

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: HE 218/2014vp

**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

4.12.2014

Asia: Ammesty Internationalin lausunto (KORJATTU 4.12.2014): Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 218/2014 vp

1. Yleistä

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn työ pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta Euroopassa keskittyy tällä hetkellä rajavalvontaan, ulkomaalaisten säilöönnottoon, palautusten valvontaan, ja ulkomaalaisten rikollistamiseen ja syrjintään.

Amnesty International on osallistunut sisäministeriön asettaman työryhmän sidosryhmätapaamisiin ja lausunut kirjallisesti työryhmän ehdotuksesta elokuussa 2014. Amnesty International kiinnittää huomiota etenkin valtion velvollisuuteen noudattaa ehdotonta palautuskieltoa, asettaa lapsen etu päätöksen keskiöön, ja taata hakijoille pääsy oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Kehotamme eduskuntaa muuttamaan hallituksen esitystä tältä osin.

2. Palautuskielto on ehdoton kansainvälisen oikeuden sääntö

Kansainvälisen oikeuden non-refoulement-säännön, eli palautuskiellon, mukaan ketään ei saa palauttaa sellaiseen maahan jossa hän voi joutua vakavan ihmisoikeusloukkauksen uhriksi.

Palautuskielto on kirjattu Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklaan, jonka mukaan: *"sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkoittaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen*

*ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.”*¹ Palautuskielto on myös osa kidutuksen ehdotonta kieltoa, kuten se on kirjattuna esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan² ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklaan³.

Kidutusyleissopimuksen 3 artiklan mukaan *”mikään sopimusvaltio ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi.”* Edelleen 3 artiklan mukaan *”ratkaistessaan, onko tällainen syy olemassa, toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat, kuten mahdollisesti sen, tapahtuuko kyseisessä valtiossa jatkuvasti törkeitä, räikeitä tai laajamittaisia ihmisoikeusloukkauksia.”*⁴ EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan *”ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu”.* Suomen perustuslain 9 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Palautuskiellon katsotaan myös olevan kansainvälisesti tunnustettu tapaoikeuden sääntö. Palautuskielto turvaa merkittävää oikeushyvää: henkilön oikeutta olla joutua vakavan ihmisoikeusloukkauksen uhriksi: oikeus välttää kuolemanrangaistukselta, kidutukselta ja muulta epäinhimilliseltä kohtelulta.

Palautuskielto on niin merkittävä sääntö, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut sille etusijan myös niissä tilanteissa, joissa valtion kansallinen turvallisuus voi olla vaarassa. Palautuskielto sisältää myös käsitteen ketjupalautus (chain-refoulement), joka tarkoittaa sitä, että henkilö palautetaan turvallisen maan kautta kolmanteen turvattomaan maahan. Näitä tilanteita voi esiintyä esimerkiksi Dublin-tapauksissa.

3. Oikeudenmukaiset oikeussuojakeinot palautuskiellon turvana

Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet edellyttävät että jokaisella on oltava oikeus tehokkaisiin ja oikeudenmukaisiin oikeussuojakeinoin. Esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan *”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.”*⁵ Tämä sääntö pätee myös kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn. Myös perustuslain 21 § turvaa oikeuden saada asia käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Oikeussuojakeinot ja maasta poistaminen

Tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitys etenkään päätettäessä henkilön maasta poistamisesta ja valmisteltaessa maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Amnesty International katsoo, että ainoa tapa varmistaa, ettei palautuskieltoa loukata on taata hakijalle esteetön pääsy oikeussuojakeinoin. Tämä edellyttäisi sitä, että tuomioistuimelle tehdyllä valituksella olisi

¹ Artikla 33(1), Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, (28.7.1951), 77/1968

² 3 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimus, 63/1999

³ 7 artikla, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976

⁴ 3 artikla, Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, 60/1989

⁵ 47 artikla, Euroopan unionin perusoikeuskirja, 2010/C 83/02

automaattisesti maasta poistamisen täytäntöönpanon estävä vaikutus. Hakijan tulisi saada jäädä maahan kunnes muutoksenhaku on viety loppuun.

Tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutuminen edellyttää sitä, että hakijalla on oltava riittävästi aikaa laatia valitus kielteisestä päätöksestä ja maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Käytännössä hakijan on ehdittävä ottaa yhteyttä lakimieheensä, tavata tämä – todennäköisesti yhdessä tulkin kanssa – ja lakimiehen on laadittava valituskirjelmä. Siksi palautuskieltoon ja tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota nopeutettujen menettelyiden yhteydessä. Niissä tilanteissa maasta poistamisesta on tehtävä riittävä ohjeistus, jota myös on noudatettava yksittäisissä tapauksissa.

Amnesty International on todennut maasta poistamisten täytäntöönpanoihin kohdistuvan projektin yhteydessä, että sisäministeriön ja poliisin ohjeistus maasta poistamisista on osin puutteellista. Maasta poistamista koskevat käytännöt vaihtelevat riippuen yksittäisistä täytäntöönpanosta vastaavista virkamiehistä sekä poliisiasemista. Kirjallisista ohjeista huolimatta keskustellessamme 2012–2014 keskeisten sisäministeriön ja poliisin virkamiesten kanssa maasta poistamisista, ei virkamiehillä useimmissa tapaamisissa ollut selkeästi tiedossa mitkä ohjeet olivat voimassa. Ohjeistuksen sisältö näyttää merkittävässä määrin käsittelevän poliisiin sisäiseen työnjakoon sekä toimivaltuuksiin liittyviä seikkoja. Ohjeistusta, jolla selvennettäisiin maasta poistettavan henkilön oikeuksia erityisesti verrattuna siihen, mitä jo lain tasolla asiasta säädetään, ei vastaavasti ole painotettu.

Maasta poistamista koskevissa keskusteluissa ja sisäministeriön strategioissa korostetaan lähinnä maasta poistamisen tehokkuuden edistämistä. Kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat kuitenkin useasti todenneet maasta poistamistilanteiden olevan huomattavan riskialttiita ihmisoikeusloukkauksille ja antaneet useita asiaa koskevia suosituksia. Amnesty Internationalin tietoon on useiden vuosien aikana kantautunut eri tahoilta tietoja maasta poistamisten täytäntöönpanon liittyvistä epäkohdista. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai kansainvälisille valvontaelimille laaditut valitukset ja hakemukset täytäntöönpanon keskeyttämistä eivät aina välttämättä johda maasta poistamisen keskeyttämiseen. Maasta poistamisen täytäntöönpanoa koskevien lainsäädäntömuutosten myötä eduskunnan tulee vaatia, että poliisin ohjeistusta maasta poistamisista tarkennetaan.

Edellä esitetyn pohjalta ***Amnesty International katsoo, että esityksen 198 b § ja 201 § on muutettava, siten että valitus ja täytäntöönpanon kieltä koskeva hakemus keskeyttää täytäntöönpanon.*** Ehdotettu seitsemän päivää (viisi arkipäivää) 198 b §:ssä ei anna riittävästi aikaa valmistella hakemusta täytäntöönpanon kiellosta. Amnesty katsoo, että valituksen tulisi aina johtaa täytäntöönpanon keskeyttämiseen. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi 198 b §:ssä tarkoitetuissa menettelyissä taata menettelydirektiivin 46 artiklan 4 kohdan⁶ ja vastuunmäärittämisasetuksen 27 artikla 3-kohdan c)-alakohdan⁷ mukaan hakijalla on oltava riittävästi aikaa hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden asemaa on vahvistettava (96a §)

Vastaanottodirektiivin 24 artikla tunnistaa, että haavoittuvassa asemassa olevat hakijat tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Siksi direktiivi edellyttää, että *”jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun hakijoiden on todettu olevan hakijoita, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, heille annetaan asianmukaista tukea...”*. Hallituksen ehdottamasta 96 a §:stä puuttuu direktiivin kvalifioiva muotoilu *”asianmukaista”*. Koska direktiivi ei tarkemmin määrittele mitä *”asianmukainen tuki”* tarkoittaa, on odotettavissa, että EU:n tuomioistuimet tulevat tulevaisuudessa määrittelemään mitä

⁶ *”[j]äsenvaltioiden on säädettävä kohtuullisista määräajoista [...]. Määräajat eivät saa tehdä tämän oikeuden käyttöä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi.”*, Menettelydirektiivin 46 artiklan 4 kohta.

⁷ *”asianomaisella henkilöllä on mahdollisuus pyytää kohtuullisen ajan kuluessa tuomioistuinta lykkäämään...”*, Vastuunmäärittämisasetuksen 27 artiklan 3-kohdan c)-alakohta.

nimenomaan *asianmukainen* tuki tarkoittaa. **Edellä mainitun perusteella Amnesty International katsoo, että 96 a §:ää on muutettava menettelydirektiivin mukaiseen muotoon** esimerkiksi *"annetaan asianmukaista tukea..."*.

Lisäksi Amnesty International kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriön lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin on lisätty lause, jonka sisältöä olisi ollut hyvä käsitellä aiemmin. Hallituksen esityksen sivulla 39 todetaan, että *"[o]n siis kuitenkin tärkeää huomata, ettei kaikilla edellä tarkoitetuilla haavoittuvassa asemassa olevilla ole menettelyllisiä erityistarpeita ja erityisesti se, että myös muilla kuin haavoittuvassa asemassa olevilla voi niitä olla."* Ensin hallitus tunnistaa esityksessä, että tietyt henkilöt ovat haavoittuvassa asemassa. Mutta sitten hallitus esittää, että kaikki haavoittuvassa asemassa olevat eivät aina ole erityisten menettelyllisten takeiden tarpeessa, tarkentamatta kuitenkaan sitä mitä ryhmiä tämä koskettaa ja kuka saa tehdä viimeisen arvion haavoittuvuudesta ja erityisistä takeista.

Esityksessä todetaan, että haavoittuvassa asemassa olevilla tarkoitetaan mm: alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, ihmiskaupan uhrit, vakavista mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä naisten sukuelinten silpomisen uhrit. Kyseessä on siis vakavasti traumatisoituneet, tai sairaat ihmiset, sekä lapset ja muut henkilöt jotka eivät pysty pitämään puoliaan. Amnesty International katsoo, että haavoittuvuutta on tulkittava laajasti, mieluummin kuin suppeasti ja että haavoittuvassa asemassa olevaan henkilöön tulisi aina soveltaa erityisiä takeita.

Menettelydirektiivissä viitataan vastaanottodirektiivin 22 artiklan määritelmään haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta. Tämän lisäksi menettelydirektiivin (29)-resitaali tunnistaa, että *"tietyt hakijat voivat tarvita erityisiä menettelyllisiä takeita muun muassa iän, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, vammaisuuden, vakavan sairauden tai mielenterveyden häiriöiden vuoksi taikka kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä tunnistamaan erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat ennen ensimmäisen päätöksen tekemistä. Näitä hakijoita olisi tuettava asianmukaisesti, myös tarjoamalla riittävästi aikaa, jotta voidaan luoda tarvittavat edellytykset sille, että he voivat tosiasiallisesti päästä menettelyihin ja esittää tarvittavat seikat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa perustelemiseksi."*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut ihmisten olevan haavoittuvassa asemassa hyvin erilaisissa tilanteissa. Haavoittuvuus voi syntyä eri ihmisille eri syistä ja eri tilanteissa. Esimerkiksi henkilö, joka ei yllä mainitun listan mukaan olisi muutoin haavoittuvassa asemassa, saattaa joutua haavoittuvaiseen tilaan, jos hän joutuu pitkäksi ajaksi säilöön otetuksi poliisivankilaan tai jos hänet eristetään säilöönottoyksikössä. Koska direktiivi ei tarkemmin määritä mitä erityisillä menettelyllisillä takeilla tarkoitetaan, ja koska haavoittuvaisuuden käsite on laaja, tulee tästä järjestää säännöllistä arviointia, jossa kuullaan muun muassa avustajia ja kansalaisjärjestöjä, ja jossa arvioidaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä haavoittuvaisuudesta.

Direktiivin asettaman velvollisuuden toimeenpano käytännössä edellyttää asiantuntemusta haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta (kidutetut, traumatisoituneet, lapset jne.), mutta myös voimassa olevan ihmisoikeusnormiston ja EIT:n päätösten tuntemusta. Menettelydirektiivi asettaa jäsenvaltiolle velvollisuuden varmistaa, että turvapaikkapuhuttelun suorittava henkilö osaa tunnistaa esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevan hakijan. Direktiivin 15 artiklan a-kohdan mukaan *"jäsenvaltioiden on varmistettava, että [henkilökohtaisen turvapaikka-] puhuttelun suorittaja on pätevä ottamaan huomioon hakemukseen liittyvät henkilökohtaiset ja yleiset olosuhteet, muun muassa hakijan kulttuuritaustan, sukupuolen, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin tai haavoittuvan aseman;"*. Koska Suomen lainsäädäntö sallii myös poliisien suorittaman turvapaikkapuhuttelun tietyissä

tilanteissa, on Suomella direktiivin nojalla velvollisuus varmistaa puhutteluita tekevien poliisien kouluttaminen 15 artikla a-kohdan mukaisesti. Tämä on jo itsessään riittävä perustelu sille, että ainoastaan Maahanmuuttoviraston tulisi suorittaa turvapaikkapuhuttelut ja vastuunmäärittämisasetuspuhuttelut (97 §).

4. Lapsen edun on oltava etusijalla

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Velvoite on erikseen kirjattu ulkomaalaislain 6 §:ään, jonka mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Vastaanottodirektiivin 23 artikla sisältää velvollisuuden ensisijaisesti huomioida lapsen etu pannaan täytäntöön vastaanottodirektiivin sääntöjä. (EU:n vastaanottodirektiiviä sovelletaan kaikkiin kansainvälistä suojelua hakeviin sinä aikana kun hakijat oleskelevat maassa.⁸) 23 artikla tarkentaa, että lapsen etua arvioidessa on otettava huomioon erityisesti perheen yhdistämisen mahdollisuus, alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, turvallisuusnäkökohdat erityisesti silloin kun on olemassa vaara, että alaikäinen saattaa olla ihmiskaupan uhri ja alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Amnesty International kiinnittää huomiota siihen, että vastaanottodirektiivin 23 artiklan tarkentamia seikkoja liittyen lapsen etuun, ei ole kirjattu Suomen lainsäädäntöön.

Nopeutetut menettelyt

Amnesty International katsoo, että yksin tullessiin lapsiin ei tulisi soveltaa menettelyitä ja sääntöjä joiden nojalla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi (ehdotettu 101 §), jättää kokonaan tutkimatta (ehdotettu 103 §) tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä (104 §).

Oikeus jättää hakemus alaikäisen puolesta

Menettelydirektiivin 7 artiklan 4-kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että paluudirektiivin 10 artiklassa tarkoitetuilla asianmukaisilla elimillä on oikeus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ilman huoltajaa olevan alaikäisen puolesta, jos kyseiset elimet katsovat alaikäisen henkilökohtaisen tilanteen yksilöllisen arvioinnin perusteella, että hän saattaa tarvita suojelua direktiivin 2011/95/EU mukaisesti.”⁹ Hallituksen esityksessä todetaan, että hallintolain 14 § on riittävä tältä osin sillä sen mukaan edunvalvoja, huoltaja, tai muu laillinen edustaja voi jättää hakemuksen alaikäisen puolesta. Amnesty International katsoo, että menettelydirektiivin 7 artikla 4)-kohta ja paluudirektiivin 10 artiklan 1)-kohta edellyttävät, että myös muilla kuin hallintolain 14 §:n tarkoittamilla edustajilla on oikeus ja mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus alaikäisen puolesta. Kumpikaan direktiivi ei käytä käsitettä ”viranomainen”, vaan ”asianmukainen elin” (appropriate body).

5. EU:n perusoikeuskirja velvoittaa Suomea direktiivien kansallisessa voimaan saattamisessa

Koska tällä hallituksen esityksellä saatetaan kansallisesti voimaan EU:n menettelydirektiiviä, Suomi soveltaa unionin oikeutta ja on siten velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuskirjaa.¹⁰ Hallituksen esityksessä ei

⁸ Vastaanottodirektiivin 3 artikla

⁹ Paluudirektiivin 10 artiklassa todetaan: ”ennen kuin tehdään päätös ilman huoltajaa matkustavan alaikäisen palauttamisesta, muiden asianmukaisten elinten kuin palautuksen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten sallitaan tarjota apua, ottaen asianmukaisesti huomioon lapsen edun.”

¹⁰ Artikla 51, Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

kuitenkaan tarkemmin tarkastella perusoikeuskirjan asettamia velvoitteita. EU:n perusoikeuskirjassa keskeisiä velvoitteita tälle esitykselle ovat muun muassa oikeus ihmisarvoon (1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), palautuskielto (19 artikla), yhdenvertaisuus (20 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla). Amnesty International katsoo, että perusoikeuskirjan asettamia velvoitteita ei ole riittävästi huomioitu hallituksen esityksissä joilla on Suomessa saatettu voimaan sitä EU-oikeudellista kokonaisuutta joka muodostaa Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän. Fragmentoitu voimaansaattaminen on nyt johtamassa siihen, ettei Suomi tule noudattamaan kaikkia direktiivien asettamia velvoitteita. Näihin puutteisiin olemme viitanneet etenkin säilöönottoa koskevan esityksen yhteydessä, mutta ne pätevät yhtälailla menettelydirektiivin, vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin toimeenpanoon. Mikäli eduskunta ei tee merkittäviä parannuksia hallituksen esityksiin, Suomi saattaa joutua vastaamaan näistä puutteista komissiolle tai Euroopan unionin tuomioistuimelle.

Kunnioitavasti
Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija