

SISÄMINISTERIÖ

25. 08. 2014

Sisäasiainministeriölle

INRIKESMINISTERIET

Viite: menettelydirektiivin toimeenpano

**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

22.8.2014

Asia: Ammesty Internationalin lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

1. Yleistä

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 kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yhteinen turvapaikkajärjestelmä

Amnesty International vaatii EU:ta kehittämään edelleen turvapaikkapäätösten vastavuoroista tunnustamista jäsenvaltioissa ja unionin vapaan liikkuvuuden ulottamista kansainvälistä suojelua saaneille. Edelleen EU:n tulee kehittää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 78 artikla (2) (a) ja (b) mukaisesti yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema niille jotka ovat saaneet kansainvälistä suojelua unionin alueella. Amnesty International edellyttää, että komissio monitoroi ja arvioi lainsäädännön toimivuutta ja sen pohjalta tehtyjen päätösten laatua. Arviointi ja monitorointi tulee resursoida riittävästi. Yhtä lailla vastaavaa seurantaa olisi tehtävä jäsenvaltioissa. Amnesty International pitää luonnoksessa esitettyä ehdotusta eri jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmistä tehtävästä vertailusta kannatettavana (s.4). Selvitys tulee resursoida riittävän hyvin ja sen puitteissa tulee kuulla sidosryhmiä ja kansalaisjärjestöjä.

2. Yksityiskohtaiset direktiivin artikkelit ja ulkomaalaislakiin ehdotetut lainkohdat

Menettelydirektiivin artikla 4

Amnesty International kannattaa EASO-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa a) – e) mainittujen koulutusaiheiden lisäämistä Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen. Amnesty International kiinnittää huomiota siihen, että 6 artiklan 4 kohdassa mainittu lista ei ole tyhjentävä. EASO-asetuksen 6 artiklan mukaan "turvapaikka-asioihin liittyvää tietämystä ja osaamista koskevan erityiskoulutuksen tai temaattisen

koulutuksen aiheita ovat muun muassa seuraavat". Amnesty International vaatii, että Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä huomioidaan, ettei lista ole tyhjentävä. Riittävää koulutusta on tarjottava myös muista keskeisistä aiheista, muun muassa kidutettujen ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Tämä on erityisen perusteltua menettelydirektiivin 24 artiklan ja ehdotetun ulkomaalaislain 96 a §:n asettaman velvollisuuden johdosta. Koulutusta on myös annettava muille viranomaisille kuin maahanmuuttoviranomaisille, ml. poliisi, rajavartiolaitos, säilöönottoyksiköiden henkilökunta, lääkärin, sosiaaliviranomaiset.

Menettelydirektiivin artikla 7

Menettelydirektiivin artikla 7, 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."

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."

Luonnoksessa todetaan, että hallintolain 14 § on riittävä, sillä sen mukaan alaikäisen puolesta hakemuksen voi jättää edunvalvoja, huoltaja, muu laillinen edustaja. 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.

Ulkomaalaislain 96 a § - Erityiset menettelylliset takeet

Amnesty International pitää menettelydirektiivin 24 artiklaa ja haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeiden tunnistamista tärkeänä. Amnesty International katsoo, että siinä tilanteessa kun haavoittuvassa asemassa oleville ei voida antaa heille erikseen säädettyjä erityisiä menettelyllisiä takeita, näihin hakijoihin ei tulisi lainkaan soveltaa nopeutettuja menettelyitä tai tutkimatta jättämismenettelyitä. Suomen lainsäädännössä tulisi vähintään huomioida menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohdassa mainittu seikka direktiivin 46 artiklan 7 kohdan takaamista oikeuksista (tulkkaus, oikeusapu, viikko aikaa valmistaa oma pyyntö) niille hakijoille, joihin ei voida soveltaa 31 artiklan 8 kohtaa.

On hyvä, että ehdotuksessa painotetaan, ettei vastaanottodirektiivin 21 artiklassa oleva lista haavoittuvassa asemassa olevista ole tyhjentävä. Haavoittuvuus voi syntyä eri ihmisille eri syistä ja eri tilanteissa. Esimerkiksi henkilö, joka ei listan mukaan olisi muutoin haavoittuvassa asemassa, saattaa joutua haavoittuvaiseen tilaan, jos hän joutuu pitkäksi ajaksi säilöönnotetuksi poliisivankilaan tai jos hänet eristetään säilöönottoyksikössä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on todennut ihmisten olevan haavoittuvassa asemassa hyvin erilaisissa tilanteissa. Direktiivin asettaman velvollisuuden toimeenpano käytännössä edellyttää siis asiantuntemusta haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta (kidutetut, traumatisoituneet, lapset jne.), mutta myös voimassa olevan ihmisoikeusnormiston ja EIT:n päätösten tuntemusta.

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.

Ulkomaalaislain 97 § - Turvapaikkatutkinta

Amnesty International pitää tervetulleena, että ulkomaalaislakiin kirjataan menettelydirektiivin 14 artiklan mukaisesti, että Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun. Amnesty International ei kannata ehdotusta, jonka mukaan poliisi voisi suorittaa puhutteluita tilapäisesti hakemusten määrän lisääntyessä voimakkaasti. Muun kuin määrittävän viranomaisen suorittama puhuttelu voi vaikuttaa menettelyn laatuun, ja sitä kautta päätösten laatuun, ja se voi myös vaikuttaa hakijan oikeuteen saada oikeudenmukainen menettely. On lähdettävä siitä, että Maahanmuuttovirastossa on puhuttelun kulkuun vaikuttava erityisosaaminen, ajankohtainen maatiieto ja muu asiantuntemus, jota ei voida yhtäkkiä hätätilanteessa siirtää toiselle viranomaiselle. Se myös asettaisi poliisin puhuttelemat hakijat eriarvoiseen asemaan verrattuna Maahanmuuttoviraston puhuttelemiin hakijoihin. Mikäli tämä vaihtoehto kuitenkin jätetään ehdotukseen, tulisi hallituksen esitykseen kirjata vaatimus, että poliisissa puhutteluita voisivat tehdä ainoastaan sellaiset virkamiehet, jotka olisivat saaneet erityistä koulutusta pakolaisoikeudesta, haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta, ja esimerkiksi maatiedosta.

Ulkomaalaislain 97 b § -Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Menettelydirektiivin 18 artikla edellyttää, että pätevät lääketieteen ammattilaiset tekevät lääkärintarkastukset, joissa selvitetään aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan viittaavia seikkoja. Luonnoksessa (s.20) todetaan, että Suomessa lääkärintarkastuksen voi tehdä vain pätevä terveydenhuollon ammattilainen, eikä turvapaikkapäätöksentekoa silmällä pitäen ole mahdollista eikä tarpeellista nimetä tiettyjä lääketieteen ammattilaisia tekemään artiklassa tarkoitettuja lääkärintarkastuksia. Komission tekemän selvityksen mukaan suuri osa turvapaikanhakijoista on kokenut kidutusta tai muuta väkivaltaa. Tämän johdosta lääkärintarkastukset ovat tärkeitä hakijan kokemusten ja taustojen selvittämiseksi. Kidutuksen ja trauman tunnistaminen edellyttää lääketieteen ammattilaisilta erityisosaamista ja siltä osin valtion tulisi sitoutua sen järjestämiseen ja rahoittamiseen.

Oikeudenmukaisen menettelyn (erityisesti "equality of arms"-periaate) kannalta on ongelmallista, että lääkärintarkastus julkisin varoin järjestettäisiin ainoastaan Maahanmuuttoviraston aloitteesta. Hakijan tulee voida myös itse vaatia lääkärintarkastuksen järjestämistä, jotta hän voisi esittää todisteita aiemmasta vainosta tai vakavasta haitasta.

Ulkomaalaislain 103 § - Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Luonnoksessa ehdotetaan, että hakemus voidaan jättää tutkimatta jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannelta maasta, johon hänet voidaan palauttaa; jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä; hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää; tai hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Amnesty International katsoo, että hakemuksen tutkimatta jättäminen voidaan sallia ainoastaan niissä tilanteissa, joissa henkilö on saanut tai voi saada kansainvälistä suojelua muualta, tai on täysi varmuus siitä, että henkilö ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Uusintahakemusten kohdalla on varmistettava, että kaikki seikat on tutkittu ensimmäisen hakemuksen yhteydessä, ja että uusia todisteita tutkitaan huolellisesti uusintahakemuksen yhteydessä. Tämä on turvattava siten, että uusintahakemuksen yhteydessä hakijalle järjestetään uusi puhuttelu. Amnesty Internationalin tiedossa on tapauksia, joissa uusintahakemuksen jälkeen henkilölle on myönnetty kansainvälistä suojelua siitä huolimatta, että ensimmäisen hakemuksen yhteydessä näin ei ole toimittu. Joissakin tapauksissa tämä on johtunut uusista todisteista, joissakin tapauksissa kansainvälistä suojelua on myönnetty sen jälkeen, kun kielteisen päätöksen saaneen hakijan

asia on edennyt kansainvälisille valvontaelimille, jotka ovat saattaneet myöntää hakijalle täytäntöönpanokiellon.

Ulkomaalaislain 104 § - Nopeutetun menettelyn käyttäminen

Amnesty International katsoo, että nopeutetut turvapaikkamenettelyt vaarantavat turvapaikanhakijoiden oikeusturvan. Nopeutetun menettelyn aikana hakijalla on vähemmän aikaa valmistella hakemusta, neuvotella avustajan kanssa, ja valmistautua puhutteluun. Nopeutettuja menettelyjä tulisi voida käyttää ainoastaan hyvin rajatuissa tapauksissa, joissa on ilmeistä että kansainvälistä suojelua koskevalle hakemukselle ei ole perustetta.

Ehdotetun mukaan nopeutettua menettelyä voitaisiin soveltaa lapseen, jos tämä on saapunut turvallisesta alkuperämaasta. Käsite "turvallinen alkuperämaa" on pakolaisoikeudellisesti hankala käsite. Jokaisella ihmisellä on oikeus paeta ja hakea turvaa toisesta maasta. Perusteet ja syyt kansainväliselle suojelulle on käsiteltävä yksilöllisesti, ottaen huomioon ihmisen syyt pakoon. Siksi nopeutettua menettelyä ei tulisi soveltaa hakijoihin, jotka ovat saapuneet "turvallisesta alkuperämaasta".

Ulkomaalaislain 201 § - Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Amnesty International katsoo, että hakijalta on oltava oikeus jäädä maahan odottamaan ratkaisua muutoksenhausta. Katsomme, että valituksella tulee olla maasta poistamista lykkäävä vaikutus, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää. Valituksen lykkäävä vaikutus on olennainen pakolaisoikeudellinen oikeussuojakeino, jonka tavoitteena on turvata, ettei hakijaa palauteta maahan, jossa hän voisi joutua vakavien ihmisoikeusloukkausten uhriksi. Koska palautuskielto on valtioita ehdottomasti sitova velvollisuus, on siihen liittyvät asiat arvioitava huolellisesti.

Menettelydirektiivi ei edellytä muutosta, jota nyt ehdotetaan lainkohdan 5 momenttiin. Amnesty International katsoo, että uusintahakemus on tutkittava perusteellisesti, ja hakijalle on järjestettävä puhuttelu jossa turvataan menettelylliset takeet (tulkkaukset, avustaja, valmistautuminen). Koska Suomessa on ollut käytännön tilanteita, joissa uusintahakemuksen johdosta hakijalle on myönnetty suojelua, katsomme, että uusintahakemuksella on oltava aiemman hakemuksen täytäntöönpanon keskeyttävä vaikutus. Muutoin uusintahakemukselta viedään pohja. Amnesty International vastustaa ehdotettua muutosta ensimmäisen uusintahakemuksen osalta.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Susanna Mehtonen
Oikeudellinen asiantuntija