetta sille, että säilöönoton perusteita arvioidaan ja linjataan käräjäoikeudessa koko säilöönoton keston ajan, eikä ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä.

Eduskunnan käsiteltäessä säilöönottoa vuonna 1990 lakivaliokunta totesi, että kussakin säilöönottotapauksessa on tarkasti seurattava, onko perusteita säilöönoton jatkamiselle. Asian ollessa epäselvä säilössä pitämisen jatkaminen tulisi saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi vaikka kahden viikon määräaika ei olisi vielä kulunut.[7] Tuolloin hallituksen esityksessä todettiin, että tuomioistuinkäsittely määräajoin oli tärkeä, "jotta oikeusturvan toteutuminen ei jäisi vain näennäiseksi".[8]

3. Lopuksi

Amnesty International pitää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa tärkeänä asiana ja oli siksi mukana perustamassa Pakolaisneuvonta ry:tä. Perustajajäsenenä olemme huolestuneita siitä, että ehdotetut muutokset myös vaarantavat Pakolaisneuvonta ry:n ja ulkomaalais- ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden asianajotoimistojen toimintaa. Suurien hakijamäärien vuoksi olisi entistä tärkeämpää, että viranomaiset turvaisivat asiantuntevien ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden toimijoiden ja asianajotoimistojen toimintaa. Mikäli esitetyt muutokset kuitenkin tehdään, on oikeusministeriön sitouduttava arvioimaan muutosten ihmisoikeusvaikutuksia ja arvioitava erityisesti päätösten laatua, oikeusavun saatavuutta ja turvapaikka-asioita hoitavien avustajien asiantuntemusta.

Amnesty International katsoo, että toteutuessaan esitetyt muutokset heikentäisivät merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja lisäisivät palautuskiellon loukkaamisen riskiä. Esitetyillä muutoksilla on niin suuri vaikutus perustuslaissa (7 §, 9 § ja 21§) turvattuihin oikeuksiin, ettei näistä muutoksista voi säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kunnioittavasti



Piia Puu Oksanen
Ihmisoikeustyön johtaja vt
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto

---

[7] LaVM No 4/1990 (HE 29/1990 vp)

[8] HE 29/1990 vp