

Sisäasiainministeriölle

Viite: lausuntopyyntö SM 060:00/2012

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



**AMNESTY INTERNATIONAL** SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 5860 440

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

F: 09 5860 4460

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

19.2.2014

**Asia: Ammesty Internationalin lausunto: Luonnos Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 14 ja 31 §:n ja ulkomaalaislain muuttamisesta**

## 1. Yleistä

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 3 miljoonaa, yli 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty International on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn työ pakolaisten, siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien puolesta Euroopassa keskittyy tällä hetkellä arvioimaan EU:n rajavalvontaa, säilöönottoa, palautusten valvontaa sekä ulkomaalaisten oleskelun rikollistamista.

Amnesty International kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa.

Amnesty International katsoo, että esityksessä on keskeisten ihmisoikeuksien, kuten oikeus ihmisarvoiseen elämään, oikeus oikeussuojakeinoihin ja lapsen etu, toteutumisen kannalta ongelmallisia ehdotuksia. Siksi asia edellyttää jatkovalmisteluja kansallisesti ja komission tutkimuksessa esitetyllä tavalla myös keskusteluja Euroopan unionin puitteissa.

## 2. Keskeiset ihmisoikeudet ja ihmisoikeussopimukset

Luonnos sisältää ehdotuksia joilla on vaikutusta ihmisten perustavanlaatuisiin oikeuksiin ja vapauksiin. Esimerkiksi perustuslaissa turvatut ihmisoikeudet: oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, palautuskielto ja oikeus sosiaaliturvaan.

Tämän lisäksi Suomea sitovat myös ihmisoikeussopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, sekä lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus siten kuin niissä olevia säännöksiä on tulkittu kansainvälisissä valvontaelimissä. Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen keskeisinä oikeuksina voidaan nostaa esiin, että lasta koskevassa päätöksenteossa lapsen etu ratkaisee, ja lasta on aina kuultava tätä koskevassa päätöksenteossa. Näitä asioita ei ole huomioitu luonnoksessa.

Luonnoksen mukaan hallituksen ehdotuksen tarkoituksena on luoda pysyvä järjestelmä vapaaehtoiselle paluulle. Siten sillä toteutetaan paluudirektiivin<sup>1</sup> velvoitetta edistää vapaaehtoista paluuta. Siltä osin kun kyseisellä hallituksen esityksellä on tarkoitus toimeenpanna direktiivin velvoitetta, Suomi soveltaa unionin oikeutta ja on silloin velvollinen noudattamaan EU:n perusoikeuskirjaa<sup>2</sup>. EU:n perusoikeuskirjassa keskeisiä oikeuksia tälle esitykselle ovat muun muassa oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, palautuskielto, oikeus oikeussuojakeinoihin ja hyvä hallinto.

Amnesty International vaatii, että hallituksen esityksissä huomioidaan perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa turvatut ihmisoikeudet. Siltä osin kuin hallitus esittää näiden oikeuksien rajaamista, on sille esitettävä riittävät, kansainvälisen oikeuden ja perustuslaillisen arvioinnin mukaiset perustelut. Koska hallituksen esityksiä käytetään myös kun lain kirjainta myöhemmin tulkitaan käytännössä, on myös tärkeää, että keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin viitataan valmisteluasiakirjoissa.

### 3. Vapaaehtoisen paluun käsite

Vapaaehtoista paluuta on aina pidettävä ensimmäisenä vaihtoehtona paluulle. Sinänsä vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittäminen ja tukeminen on tervetullut. Amnesty International kuitenkin katsoo, että paluu voi olla vapaaehtoista ainoastaan jos ihmisellä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus valita laillisen oleskelun ja vapaaehtoisen paluun väliillä. Kaikki muu paluujärjestelyt ovat enemmän tai vähemmän pakotettuja, riippumatta siitä tapahtuuko paluu oman hakemuksen nojalla ja saako siihen avustusta viranomaisilta. Käännyttämisuhan alla tapahtuva ”vapaaehtoinen” paluu on pikemminkin avustettua paluuta, tai avustettua omaehtoista paluuta, mutta se ei ole tosiasiallisesti vapaaehtoista paluuta.

Käsillä olevassa luonnoksessa käytetään ”vapaaehtoinen paluu”-käsitettä sekä tosiasiallisesti vapaaehtoiselle paluulle, että muunkaltaiselle avustetulle paluulle. Esimerkiksi vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä kokemuksia esittelevässä osiossa esitetään sekä tosiasiallista vapaaehtoista paluuta että pakotettua avustettua paluuta koskevia esimerkkejä. Luonnoksessa kerrotaan kokeiluista, jossa Afganistaniin voitiin palata sellaisissa olosuhteissa, joissa henkilöillä oli mahdollisuus palata Suomeen jälkikäteen.<sup>3</sup> On ongelmallista esittää samassa kohdassa esimerkkejä tosiasiallisesta vapaaehtoisesta paluusta ja sellaisesta ”vapaaehtoisesta” paluusta, joka käytännössä on ollut pakotettu ”vapaaehtoinen” paluu. Se voi antaa hallituksen esityksessä väärän kuvan vapaaehtoisen paluun onnistumisesta. Mikäli käsitteisiin ei puututa muutoin, olisi hallituksen esityksessä parempi koota erillisten otsikoiden alle tosiasiallisesti vapaaehtoiset paluut ja muut avustetut paluut.

### 4. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta

Vastaanottolain 14 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaanottopalveluita rajoitettaisiin tilanteessa jossa kolmannen maan kansalainen voi palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi päättää vastaanottopalvelujen jatkamisesta erityisistä syistä. Luonnoksessa todetaan, että erityisenä syynä voidaan pitää esimerkiksi sitä, että kyseessä on ilman huoltajaa maahan saapunut lapsi.

Amnesty International vastustaa ehdotusta. Ensiksi on huolestuttavaa, että haavoittuvassa asemassa olevilta henkilöiltä evättäisiin asunto ja muut perustavanlaatuiset palvelut vain siksi, etteivät he koe voivansa palata vapaaehtoisesti kotimaihinsa. Toiseksi on huolestuttavaa, että vastaanottokeskuksen johtaja voisi päättää vastaanottopalveluiden jatkamisesta ilman, että tälle päätökselle määritellään tarkempia kriteerejä. Eri ihmisiä kohdeltaisiin käytännössä eri tavoin, riippuen siitä missä vastaanottokeskuksessa he oleskelevat.

---

<sup>1</sup> Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 2008/115/EY

<sup>2</sup> Artikla 51, Euroopan unionin perusoikeuskirja 2000/C 364/01

<sup>3</sup> Luonnoksen sivu 6

Tämä on ongelmallista perustuslain 6 § turvaaman yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Kolmanneksi, on äärimmäisen ongelmallista, että luonnoksessa listataan vastaanottopalveluiden jatkamiselle oikeuttaviksi ”erityisiksi henkilökohtaisiksi syiksi” muun muassa se, että lapsi on saapunut maahan yksin. Amnesty International katsoo, että yksin maahan saapuneiden lasten vastaanottopalveluita ei saa missään tilanteissa keskeyttää. Kaikissa lasta koskevissa päätöksissä ja toimenpiteissä on otettava huomioon lapsen etu. Vastaanottopalveluiden lakkauttaminen ei ole lapsen edun mukaista ja siten se loukkaisi lapsen oikeuksien sopimusta. Lapsen etu on myös huomioitava lapsiperheiden ollessa kyseessä.

Amnesty International kiinnittää myös huomiota siihen, että perustuslain 19 § mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslakivaliokunnan mukaan entiset turvapaikanhakijat, jotka eivät enää ole vastaanoton piirissä ovat silti oikeutettuja perustuslain 19 § 1 momentin mukaisesti peruspalveluihin.<sup>4</sup> Vastaanottokeskuksista poistetut henkilöt siirtyisivät siten kuntien vastuulle ja voisivat saada esimerkiksi toimeentulotukea. Jää siten epäselväksi miksi vastaanottopalveluiden saatavuutta halutaan rajata, kun henkilöillä olisi kuitenkin oikeus toimeentulotukeen.

Ehdotuksen mukaan poliisin tehtävänä olisi tiedottaa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ja vastaanottokeskus avustaisi hakemuksen teossa. Amnesty International korostaa, että tiedottaminen ja avustaminen vapaaehtoisessa paluussa eivät missään olosuhteissa saa olla sen luontoista, että ulkomaalainen kokee tulevansa painostetuksi.<sup>5</sup> Poliisin ja vastaanottokeskusten toiminnan oikeaa tasoa ja muotoja tulee arvioida tarkkaan ja toiminta tulee ohjeistaa ja kouluttaa selvästi.

Luonnoksen mukaan vastaanottokeskukset päättäisivät avustuksen ja korvauksen saamisesta. Huomioiden ulkomaalaislain 51 §:n ja vastaanottolain 14 §:n muutosehdotusten kokonaisuus, joilla kielteisen päätöksen saaneita käytännössä painostettaisiin lähtemään maasta ”vapaaehtoisesti” Amnesty International katsoo olevan hyvin tärkeää pohtia esityksen tämäkin kohta perusteellisesti. Amnesty korostaa olevan tärkeää, että vastaanottokeskukset toimivat puolueettomasti ja että asiakkailla ja vastaanottokeskusten henkilökunnalla on mahdollisimman luottamukselliset välit. Asiakkailla täytyy olla mahdollisuus tehdä perusteltu päätös paluustaan itsenäisesti ja luottamuksellisessa ilmapiirissä. Jos päätösvalta asetetaan lakiluonnoksen kaltaisesti vastaanottokeskuksille, on muun muassa Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksiin kohdistuvassa ohjauksessa korostettava tätä puolueettomuuden ja luottamuksellisten suhteiden tärkeyden ensisijaisuutta verrattuna esimerkiksi vapaaehtoisen paluun määrälliseen lisääntymiseen.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmässä, niin itse vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta harkittaessa kuin käytännön toimissa paluuta järjestettäessä, on kiinnitettävä erityishuomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ulkomaalaisiin.<sup>6</sup> Tämä on huomioitava myös ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa.

## 5. Ulkomaalaislaki

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 51 § muutettavaksi siten, että mahdollisuus palata vapaaehtoisesti otetaan huomioon arvioitaessa tilapäisen oleskeluluvan edellytyksiä maastapoistamisen estymisen vuoksi. Oleskelulupaa ei myönnettäisi mikäli viranomaiset katsovat, että henkilö voisi palata vapaaehtoisesti. Toisten henkilöiden omatoiminen tai vapaaehtoinen paluu katsottaisiin vahvaksi osoitukseksi paluun mahdollisuudesta.

---

<sup>4</sup> PeVL 26/2010

<sup>5</sup> Vapaaehtoisesti tehtyä päätöstä ilman painostusta on korostettu myös mm. Euroopan Neuvoston parlamentaarisen yleiskomitean päätöslauselmassa 1742/2010: *”Member states are also encouraged to: 10.1. ensure that assisted voluntary return programmes are indeed voluntary, that consent is not obtained from candidates under pressure or blackmail and that returnees have access to independent and impartial actors in the return process to be able to make free and informed decisions.”*

<sup>6</sup> Esimerkiksi Euroopan Neuvoston parlamentaarisen yleiskomitean päätöslauselmassa 1742/2010 listataan toimia, joita on varmistettava alaikäisiä, terveydellisistä ongelmista kärsiviä tai ihmiskaupan uhreja koskien.

Amnesty International vastustaa ehdotusta. Luonnoksessa ei riittävästi oteta huomioon sitä, että myös sellainen henkilö joka on saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen voi edelleen olla suojelun tarpeessa. Tiedossamme on useita sellaisia yksilöitä, jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua vasta uusintahakemuksen jälkeen, sekä sellaisia yksilöitä, jotka eivät ole saaneet suojelua Suomesta, mutta joiden asioita käsitellään parhaillaan ylikansallisissa valvontaelimissä. Turvapaikkajärjestelmä ei ole aukoton, ja kielteisen päätöksen saaneet voivat tosiasiallisesti olla vaarassa palatessaan. Tätä ei oteta lainkaan huomioon luonnoksessa.

Amnesty International katsoo, että ehdotuksen tarkoituksena on painostaa kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita palaamaan "vapaaehtoisesti" tai jäämään Suomeen oleskelemaan paperittomina tai limbo-tilassa. Suomessa on aiemmin ollut hyvä käytäntö, jonka mukaan henkilö joko käännytetään, tai, käännetyksen ollessa mahdotonta, hänelle annetaan tilapäinen oleskelulupa. Tällä tavoin Suomeen ei ole ajan myötä syntynyt paperittomasti maan alla elävää ihmisryhmää. Ehdotuksen vaikutuksena paperittomien määrä todennäköisesti kasvaisi Suomessa.

Ehdotuksessa todetaan, että viranomaisten mukaan Suomessa oleskelee tällä hetkellä useita satoja sellaisia henkilöitä, jotka olisivat oikeutettuja tilapäiseen oleskelulupaan.<sup>7</sup> Tilapäisiä oleskelulupia on vuosittain myönnetty 16 (2011), 19 (2012) ja 176 (2013). Luonnoksessa näistä tilastoista vedetään johtopäätös, että automaattisesti tilapäiseen oleskelulupaan oikeutettuja ulkomaalaisia olisi jatkossa vuosittain satoja. On kuitenkin otettava huomioon, että KHO:n vuosikirjapäätös KHO:2013:78 vaikuttaa edellä mainittujen vuosien tilastoihin. Yhtäältä voidaan katsoa, että vuoden 2011 ja 2012 määrät ovat alhaisia, koska Maahanmuuttovirasto tulkitsi ulkomaalaislain 51 §:ää suppeasti. Toisaalta, aiemmasta suppeasta tulkinnasta johtuen vuonna 2013 ja 2014 tilapäisiä oleskelulupia tullaan antamaan enemmän, koska Maahanmuuttovirasto joutuu nyt soveltamaan KHO:n antamaa linjausta lain tulkinnasta ja vuosikautia odottaneet hakijat ovat KHO:n päätöksen jälkeen hakeneet oleskelulupaa uudestaan. Muita johtopäätöksiä tulevien vuosien oleskelulupien määrästä ei välttämättä voida näiden tilastojen pohjalta tehdä.

Luonnoksen perusteluissa tukeudutaan komission tilaamaan tutkimukseen ja siinä esitettyihin pohdintoihin, joita esitetään komission suosituksina. Komission tutkimuksessa kuitenkin todetaan sen olevan vain keskustelunavaus. Se ei sisällä suoranaisia suosituksia tai ehdotuksia jäsenvaltioiden lainsäädännön muuttamiseksi. Tutkimuksessa todetaan nimenomaisesti, että siinä esitetyt päätelmät eivät sellaisenaan ole toimeenpantavissa jäsenvaltioissa: *"The following should by no means be considered a finalised, ready-to-implement solution, nor should it be taken to mean that the subject has been exhausted."*<sup>8</sup>

Komission mukaan tutkimuksen tarkoituksena on toimia komission ja jäsenvaltioiden välisten keskusteluiden pohjana. Jatkokeskusteluissa olisi määrä sopia yhteisistä käsitteistä ja niihin sovellettavista kriteereistä (esim. mitä tarkoittaa tekninen este/yhteistyö jne.). Tutkimuksen ja komission päätavoitteena on kuitenkin se, ettei ketään jätettäisi ns. "limbo-tilaan".

Luonnoksessa todetaan myös, että hallituksen esityksellä on tarkoitus toteuttaa maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategian tavoitetta, jonka mukaan "selkeillä säännöksillä ja toimivalla paluujärjestelmällä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa". Voidaan myös katsoa, että kyseinen ehdotus on edellä mainitun tavoitteen vastainen, sillä ulkomaalaislain 51 §:n soveltuvuuden rajoittaminen nimenomaan lisää, eikä vähennä, ilman oleskelulupaa oleskelevien ihmisten määrää. Amnesty International kiinnittää huomiota myös siihen, että maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategiassa todetaan, että *"luvattomasti tai ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien henkilöiden ihmisoikeudet on kansainvälisten sopimusten mukaisesti taattava ja niiden toteutumista on selvitettävä ja*

---

<sup>7</sup> Luonnoksen sivu 13

<sup>8</sup> Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101, s. 94

*seurattava.*<sup>99</sup> Käsillä oleva luonnos on ristiriitainen edellä mainitun tavoitteen kanssa, koska sillä pyritään keskeyttämään ilman oleskelulupaa oleskelevien vastaanottopalvelut.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 200 a §, jonka mukaan 51 § mukaisella tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelleen ulkomaalaisen karkottaminen voidaan panna täytäntöön, vaikka karkottamispäätökseen olisi haettu muutosta. Amnesty International vastustaa ehdotusta. Oikeus oikeudenmukaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttää, että maasta poistamista koskevasta päätöksestä on voitava hakea muutosta ja muutoksenhaun ajaksi on saatava jäädä maahan odottamaan päätöstä. Käännytys ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja voi pahimmassa tapauksessa johtaa ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

## 6. Yhteenveto

- Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittäminen on tervetullutta, mutta Amnesty International katsoo, että paluu on vapaaehtoista ainoastaan jos henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus valita laillisen oleskelun ja paluun välillä.
- Amnesty International vastustaa vastaanottolain 14 § ehdotettua muutosta vastaanottopalveluiden rajaamisesta. Poliisin ja vastaanottokeskusten roolia vapaaehtoisen paluun tiedottamisessa ja avustamisessa on syytä tarkastaa.
- Amnesty International vastustaa ulkomaalaislain 51 § ehdotettua muutosta tilapäisen oleskeluluvan edellytysten muuttamisesta sekä karkottamista helpottavaa 200 a § lisäystä ulkomaalaislakiin.
- Amnesty International toivoo, että Suomi jatkaa keskusteluja EU:n komission kanssa kolmansien valtioiden kansalaisten oleskelusta, komission esittämän suosituksen mukaisesti.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen  
Oikeudellinen asiantuntija

---

<sup>99</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategiasta, s.15