

Sisäministeriölle

AI FI 35/2018  
23.10.2018

**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)

## **Lausunto sisäministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym. (SMDno-2018-1297)**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

### **1. Yleistä**

Amnesty kiinnittää ministeriön huomiota siihen, ettei tässä esitysluonnoksessa, kuten muissakaan turvapaikanhakijoiden asemaa koskevissa hallituksen esityksissä, ole arvioitu esitettyjen muutosten ihmisoikeusvaikutuksia. Ihmisoikeusvaikutusten etukäteisarviointi olisi erityisen tärkeä, sillä turvapaikanhakijoiden asemaan vaikuttavat muutokset voivat pahimmillaan johtaa kasvavaan riskiin palauttaa hakijoita palautuskiellon vastaisesti maahan, jossa heidän henkensä tai terveytensä olisi vaarassa. On myös huomattava, että turvapaikanhakijoiden asemaan tehdyt heikennykset kumuloituvat, ja olisi erittäin tärkeää arvioida eri lakimuutosten yhteisvaikutuksia turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumiseen.

### **2. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja käännyttämispäätöksen täytäntöönpano**

Sisäministeriön laatiman esitysluonnoksen julkilausuttuna tavoitteena on uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuden vähentäminen sekä uusintahakemusten määrän pienentäminen. Tästä syystä ministeriö esittää uusintahakemusten käsittelyyn muutoksia, jotka vastaisivat EU:n menettelydirektiivin minimistandardeja, kun aiemmin Suomi on ylittänyt standardit joiltain osin. Tavoitteena on lisäksi maasta poistamisen täytäntöönpanon tehostaminen.

Esitysluonnoksen mukaan uusintahakemusten määrät ovat kasvaneet vuosina 2017 ja 2018 selvästi edellisistä vuosista. Tämän on oletettu johtuvan hakijoiden tarkoituksesta käyttää järjestelmää väärin ja

tehdä uusintahakemuksia ilman asianmukaisia perusteita. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan esitetty tälle oletukselle minkäänlaisia perusteita.

Amnesty pitää todennäköisempänä, että uusintahakemusten määrän kasvu johtuu etenkin vuoden 2016 aikana tehdyistä heikennyksistä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan ja turvapaikkamenettelyn laatuun. Menettelyn laatua heikensivät esimerkiksi turvapaikkapuhutteluun ja turvapaikkaperusteiden selvittämiseen liittyvät aikataulupaineet.

Mikäli turvapaikkaedellytyksiä ei ole selvitetty riittävän laajasti, tai turvapaikanhakijalle on jäänyt tunne riittämättömästä ja kiireellä tehdystä puhuttelusta, on itsestään selvää, että hakija kielteisen päätöksen saatuaan tekee uusintahakemuksen. Myös sillä seikalla, että hakijoilla ei pääsääntöisesti ole enää mahdollisuutta saada avustajaa turvapaikkapuhutteluun, on vaikutusta sekä tosiasialliselle edellytysten yksityiskohtaiselle selvittämiseen, että hakijan tunteelle riittävällä tarkkuudella tehdystä puhuttelusta ja ratkaisusta.

Turvapaikanhakija saattaa kertoa avustajalleen asioita, joita hän ei välttämättä uskalla puhuttelussa viranomaiselle kertoa. Hakijat tulevat usein maista, joissa viranomainen ei ole kovin luotettava, tai viranomainen on vainonnut hakijaa. Amnesty katsookin, että tehokkaampi keino uusintahakemusten vähentämiseksi olisi palauttaa aiempi oikeustila ja antaa kaikille hakijoille mahdollisuus avustajan käyttämiseen jo menettelyn alusta alkaen, mukaan lukien turvapaikkapuhuttelussa.

Periaate, että hakijat esittäisivät kaikki tiedossaan olevat perusteet kansainväliselle suojelulle jo ensimmäisen hakemuksen aikana, on tietenkin tavoiteltava. Myös tässä asiassa avustajien käyttö turvapaikkapuhuttelussa, ja ylipäänsä alkuvaiheen menettelyssä jo ennen muutoksenhakuvaihetta, olisi erityisen tärkeää. Avustajan läsnäolo edesauttaisi sen varmistamista, ettei olennaisia seikkoja jää kertomatta epähuomiossa tai siksi, ettei hakija tiedä mitkä kaikki seikat on syytä mainita.

Sisäministeriö esittää, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttäisi, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää nyt esille tuomiaan turvapaikkaperusteita aiemman hakemuksen aikana. Amnesty pitää linjausta ongelmallisena, sillä hakija ei aina kykene kertomaan tietynlaisista tapahtumista, kuten seksuaalisesta hyväksikäytöstä tai seksuaalivähemmistöön kuulumisesta ja siitä aiheutuneesta vainosta, mikäli hän on liian traumatisoitunut tai mikäli puhuttelija ei ole kyennyt luomaan riittävän luottamuksellista ilmapiiriä. Luottamuksellisuuden tunne puhuttelussa saattaa olla vaikea saavuttaa nykyisillä aiempaa kireämmillä aikatauluilla. Tällöin avustajan läsnäolon tarve korostuu entisestään.

EU-lainsäädäntö tehdään usein minimiharmonisointina, jolloin tarkoituksena on saattaa niiden jäsenmaiden lainsäädäntö korkeammalle tasolle, joiden lainsäädännössä taatut oikeudet ovat EU:n keskiarvoa alemmalla tasolla. Tarkoituksena ei siis ole, että ne jäsenmaat, joiden sääntely on minimiharmonisointia korkeammalla tasolla, alentaisivat lailla säättämäänsä oikeuksia. Tästä olisi kyse maksimiharmonisoinnissa. Amnesty katsoo, ettei Suomen tule heikentää kansallisessa lainsäädännössä taattuja oikeuksia. Tämä on erityisen olennaista ottaen huomioon, että uusintahakemusten määrän vähentämiseen on olemassa parempia keinoja, joista on jo yllä mainittu.

Kyseiset muutokset aiheuttavat suuren riskin, että Suomi rikkoo palautuskieltoa ja käännäyttää henkilöitä maihin, joissa heitä uhkaa vaino, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että kaikkiin hakemuksiin, myös uusintahakemuksiin, suhtaudutaan vakavasti ja ne tutkitaan perusteellisesti. Uusintahakemuksen käsittelyssä oletuksena ei voi olla, että hakemus on tehty väärinkäyttötarkoituksessa.

Erityisesti mahdollisuus käännätyksen täytäntöönpanoon jo ensimmäisen uusintahakemuksen kohdalla on ongelmallinen, sillä siihen liittyy suuri palautuskiellon loukkauksen riski. Amnesty edelleen huomauttaa, että uusintahakemukset käsitellään jo nyt nopealla tahdilla.

### **3. Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus**

Sisäministeriö katsoo, että turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden alkaminen uudelleen uusintahakemuksen jättämispäivästä on kannustanut uusintahakemusten tekemiseen. Tästä syystä ministeriö ehdottaa, että säännöksen sanamuotoa olisi tulkittava siten, että uusintahakemuksen jättäminen aloittaa työnteko-oikeuden alkamisen määräajan laskemisen alusta uudelleen. Ehdotukseen kirjattuna tavoitteena on estää mahdollisuus jatkaa työntekoa tekemällä uusintahakemus.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus on voimakkaasti ristiriidassa turvapaikanhakijoiden oikeuksien kanssa. On vaikea uskoa, että uusintahakemuksia käytettäisiin keinona jatkaa työntekoa, sillä uusintahakemukset käsitellään yleensä hyvin nopeasti. Esitysluonnoksessa ei myöskään esitetä tälle ministeriön tekemälle oletukselle minkäänlaisia perusteita.

Mikäli hakija saisi uusintahakemuksen perusteella luvan jäädä Suomeen, olisi kohtuutonta, että hänen työnteko-oikeutensa olisi katkennut väillä useaksi kuukaudeksi. Työnteko on myös turvapaikanhakijan kotoutumisen kannalta keskeinen tekijä, eikä ole perusteltua vaikeuttaa tätä muuttamalla vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Muutos olisi kohtuuton myös työnantajien näkökulmasta, eikä työnteko-oikeuden katkeaminen millään tavalla hyödyttäisi myöskään suomalaista yhteiskuntaa.

### **4. Kansainvälistä suojelua hakevan matkustusasiakirjan haltuunotto**

Sisäministeriö haluaa tehostaa käännätyispäätösten täytäntöönpanoa varmistamalla, että turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjat ovat viranomaisten hallussa koko prosessin ajan ja siten käytettävissä heti, kun maasta poistaminen tulee ajankohtaiseksi.

Amnesty vastustaa tätä muutosta, sillä sitä ei voi pitää välttämättömänä eikä oikeasuhtaisena. Esitysluonnoksessa muutosta perustellaan sillä, että ”kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä Suomessa kasvoi merkittävästi vuonna 2015”, ja maahanmuuttovirasto arvioi tuolloin ”hakemusten kokonaismäärän ja hakijoiden profiilin huomioon ottaen, että merkittävä osa hakemuksiin tehtävistä päätöksistä tulisi jatkossa olemaan kielteisiä ja sisältämään hakijan käännätyksen, ja että maasta poistettavien henkilöiden määrä tulisi kasvamaan.” Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että arvio on tehty hakemusten määrän ja hakijoiden profiilin perusteella. Jokainen turvapaikkahakemus tulee kuitenkin tutkia yksilöllisesti ja hakijoiden profilointi ennen puhuttelua on ongelmallista etenkin lainmuutosten perusteena. Pelkästään hakemusten määrän kasvun perusteella ei myöskään voida olettaa kielteisten päätösten määrän kasvavan, sillä turvapaikanhakijoita tulee eniten niistä maista, joissa turvallisuustilanne on heikko.

Ehdotuksen pohjalla näyttäisi olevan laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017-2020. Turvapaikanhakijoiden kohdalla kyse ei kuitenkaan ole laittomasta maahantulosta tai maassa oleskelusta. Lisäksi turvapaikanhakijoiden määrä on laskenut huomattavasti vuoden 2015 tasosta. Kyseiset seikat huomioon ottaen turvapaikanhakijoiden matkustusasiakirjojen haltuunottoa koko prosessin ajaksi ei voida pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Viranomaisilla on myös edelleen käytössään ulkomaalaislain turvaamistoimet, joita voidaan pitää niiden sisältämän yksilöllisen harkinnan takia oikeampisuhtaisina kuin geneeristä matkustusasiakirjan haltuunottoa.

## 5. Edellytys perheenkokoajan alaikäisyydestä

Sisäministeriön tavoitteena on lisäksi saattaa pakolaisaseman saaneen yksin tulleen alaikäisen perheen yhdistämistä koskevat säännökset vastaamaan Euroopan unionin tuomioistuimen antamaa ratkaisua asiassa C 550/16.

Amnesty pitää tätä muutosta erittäin tervetulleena ja hakijoiden oikeusturvan kannalta tärkeänä. Muutos yhdenmukaistaa alaikäisinä tulleiden hakijoiden kohtelua. Sitä ei kuitenkaan tulisi rajoittaa koskemaan pelkästään pakolaisaseman saaneita, vaan ulottaa myös toissijaista suojelua saaneisiin alaikäisiin.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen  
Oikeudellinen asiantuntija