Hallintovaliokunta
AI FI 76/2024
4.12.2024

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

Lausunto: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 143/2024 vp. (säilöönotto ja maahantulokielto ym.)

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:

Tiivistelmä

Hallituksen esityksellä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Esityksellä myös lisättäisiin säilöönoton enimmäiskestoa maasta poistamisen tilanteissa ja uudistettaisiin maahantulokieltoa koskevaa sääntelyä sekä mahdollistettaisiin pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrääminen Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle.

Amnesty katsoo, että ehdotetut muutokset tulevat lisäämään säilöönottoa ja sen kestoa voimakkaasti. Tämä ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista ja lisäisi yhteiskunnalle koituvia

kustannuksia tuntuvasti. Säilöönoton tulee olla viimesijainen keino, mitä se ei esityksen perusteella näytä olevan.

Jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, kuten säädetään Suomen perustuslain 7 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 3 artiklassa, 6 artiklassa sekä 45 artiklassa, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa. Säilöönotto on toimenpide, jolla rajoitetaan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaisen vapauden tulee olla lähtökohta ja säilöönoton viimesijainen toimenpide. Henkilökohtaista vapautta saa kansainvälisten oikeusnormien mukaan rajoittaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja vain hyväksyttävällä perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Esimerkiksi pelotteena laitonta maahantuloa tai maassa oleskelua vastaan säilöönottoa ei tule käyttää. Säilöönoton tulee myös olla mahdollisimman lyhytkestoinen toimenpide eikä sitä saa tarpeettomasti pitkittää.

Hallinnollista säilöönottoa ei myöskään tule käyttää turvallisuusperusteisesti. Kaiken turvallisuussyystä tapahtuvan vapaudenriiston tulee tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, jossa sovelletaan rikosoikeudellisia menettelytakeita mukaan lukien todistelusäännöt.

Myös esityksen muut muutosehdotukset heikentävät maahanmuuttaneiden ja turvapaikanhakijoiden asemaa ja oikeuksia. Esityksen vaikutukset kohdistuvat suurelta osin jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin eli turvapaikanhakijoihin. Muutokset tulisivat myös lisäämään paperittomuutta sekä kustannuksia yhteiskunnalle. Esitys tulee myös tekemään vaikeaselkoisesta ulkomaalaislaista entistä monimutkaisemman ja hankalamman ymmärtää. Ehdotetut muutokset eivät täytä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta, vaan ne ovat epäselviä ja jotkut hyvin laajatulkintaisia.

Amnesty vastustaa ehdotettuja lakimuutoksia.

Säilöönotto

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa ulkomaalaislakia siten, että säilöönottoa käytettäisiin tehokkaammin palautusten tehostamiseksi ja säilöönoton sekä maahantulokiellon laajempi käyttö edistäisivät vapaaehtoista maasta poistumista. Lakiin lisättäisiin kaksi uutta säilöönottoperustetta eli säilöönoton käyttö hakemuksen perusteiden määrittämiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi. Lisäksi laissa jo olevaa pakenemisen vaaran käsitettä täsmennettäisiin ja sen yhteyttä säilöönottoon vahvistettaisiin. Paluudirektiiviin kytkeytyvän säilöönoton enimmäiskestoaika muutettaisiin 18 kuukaudeksi ja lakiin lisättäisiin uutena mahdollisuus pidentää vastaanottodirektiivin mukaista säilöönottoaikaa myös kansallisen turvallisuuden taikka yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantuessa. Nämä muutokset merkitsevät säilöönottoa koskevan sääntelyn tiukentamista.

Säilöönoton käyttö hakemuksen perusteiden määrittämiseksi (yleiset edellytykset)

Ulkomaalaislain 117 a §:än turvaamistoimen – sisältäen myös säilöönoton – määräämisen yleisiä edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että turvaamistoimi voitaisiin kohdistaa ulkomaalaiseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi. Kyse on vastaanottodirektiiviin mukaisesta perusteesta.

Säilöönoton yleisiin edellytyksiin kuuluu, että se voidaan määrätä, mikäli se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi. Kansainvälisen suojelun hakeminen tulkittaisiin esityksen mukaan maahantulon edellytysten selvittämiseksi ja tämän katsottaisiin tarkoittavan kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyaikaa kokonaisuudessaan, ei vain aikaa maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen.

Amnesty katsoo, että mikäli säilöönotto on maahantulon edellytysten selvittämiseksi mahdollista koko hakemuksen käsittelyn ajan, säilöönoton kesto voi pidentyä kohtuuttomasti. Säilöönoton tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen eikä sitä saa tarpeettomasti pidentää. Ulkomaalaisen säilöönotto maahantulon edellytysten selvittämiseksi ja toisaalta maasta poistamista varten kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin EU:ssa, ensimmäinen vastaanottodirektiivin ja jälkimmäinen paluudirektiivin alle. Vastaanottodirektiivin 9 artiklan mukaan hakijan säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen. Amnesty toteaa, että muutos, jolla katsottaisiin säilöönoton olevan mahdollista koko turvapaikkamenettelyn ajan aiheuttaa vakavia riskejä säilöönoton huomattavalle pidentymiselle, etenkin kun turvapaikkamenettely saattaa kestää pitkään, joissain tapauksessa useita vuosia.

Lisäksi hakemuksen perusteiden määrittäminen on hyvin epämääräinen ilmaus, mitä ei ole hallituksen esityksessä täsmennetty. Jääkin epäselväksi, mitä sillä tarkoitetaan ja se antaa lisäksi hyvin laajan harkintavallan viranomaisille säilöönotosta päätettäessä. Kyseinen kohta ei siten täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta.

Säilöönoton käyttö pakenemisen vaaran takia tai, jos henkilö muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle (erityiset edellytykset)

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 121 §:ää muutettavaksi siten, että säilöönoton edellytyksinä olevat pakeneminen ja piileskely korvattaisiin pakenemisen vaaran käsitteellä. Pakenemisen vaaraa arvioitaisiin tarkemmin ulkomaalaislain 121 a §:ssä.

Lisäksi säilöön ottamisen perusteeksi otettaisiin kansallisen turvallisuuden lisäksi yleinen järjestys ja turvallisuus. Kyse olisi varautumisesta uudenlaisiin ja ennalta arvaamattomiin tilanteisiin ja ilmiöihin. Esityksessä mainitaan niin sanottu ”välineellistämistilanne” ja siinä vaikuttajavaltion turvapaikanhakijoina Suomeen ohjaamat henkilöt, joilla ei olisi suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena olisi aiheuttaa häiriöitä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai kansalliselle

turvallisuudelle. Esityksessä myös mainitaan, ettei poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöllä ole mahdollista torjua sellaisia uhkia, joihin ehdotetulla säilöönottoperusteella pyritään puuttumaan.

Amnesty toteaa, että käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus ovat hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten säilöönottoperusteena niiden käyttäminen vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Nyt esitys mahdollistaa viranomaisille erittäin laajan tulkintavallan eikä esitys tässäkään täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite voisi kattaa myös vasta epäilyksen asteella olevat rikosasiat, vaikkakin rikosepäilyyn liittyvällä yleisellä uskottavuudella on merkitystä.[1]

Lisäksi Amnesty huomauttaa, kuten edellä on mainittu, että säilöönottoa ei tule käyttää turvallisuusperusteisesti. Vaikka esityksessä väitetään, etteivät poliisi-, esitutkinta- tai pakkokeinolaki mahdollistaisi torjumaan niin sanotusta ”välineellistämisestä” aiheutuvaa uhkaa, hallinnollisen säilöönoton käyttö ei ole asianmukainen tapa vastata mahdollisiin turvallisuusuhkiin. Rikoslaissa säädetään muun muassa yleistä järjestystä vastaan tehdyistä rikoksista sekä monista muista teoista, joilla voidaan uhata yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja oikeista keinoista näihin vastaamiseen säännellään nimenomaan poliisi-, esitutkinta- sekä pakkokeinolaissa. Esityksessä ei ole perusteltu tarkemmin, miksi näihin uhkiin ei voitaisi vastata kyseisillä keinoilla.

Säännökseen lisättäisiin myös säilöönottoperusteeksi ulkomaalaisen vastaanottokeskuksen asiakkaana käyttäytymisellään aiheuttama huomattava tai toistuva häiriö. Amnesty katsoo, että säilöönottoa ei tule käyttää rikosperusteisesti eikä rangaistuksenomaisesti, vaan tällöin oikeat puuttumisen keinot ovat rikosoikeudelliset toimet ja niihin liittyvät menettelytakeet.

Pakenemisen vaara

Ulkomaalaislain 121 a §:ssä tarkennettaisiin, miten säilöön ottamisen yhtenä edellytyksenä olevaa pakenemisen vaaraa arvioitaisiin. Amnesty katsoo, että lainkäytön muuttaminen tarkkarajaisemmaksi ja siten ennustettavammaksi on suotavaa, mutta lisättävillä määrittelyillä lähinnä laajennetaan mahdollisuuksia ottaa ihmisiä säilöön. Esitetyt määrittelyt eivät nimittäin monilta osin todellisuudessa merkitse pakenemisen vaaraa, joten niiden käyttö säilöönoton harkinnassa johtaisi tosiasiallisesti ihmisten ottamiseen säilöön väärin perustein.

Pakenemisen vaaran arviointi perustuisi tapauskohtaiseen arviointiin, jossa otettaisiin suhteellisuusperiaate huomioon. Säännöksen 2 ja 3 momentissa esitettäisiin tyhjentävä luettelo pakenemisen vaaran arviointiperusteista, jotka osoittaisivat pakenemisen vaaran olemassaoloa. Esityksen mukaan pakenemisen vaaran toteaminen edellyttäisi useimmiten usean perusteen täyttymistä.

Kuitenkin 2 momentissa esitetyt perusteet olisivat vahvempia olettamuksia pakenemisen vaarasta kuin 3 momentissa esitetyt perusteet. Lähtökohtaisesti jo yhdenkin näistä perusteista olemassaolo antaisi oletuksen pakenemisen vaarasta, ellei muuta osoitettaisi. Perusteina voisi olla esimerkiksi väärennettyjen asiakirjojen esittäminen tai asiakirjojen tuhoaminen. Amnesty toteaa, että turvapaikanhakijalla on voinut olla hyväksyttäviä syitä esittää väärennettyjä asiakirjoja tai tuhota olemassa olevia asiakirjoja, kuten hankaluudet hankkia lähtömaassaan asiakirjoja sekä sen

vaarallisuus tai salakuljettajan ohjeistus tuhoamisesta. Amnesty katsookin, että turvalliseen maahan pyrkiessä tehdyistä toimista ei saa ulkomaalaista niin sanotusti rangaista eivätkä kyseiset toimet kerro pakenemisen vaarasta.

Esityksessä 3 momenttiin on otettu sellaisia perusteita, kuin puuttuvat henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat tai se, että maahantulo on tapahtunut laittomasti. Amnesty toteaa olevan suhteellisen tavanomaista, että turvapaikanhakijana tulleelta ulkomaalaiselta puuttuvat henkilöllisyysasiakirjat. Lisäksi turvapaikanhakijan on ylipäänsä lähes mahdoton saada viisumia tai muuta maahantuloon oikeuttavaa asiakirjaa. Näistä syistä turvapaikanhakija usein joutuu pyrkimään turvalliseen maahan muita kuin säänneltyjä reittejä käyttäen. Turvapaikanhakijoina maahan tulleita ei tule näistä seikoista ottaa säilöön, koska nämä eivät kyseisissä tilanteissa yleensä osoita pakenemisen vaaraa.

Kyseiset pakenemisen vaaraa kuvaavat seikat eivät siten anna todellista kuvaa kyseisestä vaarasta ja perusteettomasti alentavat kynnystä ottaa henkilö säilöön.

Säilöönoton kesto

Ulkomaalaislain 127 §:ssä säännellään säilöön otetun päästämisestä vapaaksi. Säännöstä muutettaisiin siten, että säilöönottoaika olisi, kuten ennenkin, enimmillään kuusi kuukautta, mutta sitä voitaisiin jatkaa nykyisen kuuden kuukauden sijaan 12 kuukaudella tilanteissa, jotka liittyvät maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Näin ollen, säilöönoton enimmäispituudeksi maastapoistamistilanteissa tulisi 18 kuukautta nykyisen 12 kuukauden sijaan.

Kyseistä muutosta perustellaan sillä, että maasta poistamisen täytäntöönpano joissain yksittäisissä tilanteissa voisi viivästyä yli nykyisen 12 kuukauden esimerkiksi paluuasiakirjojen hankkimisen tai maasta poistettavan henkilön yhteistyöhön liittyvien haasteiden takia.

Amnesty toteaa, että säilöönotto, joka kestää jopa 1,5 vuotta ei ole lyhytaikainen tai kohtuullinen. Säilöönotto ihmisen palauttamiseksi kotimaahansa edellyttää, että maasta poistaminen tapahtuu lyhyen ajan sisällä säilöönoton alkamisesta. Viranomainen ei saa ottaa henkilöä säilöön turvatakseen mahdollista pitkän ajan päästä tapahtuvaa maasta poistamista, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt viranomaiselta tosiasiallisia valmistelevia toimenpiteitä maasta poistamisen valmistelemiseksi.[2] Säilöönottoa ei voida myöskään käyttää viranomaisten kanssa yhteistyöhön kannustamiseksi tai painostamiseksi, vaan säilöönoton maasta poistamiseksi tulee liittyä nimenomaisesti käynnissä oleviin tosiasiallisiin toimiin.

Esityksessä mainitaan myös yhtenä esimerkkinä pidemmän säilöönottoajan tarpeelle tilanteet, joissa terrorismirikokseen syyllistynyttä henkilöä oltaisiin poistamassa maasta ja maasta poistaminen pitkittyisi. Amnesty huomauttaa, että terrorismirikokseen tai muihin vakaviin rikoksiin syyllistyneen henkilön vapaudenriisto tulisi toteuttaa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, eikä säilöönottokeskuksessa, jossa saattaa olla myös perheitä ja yksin tulleita lapsia.

Lisäksi Amnesty katsoo, että esityksessä jää epäselväksi säilöönoton tosiasiallinen kokonaiskesto. Mikäli säilöönotto esityksen mukaisesti mahdollistetaan koko kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyajalle kokonaisuudessaan, minkä lisäksi säilöönottoaika maasta poistamisen turvaamiseksi pidentyy 18 kuukauteen, pidentyy säilöönoton kokonaisaika kohtuuttomasti. Säilössä oloon ja erityisesti pitkäaikaiseen vapaudenmenetykseen liittyy terveydellisiä ja erityisesti mielenterveyden riskejä.[3] Pitkittynyt säilöönotto voi loukata myös useita kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja, kuten oikeutta vapauteen sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeutta terveyteen sekä lapsen oikeuksia ja lapsen edun ensisijaisuutta.

Esityksessä säädetään myös niin sanotuissa paluudirektiivissä tarkoitetussa hätätilanteissa tehtävistä toimista. Kyse on tilanteista, joissa esityksen mukaisesti ”laittomia” maahanmuuttajia saapuu äkillisesti suuria määriä, jolloin myös palautettavien ulkomaalaisten määrä voi kasvaa nopeasti. Amnesty huomauttaa, että turvapaikanhakijoista ei tule hallituksen esityksessä tai muissakaan virallisissa yhteyksissä puhua ”laittomina” maahantulijoina, koska turvapaikanhaku ei ole laitonta toimintaa, vaikka turvapaikanhakija saapuisi maahan säänneltyjä maahantuloreittejä käyttämättä tai ilman maahantuloon oikeuttavia asiakirjoja.

Esityksessä todetaan, että hätätilanteessa säilöön otettu ulkomaalainen voitaisiin ulkomaalaislain 123 b §:n mukaisesti sijoittaa muuallekin kuin säilöönottoyksikköön, esimerkiksi poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Amnesty pitää ongelmallisena, että säilöön otettu ulkomaalainen sijoitettaisiin pidätystiloihin siitä huolimatta, ettei tämä ole syyllistynyt rikokseen. Turvapaikanhakijoiden sijoittaminen pidätystiloihin on kansainvälisten suositusten vastaista, sillä pidätystilat eivät ole ulkomaalaisten säilöönottoon soveltuvia.[4] Pidätystiloihin sijoittamisen sijaan Suomen tulee käyttää säilöönoton vaihtoehtoja. Ylipäänsä hallinnollisesti säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen samoihin tiloihin rikoksia tehneiden kanssa ei ole kohtuullista tai asianmukaista.

Säännös hätätilasta vaikuttaa lisäksi tarpeettomalta, koska lähtökohtaisesti maahantulijoiden määrän kasvaessa ja säilöön otettavien henkilöiden mahdollisesti lisääntyessä tulee resursointia jo olemassa oleviin menettelyihin kasvattaa sen sijaan, että turvauduttaisiin säännöksistä poikkeaviin toimiin.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lain 122 §:ään säännös huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen päästämisestä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilössä pitoa voitaisiin jatkaa enintään kolmella kuukaudella. Amnesty katsoo, että ehdotus on suotava muutos nykyiseen laintilaan, jossa huoltajansa kanssa säilöön otettua lasta koskevat samat säilöönoton kestot kuin aikuisia. Lapsia ei kuitenkaan tule ottaa säilöön lainkaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasta koskevissa päätöksissä on aina ensisijaisesti harkittava lapsen etu. Säilöönotto ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista. Lapsia, eikä siten myöskään heidän huoltajiaan, tule missään tilanteissa ottaa säilöön, vaan heidän kohdallaan tulee käyttää säilölle vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Myös useat kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat suosittaneet Suomelle lasten säilöönoton lopettamista.[5]

Maahantulokielto

Hallituksen esityksessä uudistettaisiin maahantulokieltoa koskeva sääntely, joka koskee maahantulokiellon pituutta, viranomaisten toimivaltaa sekä kokonaisharkintaa. Lisäksi ehdotetaan, että pysyvä oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja maahantulokielto määrätä ilman henkilökohtaista kuulemista Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan[6], jonka tavoitteena on, että kielteisen päätöksen saaneet henkilöt palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Säilöönoton käytön lisääminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja esimerkiksi vakaviin rikoksiin syyllistyneiden kohdalla kuuluu esityksen mukaan hallituksen vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin toimenpiteisiin. Paketin tavoitteena on torjua laitonta oleskelua Suomessa ja edistää vapaaehtoista paluuta ja palautuksia.[7]

Maahantulokiellosta yleisesti

Esityksen mukaan tarkoituksena olisi kannustaa palauttamispäätöksen saaneita ulkomaalaisia poistumaan maasta vapaaehtoisesti. Kuitenkin muutoksilla olisi tarkoitus myös ohjata lain soveltamista siihen suuntaan, ettei myönnetty vapaaehtoisen paluun aika automaattisesti tarkoittaisi sitä, ettei maahantulokieltoa määrättäisi. Pääsääntönä olisi maahantulokiellon määrääminen, mutta muutokset korostaisivat henkilön omaa käyttäytymistä siinä, määrättäisiinkö kieltoa. Jos henkilölle on myönnetty vapaaehtoisen paluun aika, henkilön tulisi osoittaa tarkoituksensa palata vapaaehtoisesti esimerkiksi hakemalla vapaaehtoisen paluun avustusta kyseisen ajan kuluessa tai käynnistämällä paluujärjestelyt. Ulkomaalaislain 150 §:ssä säänneltäisiin maahantulokiellon määräämisestä ja sen peruuttaminen säänneltäisiin muutoksen jälkeen 150 c §:ssä.

Amnesty katsoo, että periaate maahantulokiellosta pääsääntönä on hyvin ongelmallinen. Maahantulokieltojen määrääminen voi esimerkiksi vaikeuttaa perhe-elämän viettämistä ja loukata lapsen oikeuksia sekä perhe-elämän suojaa. Maahantulokiellolla voi olla merkittävä vaikutus lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempaansa. Tätä on arvioitu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä, jonka äänestyslausunnossa todetaan, että ”[i]hmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön mukaisesti perhe-elämän suojan ytimen muodostaa perheenjäsenten oikeus elää yhdessä siten, että perhesuhteet voivat kehittyä normaalisti ja perheenjäsenet voivat nauttia toistensa seurasta.”[8]

Lisäksi Amnesty katsoo, että vapaaehtoiseen paluuseen voimakkaasti ohjaaminen on ongelmallista, sillä esimerkiksi kielteisen päätöksen saaneilla turvapaikanhakijoilla voi olla perusteltuja syitä, miksi osa heistä ei halua palata kotimaahansa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on äskettäin selvittänyt, että kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan usein vasta uusintahakemusvaiheessa.[9] Vapaaehtoiseen paluuseen painostaminen voi johtaa tilanteisiin, jossa henkilö valitsee paluun mahdollisen uusintahakemuksen sijaan, vaikka hänellä olisi kansainvälisen suojelun perusteita, joita ei ole tunnistettu.

Oman käyttäytymisen merkityksen korostaminen maahantulokiellosta päätettäessä ei ota huomioon sitä, ettei henkilö välttämättä ymmärrä käyttäytymisensä mahdollisia seurauksia. Meneillään olevalla hallituskaudella on tehty lukuisia ulkomaalaislain osittaisuudistuksia, mikä on tehnyt jo ennestään vaikeaselkoisesta lainsäädännöstä todella hankalasti ymmärrettävän. Näin ollen on todennäköistä, etteivät turvapaikka- tai maahanmuuttoprosessissa olevat ihmiset ole tietoisia kaikista seikoista, jotka saattavat vaikuttaa heidän asemaansa ja mahdollisiin seurauksiin. Esimerkiksi maahantulosääntöjen kiertämistä koskevassa lakimuutoksessa HE 26/2024 vp. vapaaehtoisen paluun avustuksen ottaneelle määrättiin viiden vuoden karenssiaikaa uuden oleskelulupahakemuksen tekemiselle Suomeen. Tämä ei millään tavoin kannusta vapaaehtoiseen paluuseen ja näyttääkin siltä, että eri lakimuutosten tosiasialliset vaikutukset ovat keskenään ristiriidassa.

Uutena lakiin lisättäisiin 150 a §, jossa säänneltäisiin maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle. Tässä säännöksessä mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen jopa ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta käsin hakevalle henkilölle. Esityksessä mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa henkilö olisi antanut vääriä tietoja oleskelulupaa hakiessaan. Lisäksi mainitaan aiempi rikoshistoria Suomessa ja syyllistyminen rikoksiin kotimaassa.

Amnesty katsoo, että kyseiset tilanteet voivat helposti johtaa kohtuuttomaan lainsoveltamiseen. Esimerkiksi jo aiemmin mainittu tilanne väärän tai väärennetyn asiakirjan esittämisestä voi johtua monenlaisista, myös inhimillisesti ymmärrettävistä syistä. Väärien tietojen antaminen voi johtua myös osaltaan ymmärtämättömyydestä ja maahantulokiellon määrääminen voi liian helposti johtaa siihen, että esimerkiksi oikeus perheeseen ei toteudu. Myöskään mahdolliset rikokset kotimaassa eivät sellaisenaan voi johtaa maahantulokiellon määräämiseen. Esimerkiksi Suomessa tavanomaiset teot, kuten seksuaalinen kanssakäyminen samaa sukupuolta olevan kanssa, voivat joissain maissa olla rikoksia. Myös esimerkiksi päättäjiä arvostelevat teot on säädetty rikoksiksi joissain maissa. Rikosepäily ei myöskään välttämättä täytä lainsoveltamisen kohtuullisuusvaatimuksia. Kyse on tällöin vasta epäilystä, mikä ei vielä tarkoita, että henkilö tosiasiallisesti olisi syyllistynyt rikokseen.

Kokonaisharkinta, yhteistyövelvoite ja maahantulokiellon kesto

Maahantulokielto olisi jatkossa pääsääntö. Esityksessä todetaan, että maahantulokieltoa määrättäessä yksilöllinen kokonaisharkinta liittyisi ennemmin maahantulokiellon pituuteen kuin itse maahantulokiellon määräämiseen. Lisäksi kokonaisharkintaa rajoitettaisiin maahantulokiellon määräämisessä niissä tilanteissa, joissa aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei 147 a §:n nojalla olisi määrätty tai jos ulkomaalainen ei olisi paluulle määrätyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Näissä tilanteissa kokonaisharkinnan rajaaminen tarkoittaa sitä, että lapsen etu ja perhe-elämän suoja kuitenkin huomioitaisiin maahantulokiellosta päätettäessä. Kokonaisharkinta poistettaisiin niissä tilanteissa, joissa hakemus on jätetty tutkimatta.

Maahantulokielto määrättäisiin pääsääntöisesti maastapoistamispäätöksen yhteydessä, mutta maasta poistamisesta päätettäisiin joka tapauksessa ennen maahantulokiellon määräämistä, jolloin arvioitaisiin kokonaisharkinnassa esiin nousevia seikkoja, kuten henkilön mahdolliset Suomeen liittyvät perhe- ja muut siteet.

Amnesty huomauttaa, että maastapoistamispäätöksen ja maahantulokiellon yhteydessä tehtävät kokonaisharkinnat ovat eri asioita eikä maahantulokiellon arvioinnissa tehtävää kokonaisharkintaa voi korvata maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävällä harkinnalla. Mikäli hakemus on jätetty tutkimatta, kyse on voinut olla niin sanotusta Dublin-tapauksesta tai siitä, että henkilö on saanut kansainvälistä suojelua jossain toisessa maassa tai tulee turvallisesta kolmannesta maasta tai hän on tehnyt uusintahakemuksen, jonka tutkittavaksi ottamisen perusteet eivät ole täyttyneet. Näissäkin tapauksissa henkilöllä voi olla sellaisia siteitä Suomeen, joiden perusteella kokonaisharkinnassa hänelle ei tulisi määrätä maahantulokieltoa, kuten perhettä Suomessa. Mikäli kokonaisharkinnan mahdollisuus poistetaan, tämä voi loukata muun muassa lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa eikä lapsen etua arvioida, vaikka sen tulisi olla ensisijainen arviointiperuste kaikessa lapseen kohdistuvassa toiminnassa.

Esityksessä asetetaan ulkomaalaiselle yhteistyövelvoite maasta poistamisen kaikkiin vaiheisiin. Esityksessä mainitaan, että täytäntöönpanoviranomaisella on oikeus olla yhteydessä maasta poistettavan ulkomaalaisen kotimaan edustustoon henkilön tunnistamista ja matkustusasiakirjan hankkimista varten. Viranomainen ei kuitenkaan saisi turvapaikanhakijan ollessa kyseessä ottaa yhteyttä tämän kotimaan edustustoon. Kuitenkin täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen jälkeen edustustoon saisi olla yhteydessä matkustusasiakirjan saamiseksi.

Amnesty toteaa, että vaikka asiassa olisi täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, tulee turvapaikanhakijan kohdalla olla erityisen varovainen yhteydenotoissa henkilön kotimaan viranomaisiin. Vaikka olisi katsottu, ettei henkilö ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, henkilöllä voi silti olla turvallisuuteensa liittyviä perusteltuja huolia, mistä syystä yhteydenotto kotimaan viranomaisiin ei ole suositeltavaa. On erityisen tärkeää varmistaa, ettei salassapidettäviä tietoja paljasteta henkilön kotimaan viranomaisille, eikä velvoite tehdä yhteistyötä johda siihen, että henkilöä painostettaisiin tilanteisiin, jotka aiheuttaisivat hänelle turvallisuusongelmia.

Esityksessä ehdotetaan maahantulokiellon kestolle uutta 15 vuoden voimassaoloaikaa, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista

turvallisuutta. Nykyään ulkomaalaislaki mahdollistaa maahantulokiellon määräämisen enimmillään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi silloin, kun laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomittu ulkomaalainen muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. EU:n paluudirektiivi ei mahdollista toistaiseksi voimassa olevia maahantulokieltoja, mutta Suomi on päättänyt poiketa tältä osin paluudirektiivin soveltamisalasta.

Amnesty katsoo, että toistaiseksi voimassa olevasta maahantulokiellosta luopumista tulisi harkita tai ainakin nostaa sen käytön kynnystä korkealle sekä ottaa sen määräämisessä huomioon suhteellisuusperiaate. Tämä on tärkeää muun muassa siksi, että maahantulokielto vaikuttaa voimakkaasti esimerkiksi perhe-elämän suojaan ja lapsen oikeuksiin tilanteissa, joissa henkilöllä olisi perhettä Suomessa tai muussa Schengen-maassa. Määräaikainen maahantulokielto mahdollistaa henkilön tilanteen, kuten hänen Suomeen liittyvien siteidensä, paremman huomioimisen.

Lisäksi Amnesty katsoo, että maahantulokiellolla voi olla merkittäviä vaikutuksia mahdolliselle myöhemmälle oleskelulupahakemukselle. Ulkomaalaislain muutoksessa HE 26/2024 vp. maahantulosäännösten kiertämisestä mainitaan, että ”[m]aahantulokiellon määrääminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa.” Myös tässä esityksessä mainitaan, että oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle. Onkin syytä harkita, onko maahantulokiellon määrääminen entistä useammin kohtuutonta, mikäli se johtaa yhä useammin oleskeluluvan epäämiseen myöhempien oleskelulupahakemusten käsittelyssä.

Lisäksi kyseisen maahantulosäännösten kiertämistä koskevan lakimuutoksen esitöissä todetaan, että maahantulokiellolla on oikeusvaikutuksia jo ennen kuin henkilö on poistunut maasta ja maahantulokielto täten estäisi uuden oleskeluluvan myöntämisen, vaikka henkilö olisi hakenut oleskelulupaa vielä Suomessa ollessaan. Amnesty on kyseiseen esitykseen antamassaan lausunnossa todennut, että maahantulokiellon oikeusvaikutukset liittyvät maasta poistumisen jälkeiseen aikaan. Tästä on äskettäin annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa tuomioistuin totesi, ettei Maahanmuuttovirasto voinut EU:n paluudirektiivin valossa hylätä hakijan oleskelulupaa yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella, kun hakija ei ollut poistunut jäsenvaltion alueelta.[10] Amnesty katsoo, että maahantulokiellon määräämisellä on useiden lakiesitysten perusteella nähtävissä vaikutuksia, jotka ovat toisiinsa liitännäisiä ja joita pitää tarkkaan harkita.

Amnesty muistuttaa, että maastapoistamispäätöstä tehdessä ja sitä täytäntöön pantaessa on aina otettava huomioon ehdottoman palautuskiellon periaate. Mikäli henkilöä kotimaahansa tai muulle alueelle palautettaessa uhkaisi kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, ei häntä saa poistaa maasta eikä hänelle voida silloin asettaa maahantulokieltoa. Tämän arvioinnin välttämättömyys on tehtävä lainmuutosten yhteydessä selväksi.

Oleskeluoikeus ja laiton oleskelu

Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain 3 §:ssä määritellään laiton oleskelu ja 40 §:ssä täsmennetään, missä tilanteissa oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hakijalle oikeuden laillisesti odottaa hakemuksen käsittelyä Suomessa. Laittoman oleskelun määrittely perustuisi EU:n paluudirektiiviin ja sillä tarkoitettaisiin kolmannen maan kansalaisen oleskelua, joka ei täyttäisi Schengen-rajasäännöstön maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislain maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Tämä täsmentyisi 40 §:n sääntelyllä oleskeluoikeudesta. Amnesty katsoo, että laitonta oleskelua koskeva 40 §:n säännös on kirjoitettu hyvin epäselvästi ja on vaikea arvioida, mitä kaikkea laiton oleskelu tulisi tarkoittamaan. Lisäksi käytetty termi ”oleskeluoikeus” itsessään on epäselvä. 40 §:ään ehdotetut muutokset tekevät säännöksestä vaikeaselkoisen. Esityksessä todetaan, että esimerkiksi rajamenettelyssä hakijan liikkumisvapaus on rajattu vastaanottokeskuksen alueelle ja luvatta tältä alueelta poistuessaan hakija ei voisi vedota oleskelunsa laillisuuteen. Rajamenettelyä koskevan ulkomaalaislain muutoksen esitöihin HE 30/2024 vp sisältyy menettelyssä olevien ihmisten kohdalla niin sanottu legal fiction of non-entry, eli ihmiset eivät olisi oikeudellisessa merkityksessä Suomen alueella, mutta olisivat silti Suomen lainkäyttövallan piirissä. Amnesty toteaa, että tosiasiassa rajamenettelyssä olevat turvapaikanhakijat ovat Suomen alueella laillisesti eikä heidän oleskeluaan voida katsoa laittomaksi.

Lisäksi säännöksessä oleskeluoikeus ei koskisi esimerkiksi niitä hakijoita, joiden jatkolupahakemusta ei ole tehty ennen aiemman luvan voimassaolon päättymistä. Amnesty huomauttaa, että tämä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, mikäli inhimillisiä syitä jatkoluvan hakemiselle myöhässä ei oteta huomioon. Esityksen perusteluissa toisaalta mainitaan tilanteet, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa. Nämä tilanteet voitaisiin perustelujen mukaan ottaa huomioon oleskelulupaharkinnassa. Amnesty katsoo kuitenkin, että sekä itse lakitekstin tasolla että myös perusteluissa jää epäselväksi millaisissa tilanteissa hetkellisen oleskelun ilman voimassa olevaa oleskelulupaa katsottaisiin voivan vaikuttaa kielteisesti jatkolupaan. Kohtuuttomiksi katsottavia tilanteita voi syntyä muistakin syistä kuin erehdyksen tai muistamattomuuden vuoksi.

Ylipäänsä oleskeluoikeuden erottelu lailliseen oleskeluun, laittomaan oleskeluun sekä oikeuteen oleskella on vaikeaselkoinen ja keinotekoinen. Ulkomaalaisella, jolle on tehty maastapoistamispäätös, olisi oikeus oleskella Suomessa valitusprosessin ajan. Amnesty katsoo, että ulkomaalaisella on myös valitusprosessin ajan laillinen oleskeluoikeus Suomessa eikä tässä yhteydessä ole tarpeen erotella oleskeluoikeutta muuksi oleskeluksi kuin lailliseksi.

Lisäksi 148 §:ään on otettu säännös mahdollisuudesta käännyttää ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyn mukaisesti laillista. Kyse on jälleen erittäin vaikeaselkoisesta säännöksestä, jonka tosiasiallisia vaikutuksia on vaikea arvioida ja jääkin epäselväksi mahdollistetaanko kyseisellä muutoksella niin sanotusti etukäteinen käännyttäminen ennen kuin ratkaisua oleskelulupaan on tehty.

Oleskeluluvan peruuttaminen Suomen ulkopuolella oleskelevalta

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 58 §:ään mahdollistettavaksi Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttaminen. Tämä olisi mahdollista, mikäli ulkomaalaisen olisi todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta tai hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle ja hän on ryhtynyt taikka hänen voidaan aiemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamisen perusteena olisi, että hän muodostaisi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Peruuttamispäätöksen yhteydessä päätettäisiin maahantulokieltoon määräämisestä. Kun henkilö päätetään karkottaa, voitaisiin myös hänen maahantulonsa Suomeen estää peruuttamalla hänen oleskelulupansa ja määräämällä hänet maahantulokieltoon. Tarkoituksena olisi estää yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle uhan muodostavien ulkomailla oleskelevien ulkomaalaisten pääsy Suomeen tai muualle Schengen-alueelle. Esimerkkinä esityksessä on annettu terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä jollain tapaa tukeneiden henkilöiden palaaminen takaisin Suomeen tai muualle Schengen-alueelle. Maahantulokieltoa määrättäessä suoritettaisiin myös kokonaisharkinta, jossa punnittaisiin erityisesti henkilön aiheuttamaa uhkaa suhteessa hänen siteisiinsä Suomeen.

Ehdotettua säännöstä voitaisiin soveltaa myös kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin. Tällöin kansainvälinen suojeluasema tulisi lakkauttaa ennen kuin oleskelulupa voitaisiin peruuttaa. Mikäli palautuskielto estäisi henkilön karkottamisen, tälle tulisi myöntää tilapäinen oleskelulupa vuodeksi kerrallaan.

Hallintolain mukaan asianosaista tulee kuulla, eli hänelle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Esityksessä katsotaan riittävän, että Suomen ulkopuolella oleskelevalle asianosaiselle on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikka henkilöä ei tavoitettaisi.

Amnesty katsoo, että oleskelulupa olisi esityksen mukaan mahdollista peruuttaa suhteellisen vähäisistä rikoksista. Rikoksista, joista enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta, voidaan määrätä vankeusrangaistus ehdollisena. Enintään vuosi vankeutta voidaan tuomita esimerkiksi kulkuneuvon luovuttamisesta juopuneelle, luvattomasta käytöstä, vahingonteosta, velallisen vilpillisyydestä tai tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta. Kyse ei siis ole välttämättä kovin vakavista rikoksista. Lisäksi oleskelupa olisi mahdollista peruuttaa myös toistuvista rikoksista, jolloin rikoksen vakavuusastetta ei edes tarkasteltaisi. Myös aiempi toiminta tai muutoin perusteltu syy epäillä kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ryhtymistä on hyvin epämääräinen ja laaja-alainen peruste, mikä ei vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Kyseinen säädös antaisi Maahanmuuttovirastolle hyvin laajat valtuudet oleskeluluvan peruuttamisharkintaan ja myös

jokseenkin vähäisistä syistä. Laajat soveltamisvaltuudet voisivat tulkinnanvaraisuuden vuoksi johtaa myös eriarvoiseen kohteluun, mikäli toimeenpanossa tulkinta vaihtelisi.

Amnesty katsoo myös, että asianosaisen kuuleminen on tärkeä menettelytae. Pelkkä yritys tavoittaa ulkomailla oleskelevaa henkilöä esimerkiksi julkaisemalla kutsu kuulemiseen Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla seitsemän päivän ajan, kuten esityksessä ehdotetaan, ei ole riittävä keino. Ei voida olettaa ihmisen tosiasiallisesti huomaavan kuulemiskutsua viraston verkkosivuilta. Kyse on kuitenkin oleskeluluvasta, joka mahdollistaa ihmisen elämisen – mahdollisesti perheensä kanssa – sen myöntäneessä maassa. Siksi ihminen tulisi tosiasiallisesti tavoittaa ja mahdollistaa hänelle oikeus esittää oma selityksensä ja selvityksiä asiassaan. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että ulkomailla oleskelevan ihmisen oleskelulupa voi olla myös kansainväliseen suojeluun perustuva. Näissä tilanteissa julkinen kutsu kuulemiseen ei voi olla mahdollinen toimenpide, sillä henkilön nimen ja asuinmaan julkaiseminen voi saattaa henkilön hengen tai terveyden vaaraan. Esityksessä tuleekin arvioida tarkemmin, miten oikeusturvatakeet tosiasiallisesti turvataan.

Lopuksi

Esityksessä tunnistetaan, että useat ulkomaalaislakia koskevat lakimuutokset sisältävät samoihin henkilöihin kohdistuvia vaikutuksia ja niillä muutetaan jopa samoja ulkomaalaislain pykäliä. Hallitus kohdistaa turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin lukuisia lakimuutoksia ja suunnitteilla on yhä lisää muutosesityksiä. Vaikka tässä esityksessä kiitettävästi tunnistetaan, että useilla lakiesityksillä on yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, niitä ei ole muissa nyt eduskunnassa käsittelyssä olevissa esityksissä arvioitu lainkaan. Myöskään tässä esityksessä arviointia ei tehdä riittävästi. Näyttää siltä, että muutokset suurelta osin heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia ja voidaankin arvioida kielteisten ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia.

Ylipäänsä on välttämätöntä, että vaikutusarviointi sisältää kattavan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin, mikä sisältää arvioinnin konkreettisista vaikutuksista ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täyttyminen on kyseenalaista.

Esityksessä todetaan, että voidaan yleisellä tasolla todeta yhteisvaikutusten olevan hallitusohjelman tavoitteen – eli maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttaminen aiempaa tiukemmaksi – mukaisia ja niillä pyritään siihen, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut Pohjoismaat tai EU-maat. Esityksessä todetaan muutosten kohdistuvan pääosin vaiheeseen, jossa ulkomaalainen oleskelee maassa laittomasti ja häntä ollaan poistamassa maasta ja, että muissa esityksissä ehdotetut muutokset voivat jossakin määrin lisätä tällaisten henkilöiden määrää. Lisäksi esityksessä katsotaan, että kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnallinen turvallisuuden tunne parantuisivat ehdotusten myötä. Amnesty toteaa, että

paperittomuuden sekä maasta poistettavien ihmisten lisääntyminen ei ole omiaan lisäämään turvallisuuden tunnetta sen paremmin yksilön kuin yhteiskunnan tasolla.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota erityisesti lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.[11] Hallituksen esityksessä arviointi sen vaikutuksista lapsen oikeuksien sekä perhe-elämän suojan toteutumiseen on kuitenkin riittämätöntä.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teetti vuonna 2021 selvityksen vuosina 2015–2019 tehtyjen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.[12]

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS:n teettämä raportti huomioiden on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi, joka huomioi turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

Tämä hallituksen esitys sekä muut käsittelyssä olevat samaan ihmisryhmään kohdistuvat lakiesitykset heikentävät huomattavasti turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden ihmisoikeuksien toteutumista ja syventävät rakenteellista rasismia Suomessa. Amnesty vastustaa esityksessä ehdotettuja muutoksia.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

[1] Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2021:121: KHO:2021:121 - Korkein hallinto-oikeus
[2] Katso esim. Chahal v. UK, 15.11.1996 (Application no. 22414/93): CHAHAL v. THE UNITED KINGDOM (coe.int)
[3] Katso esim. WHO: Immigration detention is harmful to health – alternatives to detention should be used
[4] Katso esim. kidutuksen vastainen komitea: 16806fbf12 (coe.int) tai Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous: PACE website (coe.int)
[5] Katso esim. YK:n lapsen oikeuksien komitea 2.6.2023: CRC/C/FIN/CO/5-6 (yhdistysavain.fi), YK:n ihmisoikeuskomitea 3.5.2021: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en
[6] Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 (valtioneuvosto.fi)
[7] Vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin toimeenpanon poikkihallinnollinen koordinaatioryhmä - Sisäministeriö (intermin.fi)
[8] KHO:2022:29 - Korkein hallinto-oikeus sekä Marckx v. Belgia, ratkaisun kohta 31, 13.6.1979: Marckx v. Belgium | Refworld
[9] Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys, 24.4.2024: Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa | Yhdenvertaisuusvaltuutettu
[10] Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2023:17, 13.2.2023: KHO:2023:17 - Korkein hallinto-oikeus

[11] Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto (valtioneuvosto.fi), s. 33

[12] VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto (valtioneuvosto.fi)