

Hallintovaliokunnalle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: amnesty@amnesty.fi

F: 09 5860 4460

W: www.amnesty.fi

2.3.2013

AI FI 06/2016

Amnesty Internationalin lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamiseksi (HE 2/2016 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Järjestö on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainitusta asiasta.

Esityksen tarkoituksena on poistaa oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella ja tehostaa päätösten tiedoksiantoa. Amnesty pitää ehdotettuja muutoksia erittäin ongelmallisina.

1. Pakolaistilanne ja hallituksen toimenpiteet

Meneillään on maailman suurin pakolaiskriisi sitten toisen maailmansodan. Hallituksen esityksessä todetaan, että suuret hakijamäärät aiheuttavat erityisiä haasteita ja että: ”Hallitus on pitänyt kuitenkin tärkeänä varmistaa, että Suomen lainsäädäntö ja käytäntö eivät ole muita Euroopan unionin jäsenvaltioita ja Euroopan unionin lainsäädännön asettamaa vähimmäistasoa suotuisampia. Tämä on tärkeää siksi, että Suomeen ei kohdistuisi kohtuuttoman suurta osaa hakijoista verrattuna muihin maihin. Suomeen lainsäädäntö näytetään tällä hetkellä kansainvälisen suojelun antamisen osalta hieman suotuisampana kuin mitä Euroopan unionin ja kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät.”

Amnesty International katsoo, että ehdotettu lainsäädäntömuutos ei ole ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltu reaktio humanitaariseen kriisiin. Turvapaikkalainsäädännön kiristämisen sijaan hallituksen tulisi esittää kestäviä, inhimillisiä ratkaisuja pakolaistilanteelle.

Turvapaikanhakijat liikkuvat Euroopan unionin sisällä monista eri syistä, esimerkiksi perhesyistä, tai siksi, että henkilö kokee voivansa kotoutua tiettyyn valtioon paremmin kuin toiseen. Yksi hyvin olennainen syy liikkumiseen on kuitenkin se, ettei Euroopan unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää ole toimeenpantu kaikissa valtioissa. Syyskuussa 2015 komissio ilmoitti aloittaneensa viralliset menettelyt useita jäsenvaltiota vastaan siitä syystä, että nämä jäsenvaltiot eivät olleet toimeenpanneet yhteiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvia direktiivejä.

Suomen hallituksen tulisi painottaa EU:n turvapaikkajärjestelmän tehokasta toimeenpanoa koko unionin alueella sen sijaan, että hallitus keskittyy Suomen lainsäädännön ja käytäntöjen kiristämiseen.

2. Humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoaminen

Humanitaarista suojelua koskevien säännösten kumoamista perustellaan esityksessä tarpeella muuttaa Suomen lainsäädäntöä vastaamaan Euroopan unionin lainsäädäntöä. EU:n turvapaikkadirektiivit määrittelevät ainoastaan vähimmäistason ja antavat jäsenvaltioille oikeuden tätä tasoa suotuisampaan lainsäädäntöön. Näin ollen EU-lainsäädännön ja Suomen voimassa olevan lainsäädännön välillä ei ole ristiriitaa.

Humanitaarisen suojelun perusteella on viime vuosina myönnetty äärimmäisen vähän oleskelulupia. Tämän vuoden lokakuun loppuun mennessä myönnettyjen lupien määrä oli 20 ja koko vuoden 2014 aikana neljä. Nämä luvut huomioiden humanitaarisen suojelun mahdollisuutta ei voida pitää minkäänlaisena ”vetovoimatekijänä”, josta johtuen Suomeen kohdistuisi enemmän hakijoita kuin muihin maihin.

Vuonna 2015 Suomessa tehtiin 1879 myönteistä päätöstä kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, näistä 119, eli 6,3%, olivat oleskelulupia humanitaarisen suojelun perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että 6,3% hakijoista ei ylittänyt toissijaista suojelua edellyttävää kynnyksiä, mutta ylittivät humanitaarisen suojelun edellyttämän kynnyksen. Kun tämä suojelun taso poistetaan, onkin olennaista kysyä, mitä tapahtuu tulevaisuudessa niille, jotka olisivat nykytilassa oikeutettuja humanitaariseen suojeluun.

Tämä liittyy olennaisesti myös palautuskieltoon, joka on ehdoton kansainvälisen oikeuden sääntö ja myös kirjattu perustuslain 9 § 4 momenttiin. On oletettavissa, että henkilöt jotka tähän asti ovat saaneet humanitaarista suojelua kuuluisivat jatkossa siihen ryhmään ihmisiä, joita ei voida palauttaa tietyille alueille siitä syystä, että alueella heitä uhkaa vakava ihmisoikeusloukkaus. Mitä tapahtuu niille henkilöille, jotka eivät jatkossa voi saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta heitä ei myöskään voida palauttaa kotimaahan palautuskiellon vuoksi?

3. Muutokset päätöksen tiedoksiantoon

Kansainvälistä suojelua koskeva asia on nykyisin mukaan aina annettava tiedoksi haastetiedoksiannontana, jonka toimittaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Esityksen mukaan haastetiedoksiannontaa käytettäisiin jatkossa ainoastaan, jos siihen on erityinen syy. Tällainen syy olisi esityksen mukaan lähinnä tilanne, jossa päätöksen sisältävän käännyttämisen voidaan panna täytäntöön ennen valitusajan umpeutumista ja on olemassa vaara, että hakija pakenee välttääkseen maasta poistamisen täytäntöönpanon. Muussa tapauksessa riittäisi, että tiedoksiannontaan postitse saantitodistusta vastaan tai päätös luovutettaisiin vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Tarvetta haastetiedoksiannontaan arvioitaisiin aina tapauskohtaisesti.

Perusteluksi haastetiedoksiannosta luopumiselle esitetään tiedonsaannin nopeutumista ja viranomaisten resurssien säästymistä. Molemmat perusteet ovat sinänsä hyviä ja kannatettavia, mutta esityksestä jää epäselväksi, miten hakijan oikeusturva ja tehokkaat oikeussuojakeinot toteutuisivat uudessa menettelyssä.

EU:n menettelydirektiivin mukaan päätös on annettava tiedoksi hakijan ymmärtämällä kielellä tai kielellä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, ellei hänellä ole oikeudellista tai muuta neuvonantajaa. Hakijan käyttöön on myös annettava tulkki, kun se on välttämätöntä (12 artikla). Lisäksi ensimmäiseen päätökseen liittyvissä menettelyissä hakijalle on, päätöksen ollessa kielteinen, annettava pyynnöstä tietoa myös päätöksen perusteista ja muutoksenhausta (19 artikla). Esityksestä ei käy ilmi, miten nämä vaatimukset toteutuisivat ilman haastetiedoksiannontaa.

EU:n perusoikeuskirja (artikla 47) sekä EU:n menettelydirektiivi (artikla 46) takaavat hakijoille tehokkaat oikeussuojakeinot. Tiedoksiannontamenettelyyn esitettävä muutos vaikuttaisi käytännössä hakijan mahdollisuu-

teen saada päätös tiedoksi ja ymmärtää sen sisältö ja merkitys. Tämä puolestaan vaikuttaisi hakijan tosiasialliseen mahdollisuuteen valittaa päätöksestä. Esityksestä ei käy ilmi, miten hakijan EU:n perusoikeuskirjassa mainittu oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin toteutuisi.

Amnesty katsoo, että ehdotettu esitys on yllä mainituista syistä ongelmallinen. Turvapaikanhakijoiden joukossa on luku- ja kirjoitustaidottomia henkilöitä ja suurella osalla hakijoista ei alkuvaiheessa ole oikeudellista avustajaa eikä välttämättä edes tietoa oikeudesta avustajaan. Lisäksi on huomioitava, että päätöksen ymmärtäminen on tärkeää kaikille hakijoille, ei vain kielteisen päätöksen saaneille. Erityisesti on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän erityistarpeensa.

Hallintovaliokunnan tulisi tarkastella tätä hallituksen esitystä osana laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluu useita vireillä olevia muutosehdotuksia turvapaikkamenettelyn kiristämiseksi ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien rajaamiseksi. Tällä hetkellä hallitus valmistelee esitystä, jolla on tarkoitus rajata turvapaikanhakijoiden oikeutta maksuttomaan oikeusapuun turvapaikkamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa. Toteutuessaan tämä tarkoittaa jatkossa sitä, että valtaosa turvapaikanhakijoista saa oikeusapua vasta valitusaiheessa. Myös valitusaikoja on ehdotettu lyhennettävän 30 vuorokaudeksi 14 vuorokaudeksi. Nyt hallintovaliokunnan käsiteltävänä oleva esitys liittyy näihin olennaisesti. Mikäli nämä muutokset toteutuvat, jatkossa on mahdollista, että turvapaikanhakija, jolla ei ole avustajaa, saa päätöksensä tiedoksi tavalla, jolla ei voida varmistaa, että hän on ymmärtänyt päätöksen sisällön ja seuraukset. Tämän jälkeen hänen tulisi kuitenkin 14 vuorokauden sisällä löytää itselleen oikeusavustaja ja myös jättää valitus päätöksestään. Yhdessä nämä muutokset heikentävät merkittäväällä tavalla turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Amnesty International vastustaa hallituksen esitystä ja katsoo, että tiedoksianto koskevat muutokset tulisi käsitellä oikeusapua ja valitusaikoja koskevan hallituksen esityksen yhteydessä.

Kunnioitavasti



Pia Puu Oksanen
Ihmisoikeustyön johtaja vt
Amnesty International Suomen osasto



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto