

Oikeusministeriölle

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AI FI 01/2016 15.1.2016

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

Amnesty Internationalin lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi

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. Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua otsikossa mainituista asioista ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Amnesty International on huolestunut esityksen nopeasta valmistelusta ja pikaisesta kuulemisesta. Asiassa on kyse merkittävän perusoikeuden rajaamisesta, joka edellyttäisi perusteellisempaa valmistelua. Luonnoksesta esimerkiksi puuttuu kokonaan vertaileva osio ja kansainvälisiin velvoitteisiin viitataan kursorisesti.

Amnesty International huomauttaa, että turvapaikkamenettelyssä ei ainoastaan ole kyse kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnista. Turvapaikkamenettelyn keskeisimpiä asioita on arvioida, loukkaako ulkomalaisen palauttaminen toiseen valtioon palautuskieltoa. Palautuskielto on ehdoton kansainvälisen oikeuden sääntö, ja sen loukkaukset voivat pahimmassa tapauksessa johtaa hakijan kiduttamiseen tai teloitamiseen.

1. Kansainväliset velvoitteet

Pakolaisyleissopimus ei sisällä menettelyllisiä sääntöjä, mutta on yleisesti hyväksyttyä, että oikeudenmukaiset ja tehokkaat turvapaikkamenettelyt kuuluvat olennaisesti oikeuteen hakea turvapaikkaa (YK:n ihmisoikeusjulistuksen 14 artikla) ja pakolaisyleissopimuksen täyttä toimeenpanoa.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS) ja EU-oikeus edellyttävät oikeudenmukaista ja tehokasta turvapaikkamenettelyä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää pääsyä tehokkaaseen oikeussuojakeinoon kansallisen viranomaisen edessä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on sovellettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa silloin kun ne toimeenpanevat EU-oikeutta. Turvapaikkamenettely on osa Euroopan unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää, jonka vähittäis-säännöistä päätetään Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaaditussa direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (jäljempänä menettelydirektiivi). Siten kansalliset turvapaikkamenettelyt ovat osa EU-oikeutta ja EU:n perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita niiden toimeenpantaessa direktiiviä kansallisessa lainsäädännössä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla takaa oikeuden tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artikla yhdistää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat oikeudenmukaisista menettelyistä. Perusoikeuskirjan 47 artiklan takaamat menettelylliset takeet ovat EIOS 13 artik-

laa laajemmat. Perinteisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei ole sovellettu turvapaikkamennettelyihin, mutta perusoikeuskirjan 47 artikla ei tee erottelua oikeudenmukaisen menettelyn ja tehokkaan oikeussuojakeinon välillä muun muassa siksi, että EU-oikeudessa pääsy tehokkaaseen oikeussuojakeinoon edellyttää tuomioistuinkäsittelyä, kun EIOS:n 13 artiklan mukaan tarkastelu ”kansallisen viranomaisen” edessä on riittävää.¹ Koska 47 artiklassa yhdistyy nämä kaksi EIOS artiklaa, on 47 artiklan sisältöä arvioitaessa myös otettava huomioon EIT:n tulkinta ja oikeuskäytäntö liittyen EIOS 6 artiklaan.

Myös menettelydirektiivin 46 artiklassa viitataan tehokkaisiin oikeussuojakeinoin. Säännös edellyttää, että jäsenvaltiot varmistavat, että kansainvälistä suojelua hakeneilla on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen päätöksestä, kieltävästä päätöksestä uudelleen tutkittavaksi ottamisesta, sekä kansainvälisen suojelun poistamista koskevasta päätöksestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on todennut EIOS 13 artiklasta, että ulkomaalaisasioissa valtion viranomaiset eivät saa kohtuuttomasti estää tehokkaan oikeussuojakeinon käyttöä esimerkiksi käännätmällä hakijat suoraan rajalta tai soveltamalla nopeutettuja menettelyitä ensimmäiseen turvapaikkahakemukseen. Nopeutettu menettely oli estänyt kielitaidotonta hakijaa hankkimasta riittävää todistusaineistoa hakemuksensa tueksi.² Tehokkaan oikeussuojakeinon on oltava käytännössä muutoksenhakijan saatavilla. Tämä tarkoittaa muun muassa oikeutta saada oikeusapu³ ja viranomaisten velvollisuutta antaa päätöksestä hakijalle riittävästi tietoa kielellä, jota hakija ymmärtää jotta hän pystyy hakemaan muutosta päätöksestä.⁴

Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu ovat keskeisiä oikeuden saatavuuden toteutumiseksi. Ilman oikeuden saatavuutta yksilöt eivät voi vaatia oikeuksiaan ja tehokas oikeussuojakeino menettää merkityksensä. Turvapaikkamennettelyssä oikeusavun merkitys korostuu entisestään siksi, että turvapaikkaa hakevat eivät useimmiten tunne paikallista kieltä, oikeuskulttuuria ja viranomaistoimintaa. Hakijan lukutaidottomuus ja mahdollinen muu haavoittuvaisuus korostaa oikeusavun tarvetta.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan ”jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään” ja ”maksutonta oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.” Perusoikeuskirjaa selittävä raportti toteaa, että kohtaa tulkitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaisesti. Raportissa viitataan erityisesti tapaukseen Airey v. Irlanti. Raportin mukaan oikeusapua on annettava siinä tilanteessa, jossa sen puuttuminen estää tehokkaan oikeussuojakeinon toteutumisen.⁵

Menettelydirektiivin 20 artiklan mukaan kansainvälisen suojelun hakijalle on pyydetäessä annettava maksutonta oikeusapua tietyissä muutoksenhakumenettelyissä. Direktiivi luo vain tietyt vähimmäistakeet menettelyille ja edelleen 19 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myös antaa maksutonta oikeusapua muissa muutoksenhakumenettelyissä liittyen kansainväliseen suojeluun. Menettelydirektiivin 22 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakeville on annettava ”tosiasiallinen mahdollisuus” neuvotella omalla kustannuksellaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen liittyvistä asioista menettelyn kaikissa vaiheissa.

¹ Explanations (*) Relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02) 14.12.2007

² Päivi Hirvelä & Satu Heikkilä: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön s. 655 viitaten tuomioihin Cakici v. Turkey ja M.S.S v. Belgium & Greece sekä Hirsi Jamaa v. Italy ja I.M. v. France

³ McFarlane v. Ireland, no 31333/06, §124, 10.9.2010

⁴ kts. Hirvelä & Heikkilä s. 565 – 657

⁵ Explanations (*) Relating to the Charter of Fundamental Rights (2007/C 303/02) 14.12.2007

Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ei ainoastaan ulotu kansainvälistä suojelua hakeneisiin ja menettelydirektiivin säätämiin menettelyihin. Paluudirektiivin 13 artiklan mukaan ”kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja” mahdolliseen muutoksenhakuun palautuspäätöksestä. Artiklan 3 momentin mukaan kolmannen maan kansalaisella ”on oltava mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua”. Lisäksi 13 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että tarpeellista oikeudellista apua annetaan pyynnöstä maksutta menettelydirektiivin mukaisesti. Lisäksi maasta poistamisia koskevat Euroopan neuvoston ohjeiden mukaan (ohje 5) maasta poistettavalla tulee olla pääsy tarvittaessa maksuttomaan oikeusapuun ja oikeudelliseen neuvontaan.⁶

Menettelydirektiivin ja paluudirektiivin säännökset edellyttävät, että oikeusapua on tarjolla. Tämän oikeuden toteutuminen käytännössä kuitenkin edellyttää, että hakijalle (ja maasta poistettaville) kerrotaan turvapaikkamenettelystä, oikeudesta saada tai hankkia oikeudellista neuvontaa ja mahdollisuudesta saada oikeusapua. Tätä myös menettelydirektiivin 12 artikla edellyttää viranomaisilta.

2. Oikeusministeriön ehdotukset

Oikeusavun myöntäminen

Ehdotuksessa esitetään, että ensimmäisen asteen turvapaikkatutkinnassa myönnettäisiin oikeusapua ainoastaan, mikäli siihen on erityisen painavia syitä. Amnesty International pitää ehdotusta ongelmallisena. Turvapaikkamenettely on erityisen haastava menettely muun muassa siksi että hakijat eivät vielä osaa paikallista kieltä eivät tunne maan viranomaistoimintaa tai tiedä oikeuksistaan turvapaikkamenettelyssä. Monet eivät myöskään tiedä mitään turvapaikkamenettelystä tai esimerkiksi turvapaikan ja muun kansainvälisen suojelun perusteista. Oikeusapu asiantunneilta avustajilta on tärkeää ja tukee oikeusvarmaa ja toimivaa turvapaikkamenettelyä myös ensimmäisessä asteessa. Mikäli hakija saa oikeusapua jo varhaisessa vaiheessa, vältetään myös valituksilta. Toteutuessaan tämä muutos myös vaikeuttaisi vakiintuneiden toimijoiden, kuten Pakolaisneuvonta ry:n ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden asianajajien toimintaa.

Valitusajat ja kiireellisyys

Ehdotuksessa esitetään valitusaikojen lyhentämistä turvapaikka-asioissa hallintolainkäyttölain tavanomaisesta 30 vuorokauden valitusajasta 14 vuorokauden valitusaikaan. Ehdotuksessa todetaan muun muassa, että ”kansainvälistä suojelua hakeneiden on tärkeää saada lainvoimainen ratkaisu mahdollisimman nopeasti”. Kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että turvapaikanhakijoilla on pääsy tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Tehokas oikeussuojakeino ei tarkoita sitä, että päätös on ”mahdollisimman nopeasti” lainvoimainen. Kuten yllä kohdassa 1 on esitetty, tehokas oikeussuojakeino tarkoittaa muun muassa sitä, että hakija voi valittaa päätöksestään, että hän saa tarvittaessa oikeusapua, ja että hänellä on riittävästi aikaa valmistella valitus päätöksestä. Amnesty International katsoo, että 14 vuorokautta on liian lyhyt aika valitusajalle, erityisesti mikäli oikeusavun rajoittamista koskeva muutos toteutuu. Avustaja tapaisi hakijan ensimmäistä kertaa vasta valitusvaiheessa ja 14 vuorokaudessa hän joutuisi perehtymään hakijan tilanteeseen ja maantieteeseen, tapaamaan (maantieteellisesti haastavassakin paikassa sijaitsevan) hakijan tulkin kanssa ja laatimaan valituksen. Hakijan oikeusturvan kannalta tilanne on kestävätkin myös siksi, että hakijamäärien vuoksi Suomessa ei ole riittävästi asiantuntevia avustajia hoitamaan turvapaikka-asioita. Todennäköisesti vain harva hakija saisi jatkossa oikeusapua toisessa asteessa.

⁶ The Council of Europe Twenty Guidelines on Forced Return (Guideline 5)
http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf

Säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittely kärjäoikeudessa

Luonnoksessa ehdotetaan, että säilöön ottamista koskevan päätöksen uudelleen käsittelyä kärjäoikeudessa muutettaisiin siten, että säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia otettaisiin uudelleen tutkittavaksi ”säilöön otetun pyynnöstä” ja että käsittelyä ei tarvitsisi pitää aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua edellisestä käsittelystä.

Amnesty International pitää ehdotusta ongelmallisena. Ensinnäkin, 128 § koskee tavanomaista säilöönottopäätöstä ja päätöstä säilöön otetun poikkeuksellisesta sijoittamisesta poliisin pidätystiloihin 123 § mukaisesti. Ulkomaalaislain 123 § sallii säilöön otetun sijoittamisen poliisin pidätystiloihin siitä huolimatta, ettei säilöön otettu ole syyllistynyt rikokseen. Tämä johtuu Suomen vähäisistä säilöönottopaikoista ja maantieteellisistä rajoituksista. Amnesty International katsoo, että turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisin pidätystiloihin on kansainvälisten suositusten vastaista ja on vaatinut Suomea luopumaan käytännöstä. Säilöönoton ja poliisin pidätystiloihin sijoittamisen sijaan Suomen tulisi käyttää säilöönoton vaihtoehtoja. Kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus (menettelydirektiivi ja paluudirektiivi) edellyttävät myös viranomaisilta arviota siitä, voidaanko yksittäisessä tilanteessa käyttää säilöönoton sijaan jotain muuta turvaamistoimea. Muutoin säilöönottoa voidaan jopa pitää mielivaltaisena vangitsemisena.

Ulkomaalaislain 128 § myötä päätös poliisin pidätystiloihin sijoittamisesta on käsitelty kärjäoikeudessa ja säilöön otetulla on ollut mahdollisuus esittää perusteluita yhtäältä sille, miksi häntä ei tulisi pitää säilössä ja toisaalta myös poikkeuksellisesti sijoitetuilla on ollut mahdollisuus esittää perusteluita sille, miksi heitä ei tulisi pitää poliisin pidätystiloissa. Vapautensa menettäneet ovat aina tietyllä tavalla haavoittuvassa asemassa ja säilöön otetut ulkomaalaiset, jotka menettävät vapautensa ainoastaan hallinnollisista syistä, tarvitsevat erityisiä oikeusturvatakeita. Siksi ulkomaalaislain 128 § on kirjattu sääntö, jonka mukaan kärjäoikeus käsittelee ulkomaalaisen vapaudenmenetystä omasta aloitteestaan. Toteutuessaan ehdotettu muutos heikentäisi säilöön otettujen oikeusturvaa merkittävästi. Oikeuskäsittely, joka toteutuisi ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä, edellyttäisi säilöön otetulta aktiivisuutta ja tietoa menettelystä ja omista oikeuksistaan. Esityksessä ei millään tavalla kerrota, millä tavoin tämä varmistettaisiin tulevaisuudessa.

3. Lopuksi

Amnesty International katsoo, että toteutuessaan ehdotetut muutokset heikentäisivät merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Amnesty International pitää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa tärkeänä asiana ja oli siksi mukana perustamassa Pakolaisneuvonta ry:tä. Perustajajäsenenä olemme huolestuneita siitä, että ehdotetut muutokset myös vaarantavat Pakolaisneuvonta ry:n ja ulkomaalais- ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden asianajotoimistojen toimintaa. Suurien hakijamäärien vuoksi olisi entistä tärkeämpää, että viranomaiset turvaisivat asiantuntevien ja turvapaikka-asioihin erikoistuneiden toimijoiden ja asianajotoimistojen toimintaa. Mikäli esitetyt muutokset kuitenkin tehdään, on oikeusministeriön sitouduttava arvioimaan muutosten ihmisoikeusvaikutuksia ja arvioitava erityisesti päätösten laatua, oikeusavun saatavuutta ja turvapaikka-asioita hoitavien avustajien asiantuntemusta.

Kunnioitavasti



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija
Amnesty International Suomen osasto