Lakivaliokunnalle

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 15/2016 27.4.2016

Amnesty Internationalin lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

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.

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 edellyttää huomattavasti perusteellisempaa 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 ihmisoikeudet ja kansainväliset velvoitteet

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 perustuslain 9 §:ään.

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.

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.

---

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

[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

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 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.

---

[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

[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

2. Oikeusministeriön ehdotukset

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 turvapaikanhakijoilla 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.

Valituslupa

Esityksessä ehdotetaan, että säännöstä valitusluvan myöntämisestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen muun painavan syyn perusteella rajattaisiin niin, että se koskisi ulkomaalaisasioissa vain tilanteita, joissa on kyse erityisen painavasta muusta syystä. Esityksessä tarkennetaan, että ”valituslupa voitaisiin ehdotuksen mukaan myöntää muissa kuin ennakkopäätöstä vaativissa tilanteissa vain, jos käsillä on esimerkiksi palautuskiellon rikkomisen tai verraten selvä muu oikeudenloukkauksen vaara.”

Kvalifioitu kynnys ”erityisen tai erittäin painavat syyt” liittyy muualla lainsäädännössä vain hyvin poikkeuksellisiin menettelyihin, esimerkiksi tuomion, päätöksen tai työsuhteen purkuun. Hallintolainkäyttölain 61 § mukaan menetetyn määräajan voi palauttaa ”erittäin painavista syistä” ja 64 a § mukaan tuomio voidaan purkaa ”erityisen painavista syistä” myös tuomion purkua koskevan määräajan jälkeen. Amnesty Interna-

tional pitää ehdotettua muutosta ongelmallisena siksi, että ”erityisen painavat syyt” esiintyy lainsäädännössä hyvin poikkeuksellisena menettelyllisenä käsitteenä ja tekisi siten myös palautuskiellon loukkaamisen arvioinnin ylimmässä oikeusasteessa hyvin poikkeukselliseksi. Palautuskielto sitoo valtiota ehdottomasti kaikissa tilanteissa. Lisäksi on huomioitava, että valitusten määrä ylikansallisiin valvontaelimiin, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ja YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan, todennäköisesti kasvaa sikäli kun valitusmahdollisuuksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitetaan. Valitukset ylikansallisiin valvontaelimiin ovat raskaita prosesseja niin hakijalle kuin valituksen kohteena olevalle valtiollekin.

Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittely käräjäoikeudessa

Luonnoksessa ehdotetaan, 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. 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]

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

[8] HE 29/1990 vp

Lapsen asema

Hallituksen esitys on erityisen puutteellinen siltä osin, ettei siinä lainkaan viitata lapsen oikeuksiin tai lapsen erityiseen asemaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklan mukaan *"[k]aikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."*. Tämä sitoo myös eduskuntaa lainsäätäjänä.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 20(1) artiklan mukaan "[l]apsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perhepiirissä, on oikeus valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen."

YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa 6 todetaan, että lapsen oikeuksien sopimusta on tulkittava siten, että lapsilla on oltava edustajan lisäksi myös oikeusavustaja niissä tilanteissa, joissa lapset ovat turvapaikkamenettelyissä tai hallinnollisissa menettelyissä.[9] Lapsella tulee myös olla oikeus ilmaiseen oikeusapuun häntä koskevissa turvapaikka- ja säilöönottomenettelyissä.[10] Lisäksi komitea toteaa, että lapsen edustajan ja oikeudellisen avustajan tulisi olla läsnä kaikissa lasta koskevissa puhutteluissa.[11] Lisäksi komitea edellyttää, että turvapaikkaa hakevien lasten kanssa toimivien viranomaisten, edustajien ja avustajienkohdalla kiinnitetään huomiota siihen, että heillä on erityistä osaamista ja koulutusta lapsia koskevissa asioissa.[12]

Lisäksi Amnesty International kiinnittää huomiota siihen, että EU:n menettelydirektiivin 25 artiklan 4 kohta edellyttää, että lainopillinen avustaja on läsnä lapsen puhuttelussa: "[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että edustaja ja/tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytty tai luvan saanut oikeudellinen tai muu neuvonantaja on läsnä kyseisessä puhuttelussa ja että hänellä on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja huomautuksia puhuttelun suorittajan määrittelemissä rajoissa.". Avustajan läsnäolo lapsen turvapaikkapuhuttelussa on siten EU-oikeuden mukaan välttämätöntä, eikä missään nimessä poikkeuksellinen oikeus, joka myönnetään lapselle "erityisen painavista syistä" kuten ehdotuksessa esitetään.

Jotta ehdotettu lainsäädäntö noudattaisi Suomen velvoitteita lapsen oikeuksien sopimuksen ja EU:n menettelydirektiivin nojalla, on sitä muutettava siten, että lapsen etu huomioidaan ja että lapsen oikeudet toteutuvat täysimääräisesti menettelyissä.

3. Lopuksi

Amnesty International katsoo, että toteutuessaan ehdotetut muutokset heikentäisivät merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja lisäisivät palautuskiellon loukkaamisen riskiä.

---

[9] *"In cases where children are involved in asylum procedures or administrative or judicial proceedings, they should, in addition to the appointment of a guardian, be provided with legal representation."*, Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6 (2005), Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, CRC/GC/2005/6, 1 September 2005, para 36

[10] "*The unaccompanied or separated child should also, in all cases, be given access, free of charge, to a qualified legal representative, including where the application for refugee status is processed under the normal procedures for adults.",* ibid para 69

[11] "*The guardian and the legal representative should be present during all interviews."*, ibid para 72

[12] ibid, para 95

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.

Kunnioittavasti



Pia Puu Oksanen
Ihmisoikeustyön johtaja vt
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto