Hallintovaliokunnalle

AI FI 02/2019
22.1.2019

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 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, HE 273/2018 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

Amnesty kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, ettei tässä esityksessä, kuten muissakaan turvapaikanhakijoiden asemaa koskevissa hallituksen esityksissä, ole arvioitu esitettyjen muutosten ihmisoikeusvaikutuksia. Ulkomaalaislakia on viime vuosien aikana muutettu useaan eri otteeseen, mikä on tehnyt jo ennestään pitkästä ja vaikeaselkoisesta laista entistä vaikeamman hahmottaa. Lisäksi muutokset on toteutettu ilman niiden vaikutusten kokonaiskuvaa. Vaikutukset kumuloituvat, mistä syystä niiden kokonaistarkastelu olisi erittäin tärkeää, jotta pystyttäisiin seuraamaan turvapaikanhakijoiden aseman ja oikeusturvan mahdollista heikkenemistä ja sitä, etteivät nämä heikennykset mene liian pitkälle muun muassa kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Ihmisoikeusvaikutusten etukäteisarviointi olisi siten erityisen tärkeää, sillä turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttavat muutokset voivat pahimmillaan johtaa kasvavaan riskiin palauttaa hakijoita palautuskiellon vastaisesti maahan, jossa he voivat joutua kuoleman tai kidutuksen tai muun vakavan ihmisoikeusloukkauksen vaaraan. Uusintahakemusten rajoittamiseen tähtäävän lainsäädännön tarkka harkinta on tässä suhteessa erityisen tärkeässä asemassa, sillä uusintahakemukset ovat yksi keino estää palautuskiellon vastaisen oikeustilan toteutuminen.

2. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Hallituksen esityksen julkilausuttuna tavoitteena on kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuden vähentäminen sekä uusintahakemusten määrän pienentäminen. Tästä syystä hallitus esittää uusintahakemusten käsittelyyn muutoksia, jotka vastaisivat EU:n menettelydirektiivin minimistandardeja, kun aiemmin Suomi on ylittänyt standardit joiltain osin. Tavoitteena on lisäksi maasta poistamisen täytäntöönpanon tehostaminen.

Esityksen mukaan uusintahakemusten määrät ovat kasvaneet vuosina 2017 ja 2018 selvästi edellisistä vuosista. Tämän on oletettu johtuvan hakijoiden tarkoituksesta käyttää järjestelmää väärin ja tehdä uusintahakemuksia ilman asianmukaisia perusteita. Kasvavana ilmiönä on todettu uusintahakemusten teko ainoastaan maastapoistamisen viivyttämistarkoituksessa. Esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty perusteita oletukselle, että suurin osa uusintahakemuksia olisi tehty tässä tarkoituksessa. Amnesty pitää todennäköisempänä, että uusintahakemusten määrän kasvu johtuu etenkin vuoden 2016 aikana tehdyistä heikennyksistä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ja turvapaikkamenettelyn laatuun. Menettelyn laatua heikensivät esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun ja turvapaikkaperusteiden selvittämiseen liittyvät aikataulupaineet. Mikäli turvapaikkaedellytyksiä ei ole selvitetty riittävän laajasti, tai turvapaikanhakijalle on jäänyt tunne riittämättömästä ja kiireellä tehdystä puhuttelusta, on itsestään selvää, että hakija kielteisen päätöksen saatuaan tekee uusintahakemuksen.

Myös sillä seikalla, että hakijoilla ei pääsääntöisesti ole enää mahdollisuutta saada avustajaa turvapaikkapuhutteluun, on vaikutusta sekä tosiasialliselle edellytysten yksityiskohtaiselle selvittämiselle, että hakijan tunteelle riittävällä tarkkuudella tehdystä puhuttelusta ja ratkaisusta. Turvapaikanhakija saattaa kertoa avustajalleen asioita, joita hän ei välttämättä uskalla puhuttelussa viranomaiselle kertoa. Hakijat tulevat usein maista, joissa viranomaiseen ei voi välttämättä luottaa, tai viranomainen on vainonnut hakijaa. Hakija ei myöskään aina ymmärrä puhuttelussa, millä asioilla on päätöksenteon kannalta merkitystä eikä osaa niitä tuoda itse esiin. Avustajan käyttö jo puhutteluvaiheessa varmistaisi, että kaikki merkitykselliset asiat tuodaan esille jo ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa. On myös tuotu esille huoli siitä, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ei avustajan puutteen vuoksi ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa tunnisteta avustajan puutteen vuoksi. Nämä kaikki seikat vaikuttavat siihen, että uusintahakemuksia on kyseisen muutoksen – avustajan käytön rajoittamisen – vuoksi ollut todennäköisesti tarpeellisempaa tehdä aiempaa enemmän. Amnesty katsookin, että tehokkaampi keino uusintahakemusten vähentämiselle olisi palauttaa aiempi oikeustila ja antaa kaikille hakijoille mahdollisuus avustajan käyttämiseen jo menettelyn alusta alkaen, mukaan lukien turvapaikkapuhuttelussa. Periaate, että hakijat esittäisivät kaikki tiedossaan olevat perusteet kansainväliselle suojelulle jo ensimmäisen hakemuksen aikana, on tietenkin tavoiteltava. Avustajien käyttö turvapaikkapuhuttelussa, ja ylipäänsä alkuvaiheen menettelyssä jo ennen muutoksenhakuvaihetta, olisikin erityisen tärkeää. Avustajan läsnäolo edesauttaisi sen varmistamista, ettei olennaisia seikkoja jää kertomatta epähuomiossa tai siksi, ettei hakija tiedä mitkä kaikki seikat on syytä mainita.

Hallitus esittää, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää nyt esille tuomiaan turvapaikkaperusteita aiemman hakemuksen aikana. Amnesty toteaa, että hakija ei aina kykene kertomaan tietynlaisista tapahtumista, kuten seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai seksuaalivähemmistöön kuulumisesta ja siitä aiheutuneesta vainosta, mikäli hän on liian traumatisoitunut tai mikäli puhuttelija ei ole kyennyt luomaan riittävän luottamuksellista ilmapiiriä. Luottamuksellisuuden tunne puhuttelussa saattaa olla vaikea saavuttaa nykyisillä aiempaa kireämmillä aikatauluilla. Tällöin avustajan läsnäolon tarve korostuu entisestään. Amnesty pitääkin tervetulleena hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tehtyä selvennystä siitä, mitä hakijasta itsestään riippumattomat syyt voivat olla, erityisesti haavoittuvaan asemaan, häpeään tai pelkoon liittyen. On kuitenkin ongelmallista, että esityksen mukaan hakijan tulisi tällöin lisäksi esittää uuden perusteen tueksi sellaista vakuuttavaa selvitystä, että Maahanmuuttovirasto ei voisi jättää tällaista selvitystä sisältävää hakemusta tutkimatta. Esityksessä ei selvennetä, mitä tällä vakuuttavalla selvityksellä tarkoitetaan. Mikäli hakija on esimerkiksi häpeään perustuen jättänyt kertomatta hänelle tehdystä seksuaalisesta väkivallasta, erityistä vakuuttavaa selvitystä tästä voi olla vaikea esittää. Sanamuodot ”erityinen” ja ”vakuuttava” saattavat myös nostaa todistuskynnyksen ja käytännön uusintahakemuksen hyväksymiselle hyvin korkealle, mikä on turvapaikka-asioissa erityisen ongelmallista. Todistusaineistoa voi olla hankala saada, kun hakija ei yleensä voi vainon tai muun ihmisoikeusloukkauksen pelosta olla yhteydessä kotimaansa viranomaisiin tai muihin tahoihin. Turvapaikkamenettelyssä edellytetään lisäksi ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa, mikä estää liian tiukat ja

pitkälle menevät todistustaakan tulkinnat. Myös oikeuskäytännössä on todettu, ettei todistuskynnys saa turvapaikka-asioissa nousta liian korkealle[1].

Esityksessä perustellaan muutoksia myös menettelydirektiivin tietyiltä osin tiukemmilla säännöksillä. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että EU-lainsäädäntö tehdään usein minimiharmonisointina, jolloin tarkoituksena on saattaa niiden jäsenmaiden lainsäädäntö korkeammalle tasolle, joiden lainsäädännössä taatut oikeudet ovat EU:n keskivertoa alemmalla tasolla. Tarkoituksena ei siis ole, että ne jäsenmaat, joiden sääntely on minimiharmonisointia korkeammalla tasolla, alentaisivat lailla säätämiään oikeuksia. Tästä olisi kyse maksimiharmonisoinnissa. Amnesty katsoo, ettei Suomen tule heikentää kansallisessa lainsäädännössä taattuja oikeuksia. Tämä on erityisen olennaista ottaen huomioon, että uusintahakemusten määrän vähentämiseen on olemassa parempia keinoja, joista on jo yllä mainittu.

Kyseiset muutokset aiheuttavat suuren riskin, että Suomi loukkaa palautuskieltoa ja käännyttää henkilöitä maihin, joissa heitä uhkaa vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että kaikkiin hakemuksiin, myös uusintahakemuksiin, suhtaudutaan vakavasti ja ne tutkitaan perusteellisesti. Uusintahakemuksen käsittelyssä oletuksena ei voi olla, että hakemus on tehty väärinkäyttötarkoituksessa.

Erityisesti mahdollisuus käännytyksen täytäntöönpanoon jo ensimmäisen uusintahakemuksen kohdalla on ongelmallinen, sillä siihen liittyy suuri palautuskiellon loukkauksen riski. Amnesty edelleen huomauttaa, että uusintahakemukset käsitellään jo nyt nopealla tahdilla.

Amnesty pitää hyvänä seikkana sitä, että viranomaisille suunnataan esityksessä koulutusta uusintahakemusten käsittelyyn.

3. Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Hallitus katsoo, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden alkaminen uudelleen uusintahakemuksen jättämispäivästä on kannustanut uusintahakemusten tekemiseen. Tästä syystä hallitus ehdottaa, että säännöksen sanamuotoa olisi tulkittava siten, että uusintahakemuksen jättäminen aloittaa työnteko-oikeuden alkamisen määräajan laskemisen alusta uudelleen. Ehdotukseen kirjattuna tavoitteena on estää mahdollisuus jatkaa työntekoa tekemällä uusintahakemus.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus on voimakkaasti ristiriidassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien kanssa. On vaikea uskoa, että uusintahakemuksia käytettäisiin keinona jatkaa työntekoa, sillä uusintahakemukset käsitellään yleensä hyvin nopeasti. Esityksessä jopa todetaan, että työnteko-oikeus joka tapauksessa päättyy uusintahakemusten kohdalla päivien tai viikkojen kuluessa ja työnteko-oikeuden olemassaoloa voi olla hankala hahmottaa. Nämä perustelut pikemminkin antavat aiheen olettaa, että uusintahakemuksia nimenomaan ei käytetä väärin tarkoituksin työnteon jatkamiseen. Esityksessä ei myöskään esitetä väärinkäyttöoletukselle minkäänlaisia perusteita.

Mikäli hakija saisi uusintahakemuksen perusteella luvan jäädä Suomeen, olisi kohtuutonta, että hänen työnteko-oikeutensa olisi katkennut väillä useaksi kuukaudeksi. Työnteko on myös turvapaikanhakijan kotoutumisen kannalta keskeinen tekijä, eikä ole perusteltua vaikeuttaa tätä muuttamalla vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Muutos olisi kohtuuton myös työnantajien näkökulmasta, eikä työnteko-oikeuden katkeaminen millään tavalla hyödyttäisi myöskään suomalaista yhteiskuntaa. Hallitus lausuu esityksessään, että saatuaan kielteisen päätöksen ensimmäiseen hakemukseensa, sen tultua lainvoimaiseksi ei olisi enää perusteltua, että työntekoa voisi vapaasti jatkaa uusintahakemuksen ajan. Mikäli asiaa ajateltaisiin hakijan lisäksi suo-

[1] Ks. Esim. KHO:2014:112

malaisen yhteiskunnan ja työnantajien kannalta, työnteko-oikeuden jatkuminen olisi nimenomaan perusteltua.

4. Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto

Hallitus haluaa tehostaa käännyttämispäätösten täytäntöönpanoa varmistamalla, että turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjat ovat viranomaisten hallussa koko prosessin ajan ja siten käytettävissä heti, kun maasta poistaminen tulee ajankohtaiseksi.

Amnesty vastustaa tätä muutosta, sillä sitä ei voi pitää välttämättömänä eikä oikeasuhtaisena. Esityksessä muutosta perustellaan sillä, että "kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi merkittävästi vuonna 2015". Sisäministeriö oli perustellut esitysluonnostaan lisäksi arviolla hakijoiden profiiliin perustuen, että merkittävä osa hakemuksiin tehtävistä päätöksistä tulisi jatkossa olemaan kielteisiä ja sisältämään hakijan käännyttämisen. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että arvio on tehty hakemusten määrän ja tulevien hakijoiden profiloinnin perusteella. Jokainen turvapaikkahakemus tulee kuitenkin tutkia yksilöllisesti, ja tulevien päätösten oletusarvoinen kielteiseksi toteaminen ennen kuin niitä on edes jätetty, on erittäin ongelmallista ja luo pahimmassa tapauksessa itseään toteuttavaa ennustetta perusteettomasti päätöksentekijöiden lukiessa esityksen perusteluja. Pelkästään hakemusten määrän kasvun perusteella ei myöskään voida olettaa kielteisten päätösten määrän kasvavan, sillä turvapaikanhakijoita tulee eniten niistä maista, joissa turvallisuustilanne on heikko.

Ehdotuksen pohjalla näyttäisi olevan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017-2020. Turvapaikanhakijoiden kohdalla kyse ei kuitenkaan ole laittomasta maahantulosta tai maassa oleskelusta. Lisäksi turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut huomattavasti vuoden 2015 tasosta. Kyseiset seikat huomioon ottaen turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjojen haltuunottoa koko prosessin ajaksi ei voida pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Viranomaisilla on myös edelleen käytössään ulkomaalaislain turvaamistoimet, joita voidaan pitää niiden sisältämän yksilöllisen harkinnan takia oikeampisuhtaisina kuin geneeristä matkustusasiakirjan haltuunottoa.

5. Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Hallituksen tavoitteena on lisäksi saattaa pakolaisaseman saaneen yksin tulleen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevat säännökset vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua asiassa C 550/16.

Amnesty pitää tätä muutosta erittäin tervetulleena ja hakijoiden oikeusturvan kannalta tärkeänä. Muutos yhdenmukaistaa alaikäisinä tulleiden hakijoiden kohtelua. Amnesty toivottaa tervetulleeksi myös hallituksen päätöksen ulottaa sääntely myös toissijaista suojelua saaneisiin alaikäisiin.

Esityksessä todetaan ulkoministeriön ehdottaneen muutoksen laajentamista koskemaan myös tilanteita, joissa huoltaja on perheenkokoaja ja ulkomailla oleva alaikäinen lapsi täysi-ikäistyy prosessin kuluessa. Amnesty katsoo, että tämä ehdotus on erittäin kannatettava, kuten myös ehdotus ulottaa muutoksen soveltamisala kaikkiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen nojalla oleskeluluvan saaneisiin, prosessin kuluessa täysi-ikäistyneisiin henkilöihin.

6. Työntekijän jatko-oleskelulupa sekä opiskelijan tai tutkimuksen suorittaneen oleskelulupa

Hallitus ehdottaa, että työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaisiin haettaessa työntekijän oleskeluluvan jatkoa. Taustalla on tarve parantaa työvoiman ammatillisen liikkuvuuden mahdollisuuksia ja siten vastata työvoiman kysyntään mahdollistamalla hakijalle työntekijän jatko-oleskelulupa myös toiselle alalle, kuin mille hänen aiempi lupansa oli myönnetty ilman erillistä saatavuusharkintaa.

Amnesty pitää kyseistä muutosta hyvin toivottuna ja toteaa ulkomaalaisten työntekomahdollisuuksien ja työnteon helpottamisen vastaavan sekä suomalaisen yhteiskunnan että hakijoiden tarpeisiin helpottamalla työelämään pääsyä ja alanvaihtoa, tarjoamalla työvoimaa sekä edistämällä yhteiskuntaan kotoutumista. Hallitus voisi kuitenkin harkita pitäisikö ulkomaalaisten työntekoa helpottaa vielä esitettyä laajemmin luopumalla saatavuusharkinnasta myös ensimmäisen oleskeluluvan kohdalla, mikä entisestään vastaisi sekä yhteiskunnan että hakijoiden tarpeisiin helpottamalla ja nopeuttamalla ulkomaalaisten työelämään pääsyä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi Suomessa opintojen tai tutkimuksen suorittaneelle myönnettäväksi oleskelulupa ansiotyötä varten riippumatta siitä, mikä hakijan maassa oleskelun peruste on ollut. Amnesty toivottaa tämänkin muutoksen erittäin tervetulleeksi.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija