Hallintovaliokunnalle

AI FI 41/2018
19.11.2018

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

Lausunto hallintovaliokunnalle Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu), U 96/2018 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Komission 12. syyskuuta antama lakiehdotus uudelleen laadituksi direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi pyrkii nopeuttamaan ja tehostamaan palauttamisia, varmistamaan turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen yhtenäisyyden sekä pienentämään pakenemisen vaaraa.

Amnesty International pitää ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksella yritetään saada aikaan tehokkaampi palauttamiskäytäntö antamalla viranomaisille suuremmat valtuudet ottaa turvapaikanhakijoita säilöön. Säilöönoton tulee pysyä poikkeuksellisena toimenpiteenä. Tehokkaat palauttamispolitiikat myös heikentävät yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa ja vaikeuttavat kattavan, tasapainoisen ja laillisia maahantuloreittejä luovan maahanmuuttopolitiikan luomista. Säilöönoton laajentaminen itsessään ei lisää palauttamisia, vaan pelkästään säilöönoton kansallisia kustannuksia ja säilöönotettujen ihmisten inhimillisiä kärsimyksiä.

2. Pakenemisen vaara

Komissio ehdottaa ei-tyhjentävää luetteloa objektiivisista arviointiperusteista, joilla määriteltäisiin pakenemisen vaaran olemassaolo. Arviointi tehtäisiin tapauskohtaisesti, mutta neljä näistä esitetyistä perusteista muodostaisi automaattisesti oletuksen pakenemisen vaarasta: väärien tai väärennettyjen henkilöllisyysasiakirjojen käyttäminen, palauttamismenettelyjen väkivaltainen tai vilpillinen vastustaminen, pakenemisen

vaaran estämiseen tähtäävän toimenpiteen, kuten ilmoitusvelvollisuuden, noudattamatta jättäminen tai voimassaolevan maahantulokiellon noudattamatta jättäminen.

Amnesty vastustaa sitä, että kansalliseen lakiin kirjattaisiin olettama pakenemisen vaarasta, mikä todennäköisesti johtaisi vapaudenmenetysten lisääntymiseen. Myös laaja perusteiden lista muodostaa olettamuksen pakenemisen vaarasta, joka olisi vaikea kumota ja joka johtaisi de facto automaattisen säilöönottojärjestelmän käyttöönottoon ilman sidonnaisuutta palauttamisprosessiin. Todistustaakan tulisi kaikissa tapauksissa olla viranomaisella ja olettamus pakenemisesta ei saisi olla määräävä, vaan vaara tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti.

Moni ehdotetuista arviointiperusteista, kuten asiakirjojen ja varojen puuttuminen tai yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen, on hyvin laaja-alainen tai epämääräinen. Tämä pakenemisen vaaran määrittely hyvin yleisluontoisilla termeillä kasvattaa mielivaltaisten pidätysten riskiä. Useat ehdotetuista perusteista, kuten luvaton liikkuminen toisen jäsenvaltion alueelle tai välitöntä siirtymistä oleskeluluvan myöntäneen jäsenvaltion alueelle koskevan velvoitteen noudattamatta jättäminen, ovat virheellisiä indikaattoreita todellisesta pakenemisen vaarasta. Näillä ei ole yhteyttä pakenemisen vaaraan ja säilöönottoa käytettäisiin näissä tapauksissa rangaistuksenomaisina toimenpiteenä. Hallinnollisen säilöönoton ei tule olla rikosperusteinen eikä sitä saisi käyttää rangaistuksena. Sellaisten perusteiden käyttäminen, mitkä liittyvät rikostutkintaan tai rikostuomioihin, tulisi olla erillisiä hallinnollisesta säilöönotosta, ja ne tulisi käsitellä rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Lakiehdotuksessa ei myöskään esitetä, että pakenemisen vaaraa arvioitaisiin suhteessa meneillään olevaan palauttamisprosessiin, jolla on mahdollisuuksia tulla toteutetuksi kohtuullisessa ajassa. Tämä kriteeri on keskeinen arvioitaessa säilöönoton suhteellisuutta ja oikeutusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että ulkomaalaisen säilöönotto maasta poistamisen turvaamiseksi on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaista ainoastaan siinä tilanteessa, jossa viranomainen on tosiasiallisesti ryhtynyt valmistelemaan maasta poistamista. Viranomainen ei saa ottaa henkilöä säilöön turvatakseen mahdollista maasta poistamista tulevaisuudessa, vaan EIT edellyttää viranomaiselta tosiasiallisia valmistelevia toimenpiteitä maasta poistamisen valmistelemiseksi.[1] Lakiehdotuksessa tulisikin tuoda selkeästi esiin, että pakenemisen vaaraa tulee arvioida suhteessa meneillään olevaan ja kohtuullisessa ajassa täytäntöönpantavaan palauttamisprosessiin.

3. Yhteistyövelvoite

Lakiehdotuksessa kolmannen maan kansalaisille asetettaisiin nimenomainen velvoite tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa heitä koskevissa palauttamismenettelyissä, eritoten henkilöllisyyden todentamiseen ja kauttakulkumaista annettuun tietoon liittyen. Heidän tulee esityksen mukaan olla tavoitettavissa koko prosessin ajan ja pyrkiä hankkimaan matkustukseen oikeuttavat asiakirjat. Mikäli henkilö ei täytä yhteistyövelvoitettaan, hän on vaarassa tulla otetuksi säilöön pakenemisen vaaran perusteella.

Amnesty vastustaa yhteistyövelvoitteen asettamisesta sanktioiden, kuten säilöönoton, uhalla. Erityisesti matkustusasiakirjojen hankkimisvaatimus vaikuttaa tarpeettomalta, sillä viranomaisilla on mahdollisuus saada haltuunsa kyseiset asiakirjat. Olisikin suhteetonta rangaista säilöönotolla sellaisen velvoitteen täyttämättä jättämisestä, mikä viranomaisten itsensä on mahdollista toteuttaa.

Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen palauttamismenettelyissä on kriteeri sekä pakenemisen vaaran arvioimiselle että peruste säilöönotolle itsessään, mikäli se haittaisi palauttamisen valmistelua. Amnesty

[1] Kts. Chahal v. UK (1996) 23 EHRR 413, kohta 113 ja EIT:n jäljemmät tuomiot ulkomaalaisten säilöönotosta sekä Popov v. Ranska, kappale 146 säilöönoton kestosta ja valtion velvollisuudesta toimenpiteisiin kohtuullisessa ajassa palauttamisen järjestämiseksi.

pelkää, että velvoitteen noudattamatta jättäminen tuleekin johtamaan säilöönottoihin entistä useammin. Amnesty vastustaa maahanmuuttoviranomaisten säilöönottovaltuuksien käyttämistä rangaistuksellisina keinoina. Henkilön haluttomuutta yhteistyöhön matkustusasiakirjojen hankinnassa ei myöskään tulisi käyttää säilöönoton perusteena, sillä viranomaiset voivat itsekin hankkia kyseiset asiakirjat.

4. Vapaaehtoinen poisturninen, rajatarkastusten yhteydessä määrätyt maahantulokiellot ja palauttamisen hallinta

Ehdotuksessa vapaaehtoiselle poistumiselle ei enää käytettäisi seitsemän päivän vähimmäisaikaa, vaan jäsenvaltiot voisivat myöntää lyhyempiä aikoja henkilölle poistua maasta vapaaehtoisesti. Sen sijaan enimmäisaika 30 päivää pysyisi ehdotetussa direktiivissä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan saisi myöntää määräaikaa vapaaehtoiselle poistumiselle, mikäli kyseeseen tulisi pakenemisen vaara, laillista oleskelua koskeva hakemus olisi hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä tai, uutena kriteerinä, mikäli henkilö olisi vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Nykyään valtiot ovat saaneet päättää myöntävätkö he tällöin ajan vapaaehtoiselle paluulle vai eivät. Vapaaehtoista paluuta näin ollen kavennetaan ja ehdotuksen vaikutusta vahvistaa se, että pakenemisen vaara on määritelty hyvin laajasti.

Ehdotus näyttää vähentävän entisestään vapaaehtoista paluuta myös antamalla jäsenvaltioille harkintavaltaa asettaa maahantulokieltoja henkilöille, joiden paperittomina maassaolo havaitaan rajatarkastusten yhteydessä henkilön pyrkiessä poistumaan maasta, milloin perusteltua yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Kyseisissä tapauksissa maahantulokielto annettaisiin ilman palauttamispäätöksen olemassaoloa. Amnesty katsoo, että on vaikea nähdä missä tilanteissa maahantulokielto näissä tapauksissa olisi perusteltu ja suhteellinen.

Amnesty toteaa, että EU:n tulisi kasvattaa vapaaehtoisen paluun mahdollisuuksia sen sijaan, että niitä vähennetään, jotta mielivaltaiset ja kalliit säilöönotot vältettäisiin.

5. Oikeussuojakeinot ja muutoksenhaku

Ehdotuksessa esitetään, että muutosta on voitava hakea tuomioistuimelta eikä vain hallinnolliselta viranomaiselta. Amnesty pitää kyseistä esitystä tervetulleena.

Ehdotuksessa esitetään, että turvapaikanhakijoilla, jotka ovat saaneet lainmukaisen päätöksen hakemukseensa, olisi vain viisi päivää aikaa valittaa palauttamispäätöksestä. Turvapaikanhakijoiden mahdollisuutta hakea muutosta palauttamispäätökseen rajattaisiin yhteen oikeusasteeseen, mikäli heidän tapauksensa on jo tehokkaasti tutkittu turvapaikkamenettelyssä. Kuitenkin, mikäli on epäilys palautuskiellon rikkomisen vaarasta, palauttamispäätöksen muutoksenhaulla olisi vähintään ensiasteessa oltava lykkäävä vaikutus. Mikäli henkilö pyytää maastapoistamisen lykkäämistä toisessa asteessa, muutoksenhakuviranomaisen tulisi tehdä tästä päätös 48 tunnin kuluessa. Lykkäävää vaikutusta ei kuitenkaan olisi, mikäli kyseessä on jo tehty turvapaikkapäätös, ellei henkilö esitä uusia seikkoja hakemuksensa tueksi.

Amnesty vastustaa kyseistä muutosesitystä. Viiden päivän valitusaika palauttamispäätöksestä ei anna tarpeeksi aikaa hakea muutosta. Huoli palauttamisten viivyttämisistä ei saisi olla esteenä tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamiselle. Valituksen lykkäävän vaikutuksen rajoittaminen antaa olettaa, että turvapaikanhakijoilla on käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot turvapaikkamenettelyn osana, mutta tämä ei aina pidä paikkaansa.

6. Säilöönotto

Ehdotukseen on otettu uusi säilöönottoperuste palauttamismenettelyjen yhteyteen paperitta oleskeleville kolmannen maan kansalaisille – henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle – sekä muutetaan lista perusteista ei-tyhjentäväksi. Unionin tuomioistuin on ratkaisukäy-

tännössään tulkinnut kyseistä perustetta kapeasti turvapaikanhakijoiden säilöönoton perusteena. Ehdotuksessa on ongelmallista myös pakenemisen vaara sekä palauttamisen valmistelujen välttely tai estäminen perusteina säilöönotolle, kuten edellä on mainittu, sillä kyseisiä perusteita voidaan tulkita hyvin laaja-alaisesti.

Amnesty painottaa, että säilöönotto pakenemisen vaaran perusteella voi olla hyväksyttyä vain jo käynnissä olevaan palauttamismenettelyyn liittyen, ja mikäli tällä on mahdollisuus tulla toimeenpannuksi kohtuullisen ajan sisällä. Amnesty vastustaa epämääräisiä ja rangaistuksellisia säilöönottoperusteita, kuten turvapaikanhakijan yhteistyöhaluton käyttäytyminen. Amnesty vastustaa myös hallinnollista säilöönottoa turvallisuusperusteilla, sillä valtiot kiertävät tällä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja rikosprosessia. Esityksen tulisi pikemminkin vahvistaa valtioilta edellytettäviä sääntöjä tapauskohtaisesta arvioinnista jokaisen henkilön kohdalla, ottaen huomioon heidän henkilökohtaiset olosuhteensa mukaan lukien henkilöhistorian, iän, terveydentilan sekä perhetilanteen ja edellyttäen tarvearvioinnin suoritettavaksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tilanteita tuntevien ammattilaisten taholta. Näiden ammattilaisten tulisi myös arvioida henkilöiden psykologinen kestävyyskyky huomioiden säilöönoton haitalliset vaikutukset mielenterveydelle. Esityksessä tulisi poissulkea erityiset ryhmät säilöönoton piiristä, kuten lapsiperheet, raskaana olevat naiset, vammaiset henkilöt, mielenterveysongelmista kärsivät sekä ihmiskaupan uhrit.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säilöönoton ajoista enimmäisajaksi vähintään kolmea kuukautta. Tämä merkitsee sitä, että henkilöt tulevat todennäköisesti viettämään säilössä vähintään kyseisen ajan, elleivät he suostu poistumaan vapaaehtoisesti. Käytännössä säilöönoton aika tulee kasvamaan niissä jäsenvaltioissa, jotka nykyään soveltavat lyhyempiä aikoja, mikä on ristiriidassa säilöönoton viimesijaisuutta ja sen lyhyintä mahdollista kestoa koskevan periaatteen kanssa.

7. Rajamenettely

Komissio ehdottaa erityisen rajamenettelyn luomista niitä turvapaikanhakijoita kohtaan, joiden hakemus on hylätty rajalla tai kauttakulkualueilla. Palauttamispäätös annettaisiin yksinkertaistetulla menettelyllä, vakiolomakkeella eikä määräaikaa vapaaehtoiselle poistumiselle pääsääntöisesti myönnettäisi. Myös valitusaika olisi vain 48 tuntia palauttamispäätöksen perustuessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämistä koskevaan rajalla tai jäsenvaltioiden kauttakulkualueilla tehtyyn lainvoimaiseen päätökseen. Valituksen lykkäävä vaikutus soveltuisi ainoastaan tilanteisiin, joissa kyse olisi ensimmäisestä muutoksenhakuasteesta muutoksenhaun määräajaksi tai, jos muutosta on haettu, käsittelyn ajaksi mikäli olisi vaara palautuskiellon rikkomiselle ja merkittäviä uusia perusteita olisi esitetty hakemuksen tueksi. Tuomioistuimen tulisi ratkaista täytäntöönpanokieltoasia 48 tunnissa. Säilöönotto olisi esityksen mukaan perusteltua palauttamisen valmistelemiseksi tai henkilön maastapoistamiseksi.

Amnesty toteaa, että järjestelmä, joka johtaa automaattiseen säilöönottoon, on jyrkässä ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa. Ehdotus myös asettaa merkittäviä rajoituksia tehokkaille oikeussuojakeinoille tiukoilla aikarajoilla ja lykkäävän vaikutuksen yleisellä soveltamattomuudella. Yksinkertaistetut ja nopeutetut palauttamismenettelyt eivät myöskään takaa tapauskohtaista arviointia, ja vaara palautuskiellon rikkomiselle kasvaa. Amnesty katsoo, että kaikkien kielteistä turvapaikkapäätöstä koskevien valitusten tulisi johtaa automaattiseen toimeenpanon keskeyttämiseen kaikissa tapauksissa. Palauttamiset tapahtuvat yhä useammin ilman riittäviä takeita henkilötietojen suojaamisesta. Onkin tärkeää, että palautuskiellon rikkomisen arviointi tapauskohtaisesti, riippumatta siitä onko henkilö edes hakenut turvapaikkaa vai ei, tapahtuu ennen päätöksentekoa ja ennen kuin mitään tietoa palauttamismenettelyjen kohteena olevista henkilöistä on annettu palautusmaan viranomaisille.

Amnesty pitää Suomen esitettyä kantaa varauksellisesta suhtautumisesta tuomioistuimille asetettaviin ehdottomiin määräaikoihin, ja etenkin kantaa ehdotetun 48 tunnin pidentämisestä, tervetulleena. Amnesty kiittää myös Suomen näkemystä siitä, että palautettavalla tulee rajamenettelyissäkin olla tosiasiallinen mah-

dollisuus oikeussuojakeinojen käyttämiseen ja tuomioistuimella täytäntöönpanokieltohakemuksen tutkimiseen.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija