Hallintovaliokunta
AI FI 58/2023
23.10.2023

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE 41/2023 v)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

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

1. Yleistä

Hallintovaltiokunta on pyytänyt Amnesty International Suomen osastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. Lausuntoa on pyydetty hallituksen esityksestä (HE 41/2023 vp) ja valtioneuvoston selonteosta (VNS 1/2023) sisäministeriön hallinnonalan osalta.

Valtion talousarvio on tärkeä ihmisoikeusinstrumentti, sillä siinä konkretisoituvat paitsi hallitusohjelmassa linjatut poliittiset tavoitteet myös sitoutuminen perus- ja ihmisoikeuksiin. Julkisten menojen kohdentaminen on erityisen tärkeää yhteiskunnan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien kannalta.

Amnesty kiittää hallitusta pysyvien määrärahojen lisäyksestä poliisien määrään, erityisesti kun se tulee lyhentämään rikoslakirikosten tutkinta-aikaa. Muilta osin keskitymme lausunnossamme erityisesti maahanmuuttoon liittyviin teemoihin.

2. Poliisitoimi

Poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan osalta esityksessä todetaan, että ”laitonta maahantuloa torjutaan määrätietoisesti. Toimenpiteet laittoman maahantulon torjumiseksi ovat uskottavia ja tehokkaita. Maasta poistamis -toimintaa tehostetaan.” (s. 214). Talousarviossa ei avata tarkemmin mitä määrätietoinen tai uskottava ja tehokas torjunta tarkoittaa. Suomella on perustuslain nojalla velvollisuus turvata ihmisen oikeus hakea turvapaikkaa.[1] Amnesty ei kannata toimia, jotka rajoittavat oikeutta hakea turvapaikkaa. Oleellista on, että turvapaikan hakeminen on tosiallisesti mahdollista. Suomea on kritisoitu vuoden 2022 muutoksista rajavartiolakiin. Muutokset mahdollistavat turvapaikan haun keskittämisen yhdelle rajanylityspisteelle ja rajaesteen rakentamisen. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu jätti 27.7.2022 Suomelle selvityspyynnön rajavartiolakiin tehdyistä muutoksista, sillä hyväksytyt muutokset saattavat estää jossain tapauksissa turvapaikan hakemisen kansainvälisen oikeuden, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen vastaisesti.[2]

Oikeuteen hakea turvapaikkaa liittyy myös palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto, joista kummastakaan ei voida poiketa missään tilanteessa.[3] Palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu.[4] Joukkokarkotus tarkoittaa jokaista toimenpidettä, jolla henkilöitä pakotetaan lähtemään alueelta tai maasta ryhmänä ja jossa päätös ei perustu kunkin yksittäistapauksen kohtuulliseen ja objektiiviseen arviointiin.[5] Tämän kokonaisuuden nojalla valtion on turvattava jokaisen oikeus hakea turvapaikkaa ja jokaisen oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi oikeudenmukaisessa turvapaikkaprosessissa. Pidämme ongelmallisena, että hallituksen esityksessä ei lainkaan mainita näitä periaatteita. Sen sijaan esityksessä käytetään termejä, kuten ”laittoman maahantulon torjunta” ja ”väärinkäytökset estävä maahanmuutto”. Esityksen lähtökohtana vaikuttaakin olevan oletus ihmisistä järjestelmän väärinkäyttäjinä, mikä on ihmisoikeusnäkökulmasta kestämätöntä.

3. Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitokselle on esityksessä asetettu muun muassa seuraavat tulostavoitteet: ”Suomen rajavalvonta on järjestetty uskottavasti. Luvattomat rajanylitykset, rajat ylittävä rikollisuus ja muu laiton toiminta paljastetaan ja luvattomat rajanylittäjät otetaan kiinni. Rajavartioiden määrä pyritään turvaamaan.” (s.226)

Luvattomiin rajanylityksiin liittyen viittaamme edellä esitettyyn kritiikkiin ja siihen, että lähtökohtana tulee olla oikeus hakea turvapaikkaa. Jos ihminen on joutunut ylittämään rajan epävirallisia reittejä pitkin, rajan ylittämisestä tulee oikeutettua, jos hän jättää turvapaikkahakemuksen saavuttuaan maahan. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot eivät saa rankaista turvapaikanhakijaa epävirallisesta rajanylityksestä, jos hän ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi viipymättä.[6]

Hallituksen esityksessä todetaan, että itärajan esteaita rakennetaan pilottivaiheen kokemukset huomioiden niin pian kuin mahdollista. Rajaesteen rakentaminen liittyy oleellisesti oikeuteen hakea turvapaikkaa, ehdottomaan palautuskieltoon ja joukkokarkotuksen kieltoon. Suomen on kunnioitettava ja aktiivisesti turvattava näiden oikeuksien toteutuminen. Rajaesteisiin liittyy myös muita ihmisoikeusloukkausten riskejä, kuten mielivaltaista säilöönottoa ja kidutusta.[7] Amnesty on lausunut raja-aidan rakentamiseen liittyvistä ihmisoikeusloukkausten riskeistä lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi (HE 242/2022 vp).[8] Vaikka raja-aidan rakentaminen on aloitettu, katsomme, että sen rakentaminen tulee keskeyttää. Määrärahoja ei siten tule kohdentaa esteen rakentamiseen.

4. Maahanmuutto

Hallituksen esityksen mukaan hallituksen ”maahanmuuttopolitiikalla pyritään hallittuun ja väärinkäytökset estävään maahanmuuttoon.” (s. 241). Katsomme, että maahanmuuttopolitiikan lähtökohtana tulee olla ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttaminen, jossa humanitaarisen maahanmuuton osalta jokaisen oikeus hakea turvapaikkaa ja tosiasiallinen oikeus päästä oikeudenmukaiseen turvapaikkaprosessiin toteutuu. Lisäksi on mahdollistettava ihmisille pääsy turvaan turvallisia reittejä pitkin, kuten pakolaiskiintiön, humanitaarisen viisumin tai perheenyhdistämisen kautta.

Maahanmuuttoa koskevassa kokonaisuudessa (s. 241-252) ei mainita ihmisoikeuksia, perusoikeuksia, ehdotonta palautuskieltoa, oikeutta hakea turvapaikkaa eikä oikeusturvaa. Esityksessä todetaan hallitusohjelman mukaisesti, että ”Euroopan rajojen ylittämiseen ja turvapaikan hakemiseen Suomesta perustuva turvapaikkamekanismi minimoidaan”. Esityksessä ei kuitenkaan avata miten turvapaikkajärjestelmän käyttöä pyritään minimoimaan. Tavoite on lähtökohtaisesti ongelmallinen, emmekä näe, miten sen voisi toteuttaa ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti.

Maailmassa on enemmän kotinsa pakosta jättäneitä ihmisiä kuin koskaan, ja hallitus reagoi tähän toteuttamalla EU:n sallimaa tiukinta mahdollista turvapaikkapolitiikkaa, koettelemalla kansainvälisten sopimusten ja perustuslain rajoja, laskemalla pakolaiskiintiössä uudelleen sijoitettavien pakolaisten määrän koko 2000-luvun alimmalle tasolle, tiukentamalla perheenyhdistämisen edellytyksiä ja minimoimalla turvapaikkajärjestelmän käyttöä. Nyt esitetty valtion talousarvio ei viesti sitoutumisesta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Suomen tulisi kantaa vastuunsa ja tehdä inhimillistä ja ihmisoikeusperustaista maahanmuuttopolitiikkaa.

4.1 Ulkomaalaislain kokonaisuudistus on tehtävä perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti

Esityksessä todetaan, että hallitus uudistaa ulkomaalaislain vaalikauden aikana vaiheittain. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa tulisi ottaa huomioon keväällä 2023 valmistunut

esiselvitys ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmistelusta.[9] Hallituksen esityksessä ei avata tarkemmin mitkä kokonaisuudet tullaan ensisijassa uudistamaan, mutta hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskaudella kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa uudistetaan kansainvälistä suojelua ja maahantulokieltoa koskevat säännökset. Esiselvityksessä todetaan, että suurin uudistustarve on työperäisen maahanmuuton luvissa. Vuosina 2017-2022 turvapaikkahakemusten osuus oli vain 2-5% kaikista vireille tulleista kolmansien maiden kansalaisten hakemuksista. Luvussa ei ole huomioitu ukrainalaisia pakolaisia. Näin ollen hallituksen päätös aloittaa uudistaminen luvista, joita tulee vireille muutamia tuhansia vuosittain ei ole tilastoihin ja tarpeeseen perustuva päätös. Valituista prioriteeteista riippumatta kokonaisuudistuksen läpileikkaavaksi teemaksi tulee ottaa perus- ja ihmisoikeuslähtöisyys, kuten esiselvityksessäkin esitetään.

4.2 Kansainvälisen suojelun luonteen muuttaminen tulee lisäämään kustannuksia ja vaikeuttamaan kotoutumista

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”kansainvälinen suojelu muutetaan luonteeltaan väliaikaiseksi, ja kansainvälisen suojelun lupien pituus lyhennetään EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin sekä kansainvälisen suojelun asema lakkautetaan.” (s. 241) Katsomme, että kohtaa tulisi täsmentää, sillä kirjauksesta jää epäselväksi, missä tilanteessa kansainvälisen suojelun asema lakkautetaan. Kansainvälisen suojelun asema voidaan lakkauttaa vain lakiin perustuvasta syystä.

Kansainvälisen suojelun luonteen muuttaminen väliaikaiseksi ja lupien pituuden lyhentäminen tulee lisäämään kustannuksia,[10] byrokratiaa ja epävarmuutta. Valtioneuvoston selonteossa todetaan, että kansainvälisen suojelun lupien pituuden lyhentäminen EU-oikeuden mahdollistamaan minimiin lisää määrärahatarvetta pysyvästi 3 000 000 eurolla. Maahanmuuttopolitiikan kiristyksiä on perusteltu leikkaustarpeilla, mutta todellisuudessa ehdotettu toimi tulee lisäämään pysyviä kustannuksia miljoonilla euroilla.

Vaikka Tanskan maahanmuuttolainsäädäntö tai politiikka ei ole suoraan verrattavissa Suomen lainsäädäntöön muun muassa erilaisen historian, politiikan ja EU-lainsäädännön sitovuuden vuoksi, tilanteissa missä Suomi suunnittelee samansuuntaisia toimenpiteitä, tulee Tanskan saama kritiikki huomioida. Esimerkiksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on kritisoinut Tanskan päätöstä muuttaa kansainvälisen suojelun luonne väliaikaiseksi.[11]

UNHCR nostaa kritiikissään esiin, että on hyvin epätodennäköistä, että yksilön tapauksessa olosuhteet suojeluaseman myöntämiselle muuttuisivat vuodessa tai kolmessa. Lyhytaikaiset oleskeluluvat ja suojeluaseman säännöllinen tarkastaminen voivat altistaa suojelua saaneet ihmiset työvoiman hyväksikäytönriskeille, sillä epävarma asema heikentää heidän asemaansa työelämässä. Lupien pituuden minimoiminen vaikeuttaa kotoutumista ja pitkittynyt epävarmuus luo erilaisia riskejä mielenterveydellisiin oireisiin, jotka voivat vaikuttaa ihmisen toimintakykyyn. Lyhyet oleskeluluvat johtavat useampiin jatkolupahakemuksiin lisäten

kustannuksia ja byrokratiaa. Jatkolupien käsittely kuormittaa myös Maahanmuuttoviraston jo nyt kuormittunutta lupaprosessointia.

Näin ollen kansainvälisen suojelun luonnetta ei tule muuttaa, eikä oleskelulupien pituutta tule lyhentää.

4.3 Lupaprosessien automaatiossa on taattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 (VNS 1/2023 vp) todetaan keskeisimpien uusien päätösten ja muutosten osalta, että Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja lyhennetään muun muassa lisäämällä automatisaatiota. Lisäys kehysvuosille 2025–2027 on 21 000 000 euroa. Työperäisten lupien jälkivalvontaa tehostetaan ja lisätään automaation käyttöä jälkivalvonnassa, mikä lisää määrärahatarvetta pysyvästi 6 800 000 euroa.

Lupaprosessien automaatio voi edistää oikeusturvaa, sillä jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusturvaan kuuluu myös oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.[12]

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy kuitenkin merkittäviä ihmisoikeusloukkausten riskejä, joten kun automaattista päätöksentekoa ja tekoälyä käytetään on varmistettava, että jokainen saa asiansa yksilöllisesti käsitellyksi lain edellyttämällä tavalla. Tekoälyn hyödyntämisessä julkishallinnossa on otettava huomioon, että tekoäly ei ole neutraalia.[13] Yhteiskunnassa väistämättä rakenteellisena esiintyvien syrjivien arvojen ja asenteiden vuoksi tekoälykin oppii tekemään syrjiviä päätöksiä.[14] Siksi niin julkisen hallinnon alalla kuin muillakin sektoreilla tulee varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien, kuten syrjinnän kiellon ja yksityisyydensuojan toteutuminen teknologioiden käytön yhteydessä.

Tekoälyä käytettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät ja heidän tilanteensa. Asianmukaista tietoa tulee olla tarjolla oikea-aikaisesti, saavutettavasti ja riittävästi julkishallinnolta vaaditun avoimuuden takaamiseksi. Saavutettavuus tarkoittaa esimerkiksi eri kieliryhmien huomioimista. Erityisesti turvapaikanhakijat, pakolaiset ja muut maahanmuuttaneet ovat haavoittuvassa asemassa, kun on kyse tekoälyn käytöstä.[15]

Amnesty ei vastusta tekoälyn käytön lisäämistä päätöksen teossa. Tekoälyyn liittyvät riskit tulee kuitenkin ottaa vakavasti. Tekoälyn käyttäminen päätösten tekemisessä on riskialtista, koska tällöin päätöksiin vaikuttavat algoritmien vinoumat ja virheet. Vaikka tekoälyä ei suoraan käytettäisi päätösten tekemiseen, myös osa-automaattisen päätöksenteon riskinä on muun muassa automaatioharha. Automaatioharhalla tarkoitetaan sitä, että ihmiset ovat taipuvaisia luottamaan kyseenalaistamatta automaation tuottamiin tuloksiin, jotka kuitenkin saattavat olla virheellisiä. Tällöin voi syntyä vääriä päätöksiä näennäisestä valvonnasta huolimatta.

Budjetista on varattava määrärahoja seuraavien toimien varmistamiseksi:

1. Automaatiota päätöksenteossa lisätessä tulee ehdottomasti varmistaa työntekijöiden ymmärrys automaatioharhasta ja siitä, ettei tekoäly ole neutraalia.

2. Automaattisen ja osa-automaattisen päätöksenteon kohteena olevien henkilöiden tulee olla tosiasiallisesti tietoisia siitä, että heidän asiaansa käsitellään automaation avulla. Aito suostumus tähän tulee varmistaa.

3. Tekoälyä ja algoritmeja tulee valvoa itsenäisesti ja vuosittain siten, että valvonnan toteuttajana on jokin riippumaton taho.

4. Tekoälyn ja algoritmien ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tulee olla avointa.

5. Laillisuusvalvontaa tulee lisätä ja suorittaa säännöllisesti eri lupatyyppien kohdalla.

6. Algoritmit, eli tekoälyä ohjaavat säännöt ja ohjeet, on rekisteröitävä julkiseen rekisteriin.

4.4 Pakolaiskiintiö on moninkertaistettava

Pakolaiskiintiö on moninkertaistettava, sillä pakolaiskiintiö on ihmisoikeusperustainen lähestymistapa humanitaariseen maahanmuuttoon. Kiintiössä on kyse myös vastuunkannosta ja vastuunjaosta: tällä hetkellä globaalin etelän maat kantavat ylivoimaisesti suurimman vastuun maailman pakolaisista. YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n arvion mukaan pakolaisten uudelleensijoituspaikkojen tarve nousee vuonna 2024 20 prosentilla vuodesta 2023.[16]

Kiintiöjärjestelmä on yksi harvoista jäljellä olevista väylistä päästä turvaan ja uuden elämän alkuun toisessa maassa. Se on yksi säädellyimmistä ja hallituimmista maahanmuuton muodoista. Se on YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n suosittelema, kestävä ratkaisu pakolaisten vastaanottamiseksi. Pakolaiskiintiössä tulijat valitaan huolellisesti ja ihmiset siirretään järjestelmällisesti pakolaisleireiltä turvallisiin maihin. Heidän kotoutumisestaan huolehditaan.

Suomi on vuosittain pakolaiskiintiössään vastaanottanut kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia pakolaisia. Valinnassa on painotettu perheitä, naisia ja lapsia sekä hätätapauksia. Näin ollen kiintiöjärjestelmä vastaa hallituksen tavoitetta perustaa turvapaikkapolitiikkansa hädänalaisimpien auttamiseen. Hallituksen päätös laskea pakolaiskiintiö koko 2000-luvun alimmalle tasolle, vain 500 kiintiöpakolaiseen vuosittain, ei tuota huomattavia säästöjä valtiontaloudelle ja heikentää sitoutumista ihmisoikeuksiin.

4.5 Säilöönoton on oltava välttämätöntä ja oikeasuhtaista

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 (VNS 1/2023 vp) varataan 6 300 000 pysyvä lisäys säilöönoton lisäämiseen ja pidentämiseen. Selonteon mukaan säilöönotto mahdollistetaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja säilöönoton enimmäiskesto nostetaan 12 kuukauteen nykyisestä kuudesta kuukaudesta. Amnesty pitää ongelmallisena säilöönoton käytön laajentamista ja enimmäiskeston pidentämistä vuoteen ja katsoo, ettei määrärahoja tule kohdentaa kyseiseen toimeen.

Kansainväliset ihmisoikeusnormit rajoittavat maahanmuuttaneiden säilöönottoa edellyttämällä, että se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Säilöönotto on mahdollista tilanteissa, joissa muut vaihtoehdot eivät ole riittäviä. Säilöönotto voidaan toteuttaa siis vain erityisistä syistä, eikä säilössä tulisi pitää pitempään kuin on tarve.

Ihminen voidaan ottaa säilöön vain lain tarkkaan määrittelemissä tilanteissa.[17] Nykylainsäädännön perusteella ihminen voidaan ottaa säilöön esimerkiksi, jos maahanmuuttaneen henkilöllisyydestä on epäselvyyttä tai on perusteltua aihetta olettaa, että maastapoistamispäätöksen saanut yrittäisi estää maasta poistamisen. Maastapoistamista varten ihminen voidaan ottaa säilöön vain tilanteessa, jossa hänen maastapoistamisensa on jo valmisteilla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää viranomaiselta tosiasiallisia valmistelevia toimenpiteitä maasta poistamisen valmistelemiseksi.[18] Näin ollen viranomainen ei saa ottaa ihmistä säilöön turvatakseen mahdollista maasta poistamista tulevaisuudessa.

Amnesty pitää ongelmallisena pyrkimystä tehdä säilöönotosta laajemmin käytössä oleva menettely. Säilöönoton tulee pysyä poikkeuksellisena toimenpiteenä. Säilöönoton laajentaminen itsessään ei lisää palautuksia, vaan pelkästään säilöönoton kansallisia kustannuksia ja säilöönotettujen ihmisten inhimillistä kärsimystä.

Säilöönoton perusteiden tulee olla tarkkarajaisia, eikä edellytyksiä tule määritellä yleisluontoisilla termeillä kuten ”yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella”. Lisäksi säilöönottoa ei tule missään tilanteessa käyttää rangaistuksenomaisena toimenpiteenä.

Säilöönotto on perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava toimi, sillä se rajoittaa muun muassa liikkumisvapautta. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettaessa tavoitteeseen pääsemiseksi valittujen keinojen tulee olla oikeasuhtaisia. Säilöönoton osalta hallitus ei ole esittänyt perusteltua tavoitetta säilöönoton lisäämiseksi tai pidentämiseksi. Säilöönoton lisääminen ei voi olla itseisarvo. Vaihtoehtoja säilöönotolle on harkittava.[19]

Amnesty ja monet muut järjestöt ovat pitkään vaatineet alaikäisten säilöön kieltämistä. Lapsen oikeuksien komitea on viimeksi kesäkuussa 2023 vaatinut Suomea lopettamaan turvapaikanhakijalasten ja muiden maahanmuuttaneiden lasten säilöönoton.[20] Myös YK:n ihmisoikeusneuvoston Suomen yleismaailmallista määräaikaistarkastelua (UPR) koskevassa

raportissa vaadittiin lasten säilöönoton lopettamista.[21] Näin ollen erityisesti alaikäisten säilöönotto on lopettava kaikissa tilanteissa.

Ehdotettu säilöönottoajan pidentäminen 12 kuukauteen on ristiriidassa säilöönoton viimesijaisuuden ja sen lyhyintä mahdollista kertoa koskevan periaatteen kanssa. Amnesty vastustaa säilöönoton laajentamista ja pidentämistä, eikä siten kannata määrärahojen kohdentamista säilöönoton laajentamiseksi. Haluamme myös huomauttaa, että säilöönoton laajentaminen lisää pysyviä kustannuksia, ja erityisesti, kun hallitus haluaa toteuttaa leikkauspolitiikkaa, päätös laajentaa säilöönoton käyttöä on ristiriidassa hallituksen tavoitteen kanssa.

5. Muuta

5.1 Puhunta

Haluamme huomauttaa kielestä, jota hallituksen esityksessä käytetään. Esityksessä todetaan muun muassa (s. 198), että ”Euroopan ulkorajoilla laiton maahantulo on kasvussa”. Jokaisella on perustavanlaatuinen oikeus hakea turvapaikkaa, joten kun ihminen kertoo haluavansa hakea turvapaikkaa, hänen maahantulostansa tulee niin sanotusti oikeutettua. Puhuttaessa laittomasta maahantulosta viitataan laittomaan ja siten rikolliseen toimintaan. Oikeus hakea turvapaikkaa on kansainvälisessä Suomea sitovassa lainsäädännössä turvattu oikeus, eikä rikos. Toisaalta tiedostamme, että esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa käytetään termiä ”laittomasti maassa olevat pakolaiset”. Sopimus on solmittu 1950-luvulla, eikä kaikki sopimuksessa käytetyt termit vastaa nykypäivää. Tietyissä tilanteissa kun viitataan täsmällisesti lainsäädäntöön tai oikeudelliseen asiantilaa voi termin ”laiton” käyttö olla perusteltua. Toivomme kuitenkin, että maahanmuutosta puhuttaessa ei yleiskielessä käytetä termejä, jotka liittyvät rikollisuuteen tai muihin teemoihin, jotka ovat omiaan luomaan uhkakuvia.

Katsomme myös, että hallituksen esityksessä tulee tarkemmin avata, mihin tietyillä toteamuksilla viitataan. Esityksessä luodaan perusteettomia uhkakuvia, muun muassa toteamalla, että ”merkkejä luvattoman tai rikollisen toiminnan lisääntymisestä raja-alueilla tai rajanylityspaikoilla on kuitenkin nähtävissä.” Esityksessä ei avata tarkemmin mitä merkkejä on nähtävissä tai mihin esimerkiksi rikollisella toiminnalla viitataan.

5.2 Lopuksi

Katsomme, että talousarviossa tulee painottaa merkittävästi enemmän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja tutkimustietoa.

Amnesty haluaa muistuttaa aikaisempien hallitusten maahanmuuttopolitiikan kiristysten vaikutuksista. Esimerkiksi vuosina 2015-2019 tehdyt lukemattomat samanaikaiset ja

peräkkäiset ulkomaalaislain muutokset lisäsivät uusintahakemuksia, muutoksenhakua ja paperittomuutta.[22] Muutosten keskiössä oli menettelyn tehostaminen, ei maahanmuuttaneiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Valtion perustuslaillinen tehtävä on turvata jokaisen perus- ja ihmisoikeudet,[23] kuten oikeusturvan toteutuminen.[24]

Pidämme myönteisenä, että hallituksen esityksessä varataan lisärahoitusta, jotta turvapaikkaprosessit saadaan käsitellyksi kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitteen mukaisesti. Se, että talousarvioesityksessä mainitaan kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoite ilman mainintaa oikeusturvan ja muiden ihmisoikeuksien toteutumisesta, on kuitenkin ongelmallista. Oikeusturvaan kuuluu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi jokaisella on oikeus tulla kuulluksi. Turvapaikkaprosessin keskiössä tuleekin olla laadukkaan tulkkauksen takaaminen. Prosessissa tulee myös turvata jokaisen oikeus asiantuntevaan avustajaan sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tämän osalta hallituksen esitystä on täydennettävä, koska loppujen lopuksi turvapaikkaprosessissa on kyse oikeudesta elämään.

Sen sijaan, että hallituksen esityksessä painotettaisiin oikeusturvaa perusteena sille, että turvapaikkahakemus tulisi käsitellä voimassa olevan lainsäädännön vaatimassa kuudessa kuukaudessa,[25] hallituksen esityksessä todetaan, että ”turvapaikkahakemusten käsitteleminen kuuden kuukauden määräajassa edellyttää resurssien käytön näkökulmasta, että perusteettomat uusintahakemukset estetään ja uusintahakemusten tekemisen edellytyksiä kiristetään.”

Hallitusohjelmassa todetaan hallituksen toiminnan yhdeksi periaatteeksi, että päätöksenteon pohjana hyödynnetään tiedeyhteisön asiantuntemusta laajasti. Hallituksen tulee perehtyä siihen mistä uusintahakemukset johtuvat. Uusintahakemusten määrän kasvu on seurausta vuoden 2015 poikkeuksellista tilanteesta, jossa Suomeen saapui tavallista merkittävästi suurempi määrä turvapaikanhakijoita. Monet jäivät ilman oikeusturvatakeita turvapaikkaprosessissaan. Maahanmuuttoviraston menettelyistä on tehty useita selvityksiä,[26] ja virasto on myös itse myöntänyt puutteet turvapaikkaprosesseissa vuosina 2015-16.[27] Samaan aikaan hallitus teki useita päällekkäisiä muutoksia ulkomaalaislakiin ilman muutosten yhteisvaikutusten arviointia. Myös monissa lakiesityksessä ihmisoikeusvaikutusten arviointi oli puutteellista.[28] Ihmisille, joiden ensimmäistä turvapaikkahakemusta ei ole tutkittu asianmukaisesti, eikä esimerkiksi heidän haavoittuvaa asemaa ole tunnistettu, uusintahakemus voi olla ainoa tapa saada perusteensa asianmukaisesti tutkittua. Näin ollen kyse ei ole ”perusteettomasta” uusintahakemuksesta, vaan pyrkimyksestä saada kansainvälisen suojelun tarpeet selvitetyksi pakolaisoikeuden edellyttämällä tavalla. Uusintahakemuksen jättämisen kriteerejä ei tule tiukentaa, koska tutkimuksen ja käytännön mukaan tämä itsessään lisää ihmisoikeusloukkausten riskiä.

Vuoden 2024 talousarviossa maahanmuuttohallinnolle esitetään noin 512 miljoonaa euroa. Sen sijaan, että kustannuksilla pyrittäisiin takaamaan maahanmuuttaneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, hallituksen esityksessä varataan pysyviä määrärahoja maahanmuuttaneiden säilöönottamisen lisäämiseen ja pidentämiseen, kansainvälisen suojelun oleskelulupien pituuden lyhentämiseen ja maastapoistamiseen. Laajasta kritiikistä huolimatta myös rajaesteen rakentamista jatketaan ja vauhditetaan määrärahoja lisäämällä.

Määrärahat tulisi kohdentaa toisin, kuten pakolaiskiintiön moninkertaistamiseen, oikeusturvan takaamiseen, vastaanottorahan nostamiseen ja kotoutumisen edistämiseen esimerkiksi perheenyhdistämistä helpottamalla.

Hallituksen vuoden 2024 talousarvio maahanmuuton osalta ei edistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Amnesty katsoo, että monet suunnitelluista toimista, kuten säilöönoton lisääminen ja kansainvälisen suojelun luonteen muuttaminen väliaikaiseksi, on peruttava. Talousarviota on kokonaisuudessaan muokattava perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaan suuntaan.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja: Pargol Miraftabi, Oikeudellinen asiantuntija, pargol.miraftabi@amnesty.fi

Viitteet

[1] Muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirja 18 artikla ja YK:n ihmisoikeusjulistus 14 artikla. Perustuslain (731/1999) 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
[2] Finland: amendments to Border Guard Act must be accompanied by clear human rights safeguards - Commissioner for Human Rights (coe.int)
[3] Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999) 15 artikla, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976) 4 artikla
[4] Perustuslaki (731/1999) 9 § 4 mom, Ulkomaalaislaki (201/2004) 147 §.
[5] EU:n perusoikeuskirja 19 artikla.
[6] Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (77/1968) 31.1 artikla

[7] Raja-aidat ovat johtaneet tuhansiin ihmisoikeusloukkauksiin (amnesty.fi)
[8] Amnestyn lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi | Amnesty
[9] Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun - Valto (valtioneuvosto.fi)
[10] Maahanmuuton kiristämistoimia (intermin.fi)
[11] Refworld | UNHCR Observations on the Proposed Amendments to the Danish Aliens Legislation (Sags Nr. 2018-20616, Akt Nr. 598518)
[12] Perustuslaki (731/1999) 21 §.
[13] Tekoälyn vinoumien välttäminen: suomalainen arviointikehikko syrjimättömille tekoälysovelluksille, 2022. https://tietokayttoon.fi/-/tekoalyn-vinoumien-valttaminen-suomalainen-arviointikehikko-syrjimattomille-tekoalysovelluksille s. 40
[14] Syrjivien mallien siirtäminen teknologiaan voi tapahtua tiedostamattakin. Esimerkkinä voidaan mainita Yhdysvalloissa vuonna 2016 tehty ProPublica-tutkimus, jossa todettiin, että ehdonalaisista vankeustuomiosta päätettäessä käytettävä ohjelma suositteli säännönmukaisesti mustille vangeille pidempiä vankeusrangaistuksia kuin vakavampia rikoksia tehneille valkoisille vangeille. Vaikka Yhdysvallat ei yhteiskuntana ole suoraan rinnastettavissa Suomeen, on tutkimuksessa tärkeä kulma teknologian haasteisiin nimenomaan tiedostamattomien mallien perusteella. https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing
[15] Molnar, Petra: Technology on the margins: AI and global migration management from a human rights perspective. Cambridge International Law Journal, 2019, Vol.8 (2), p.305-330.
[16] UNHCR: Global refugee resettlement needs grow in 2024 | UNHCR
[17] Ulkomaalaislaki (301/2004) 121 §.
[18] 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 maastapoistamisen järjestämiseksi.
[19] UNHCR, Guidelines on applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention, Geneva, 2012, Guideline 4.3, 503489533b8.pdf (refworld.org)
[20] Lapsen oikeuksien komitean suositukset Suomelle, 2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5-6, kohta 39 e. tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FFIN%2FCO%2F5-6&Lang=en.
[21] YK:n ihmisoikeusneuvoston Suomen yleismaailmallista määräaikaistarkastelua (UPR) koskeva raportti, 5.1.2023, A/HRC/52/9. A/HRC/52/9 (undocs.org).
[22] Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (valtioneuvosto.fi)
[23] Perustuslaki (731/1999) 22 §.
[24] Perustuslaki (731/1999) 21 §.
[25] Ulkomaalaislaki (301/2004) 98 a §.
[26] Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys (intermin.fi)
[27] Turvapaikkaprosessia on kehitetty paljon vuoden 2015 kokemusten pohjalta | Maahanmuuttovirasto (migri.fi)
[28] Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (valtioneuvosto.fi)