



Lausunto Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksesta eduskunnalle 2022, K7/2022 vp

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

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

1. Yleistä

Amnesty International pitää yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomusta erinomaisesti laadittuna ja kattavana koosteena keskeisistä yhdenvertaisuuden toteutumiseen Suomessa liittyvistä ongelmista. Erityisen arvokkaita ovat valtuutetun toteuttamat selvitykset palautettavien oikeuksien vahvistamisesta¹, ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöstä² sekä kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistämisestä³. Kyseiset tutkimukset tuottivat toisaalta uutta tietoa, toisaalta vahvistivat esimerkiksi järjestöjen työnsä kautta saamaa kokempohjaista tietoa. Niiden pohjalta laadittiin myös monia osuvia suosituksia.

Amnesty tukee yleisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessaan antamia suosituksia eduskunnalle, mutta rajaa lausuntonsa ulkomaalaisten, erityisesti turvapaikanhakijoiden, asemaa koskeviin osioihin ja niiden tiettyihin havaintoihin.

2. Ulkomaalaisten asema ja oikeudet Suomessa

2.1. Lapsen oikeudet ja perhe-elämän suoja

2.1.1 Lapsen edun ensisijaisuus

¹ [Miten vahvistaa palautettavien oikeuksia – haavoittuvuuden tunnistaminen ja huomioon ottaminen palautustoiminnassa \(syrjinta.fi\)](#)

² [Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö \(syrjinta.fi\)](#)

³ [Lapset+ilman+perhettä+Kansainvälistä+suojelua+saaneiden+alaikäisten+perheenyhdistäminen+\(PDF\).pdf \(syrjinta.fi\)](#)

Amnesty katsoo Yhdenvertaisuusvaltuutetun tapaan, että lapsen edun arvioinnissa ja toteuttamisessa on merkittäviä puutteita mitä tulee ulkomaalaisasioihin ja ulkomaalaislain soveltamiseen. Lapsen edun puutteellinen arviointi loukkaa lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämän suojaan. Erityisesti tämä korostuu perheenyhdistämistä koskevilla asioilla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kertomuksessaan erityistä huomiota tapauksiin, joissa lapsiperheen ulkomaalainen vanhempi saa kielteisen oleskelulupapäätöksen, vaikka perhe-elämää olisi vietetty Suomessa jo vuosien ajan. Vanhemman mahdollinen aiempi ulkomaalaislain säännösten vastainen menettely, kuten turvapaikkahakemuksen yhteydessä antamat väärät henkilötiedot tai ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelu on saatettu katsoa merkityksellisemmiksi seikoiksi, kuin lapsen etu ja perhe-elämän suoja.

Lapsen edun ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että lapsen edun mukaiselle päätökselle on vaihtoehtojen punninnassa annettava korkeampi painoarvo, kuin muille päätösvaihtoehdoille. Päätöstä tehdessä on siis valittava vaihtoehto, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut, että Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien päätöksissä ei kuitenkaan toteudu Lapsen oikeuksien sopimuksen vaatimus lapsen edun ensisijaisuudesta kaikessa päätöksenteossa. Lisäksi ulkomaalaislain 6 §:n lapsen etua koskeva säännös on kirjoitustavaltaan suppeampi kuin Lapsen oikeuksien sopimuksen säännös eikä siinä viitata nimenomaisesti lapsen edun ensisijaisuuteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu viittaa kertomuksessaan vuonna 2020 tekemäänsä selvitykseen kansainvälistä suojelua saaneiden lasten perheenyhdistämispäätöksistä.⁴ Myös näistä päätöksistä ilmeni, että ulkomaalaisasioissa lapsen etu näyttyy kriteerinä, joka saa todellista merkitystä hyvin harvoin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että lapsen edun ja oikeuksien on toteuduttava ulkomaalaisasioissa täysimääräisesti ja että ulkomaalaislain lapsen oikeuksia koskevia pykälä on kehitettävä vastaamaan muun muassa Lapsen oikeuksien sopimusta. Amnesty yhtyy näihin suosituksiin. On tärkeää, että lapsen etua arvioidaan perusteellisesti ja se otetaan ensisijaisena päätöksentekokriteerinä huomioon myös ulkomaalaisasioissa.

2.1.2 Maahantulosäännösten kiertäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää kertomuksessaan huomiota myös ulkomaalaislain 36 §:n 2 momenttiin maahantulosäännösten kiertämisestä. Maahantulosäännösten kiertämisellä perustellaan usein kielteisiä perheenyhdistämispäätöksiä. Päätöksissä ulkomaalaislakia tulkitaan ihmis- ja perusoikeuksia rajoittavasti korostaen ensisijaisesti maahantulosäännösten kiertämisperustetta eikä esimerkiksi lapsen etua. Maahanmuuttoviraston tekemissä päätöksissä on esimerkiksi katsottu, ettei vanhemmilla ole ollut pakottavaa syytä lähettää lasta yksin turvaan, vaan lapsen lähettämällä hakemaan turvapaikkaa on tähdätty siihen, että perheenyhdistämisen kautta muu perhe saisi lapsen avulla oleskeluluvat Suomesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi vuonna 2020 perheenyhdistämisestä julkaisemassa selvityksessään, että kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, tämä on osoitus siitä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä. Amnesty pitää kannanottoa tärkeänä ja korostaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin, että lapsen edun tulisi olla päätöksissä ensisijainen arviointiperuste, kuten Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo myös esille, että nykyinen soveltamiskäytäntö, jossa lapsi voidaan erottaa vanhemmistaan ulkomaalaislain 36.2 §:n nojalla on ongelmallinen myös perustuslain näkökulmasta ja onkin kyseenalaista, täyttääkö lapsen edun ja perhe-elämän rajoittaminen kyseisellä maahantulosäännösten kiertämisestä koskevalla säännöksellä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettuja kriteerejä.

⁴ [Lapset+ilman+perhettä+Kansainvälistä+suojelua+saaneiden+alikäisten+perheenyhdistäminen+\(PDF\).pdf \(syrjinta.fi\)](#)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että maahantulosäännösten kiertämistä koskeva soveltamiskynnys vaikuttaa alhaiselta ja säännöstä sovelletaan hyvin erilaisiin tapauksiin. Valtuutetun mukaan säännöksen tulisi selkeämmin täyttää perustuslain asettamat vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä perhe-elämän suojasta. Valtuutettu suosittaakin, että ulkomaalaislain 36.2 §:n soveltamisalaa rajataan sekä perhesideasioissa, että muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla. Säännöksen soveltaminen ei saa johtaa lapsen edun vastaisiin ratkaisuihin, eikä etenkään lapsen erottamiseen vanhemmastaan. Amnesty yhtyy näihin suosituksiin.

2.1.3 Toimeentuloedellytys

Amnesty haluaa korostaa, että maahantulosäännösten kiertämisen lisäksi lapsen edun ja perhe-elämän suojan puutteellinen arviointi korostuu toimeentuloedellytyksen vaatimuksessa.

Vuodesta 2016 turvattua toimeentuloa on edellytetty myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheen yhdistämisessä vain vähäisin poikkeuksin. Turvapaikan saaneiden perheen yhdistämiseen toimeentuloedellytystä ei sovelleta, jos hakemus on jätetty kolmen kuukauden kuluessa turvapaikkapäätöksen saamisesta, ja jos perheside on muodostettu jo ennen perheen kokoajan saapumista Suomeen. Toissijaista suojelua saaneiden kohdalla toimeentuloa edellytetään aina. Hakijoiden haastavat ja haavoittuvat olosuhteet huomioiden kolmen kuukauden tiukasti sovellettava aikaraja on erittäin ongelmallinen usealle perheelle. Pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden erilaiselle kohtelulle ei ole myöskään perusteita, sillä molemmat ihmisryhmät ovat paenneet kotimaastaan vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

Tällä hetkellä toimeentulo vaatimuksen suuruus on kohtuuton etenkin kansainvälistä suojelua saaneille. Esimerkiksi nelihenkisen perheen perheen yhdistämiselle edellytetty tulotaso on 2600 euroa nettotuloina kuukaudessa ja yli puolet suomalaisista tienaa tätä vähemmän. Kansainvälistä suojelua saaneet henkilöt työllistyvät kotoutumisvaiheessa usein matalapalkka-aloille, johtuen muun muassa kielitaidon puutteesta, mahdollisesti koulutuksen puutteesta ja ennen kaikkea työelämän rakenteellisesta syrjinnästä.

Kohtuuttomien päätösten välttämiseksi toimeentuloedellytyksestä voidaan poiketa yksittäistapauksissa kolmen kuukauden aikarajan umpeuduttua poikkeuksellisen painavasta syystä tai jos lapsen etu sitä edellyttää. Tosiasiassa kynnys poiketa toimeentuloedellytyksestä on kuitenkin korkea ja lapsen etua, perhe-elämän suojaa ja mahdollisuutta jatkaa perhe-elämää ei ole riittävästi huomioitu. Esimerkiksi sitä, että hakijat ovat perheen kokoajan ydinperheen jäseniä, kuten hänen alaikäisiä huollettavia lapsiaan, ei ole pidetty riittävän perusteena poiketa toimeentuloedellytyksestä, vaikka tämä johtaisi perhe-elämän katkeamiseen.

Amnesty katsoo, että toimeentuloedellytys tulee poistaa kaikilta kansainvälistä suojelua saaneilta.

2.2. Paperittomien asema

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa viitataan vuosina 2015–2016 voimaan tulleisiin lakimuutoksiin, kuten humanitaarisen suojelun poistamiseen ja tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytysten kiristämiseen, turvapaikanhakijoiden oikeusavun supistamiseen sekä vastaanottopalveluiden keston rajoittamiseen. Myös uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen kynnystä nostettiin vuonna 2019. Lisäksi työnteko-oikeuden ja vastaanottopalveluiden lakkaaminen sidottiin käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Lakimuutosten lisäksi lainsoveltamista turvapaikka-asioissa tiukennettiin, kuten Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Turun yliopistojen tutkimuksesta Irakin kansalaisia koskevista päätöksistä vuosilta 2015–2017 on nähtävissä.⁵

Lainsäännösten ja käytäntöjen kiristäminen on johtanut siihen, että ihmiset, jotka aiemmin olisivat saaneet oleskeluluvan, saavat nyt yhä useammin kielteisen päätöksen – myös vaikka ihminen olisi kotoutunut Suomeen

⁵ [Microsoft Word - Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017.docx \(utu.fi\)](#)

ja hänellä olisi periaatteessa perusteet oleskeluluvulle. Yhtenä ongelmana paperittomilla on kansallisen matkustusasiakirjan puuttuminen. Voimassa olevan matkustusasiakirjan olemassaolo sekä riittävä toimeentulo ovat edellytyksiä esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella myönnettävälle oleskeluluvulle. Lisäksi ulkomaalaislain 36 §:n yleisten edellytysten, joihin kuuluu maahantulosäännösten kiertämisen lisäksi muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen, katsotaan rajoittavan paperittomina Suomessa eläneiden oleskeluluvan saamista. Paperittomien oleskelu Suomessa ilman oleskeluoikeutta katsotaan usein sellaiseksi lain rikkomiseksi, että se estää luvan myöntämisen, vaikka muut edellytykset siihen olisivat olemassa.

Lainsoveltajan tulisi tulkita lakia perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, mikäli lainsäädännökset antavat harkintavaltaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa viitataan ulkomaalaislain 52 §:ään, jonka mukaan oleskelulupa voidaan myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä, mikäli luvan myöntämättä jättäminen olisi ilmeisen kohtuutonta terveydentilan, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi. Kuitenkin soveltamiskäytännössä kynnys myöntää oleskelulupa tällä perusteella on hyvin korkea ja lupaa onkin lähes mahdoton saada esimerkiksi Suomeen syntyneiden siteiden, kuten perheen tai työpaikan vuoksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että ulkomaalaislaissa mahdollistettaisiin hakijan kokonaistilanteen huomioon ottaminen nykyistä paremmin eikä hakijan yrityksiä virallistaa oleskelunsa (kuten uusintahakemuksia) pidettäisi moitittavana toimintana. Myös työnteko-oikeutta koskevia säännöksiä on yksinkertaistettava turvapaikanhakijoiden kohdalla. Valtuutettu suosittelee lisäksi, että Suomeen ennen vuotta 2017 saapuneiden ja täällä ilman oleskelulupaa edelleen oleskelevien ihmisten oleskelu tulisi virallistaa erillislailla.

Amnesty yhtyy näihin suosituksiin. Erillislaki, jolla laillistettaisiin ennen vuotta 2017 tulleiden turvapaikanhakijoiden oleskelu Suomessa, ovat he sitten edelleen turvapaikkaprosessissa tai paperittomina, on tärkeä saada aikaan. Laillistaminen ehkäisisi syrjäytymistä, varjoyhteiskunnan muodostumista, harmaata taloutta, ihmisten hyväksikäyttöä esimerkiksi työelämässä sekä ihmiskauppaa ja muita ihmisoikeusloukkauksia. Myös sisäministeriö on selvittänyt mahdollisuuksia laillistaa paperittomien oleskelua ja ehdottaa saman tyyppistä kertalaillistamisratkaisua.⁶

Erillislailla tapahtuvan laillistamisen lisäksi Amnesty katsoo, että ulkomaalaislainsäädäntöä tulee uudistaa siten, että paperittomuutta ei enää rakenteellisista syistä, kuten lainsäädännön ja käytäntöjen takia muodostu. Esimerkiksi ihmisoikeusmyönteinen päätösharkinta, hakijan kokonaistilanteen huomioiva lainsäädännös, oleskelulupien myöntämisen helpottaminen, vaikka passivaatimus ei toteudu, sekä hakijan entiseen turvapaikkahakemukseen ja paperittomana elämiseen liittyvien ulkomaalaisrikkomusten jättäminen huomioimatta oleskeluluvan esteinä, ovat kiireellisiä lainmuutostarpeita. Muita muutostarpeita ovat muun muassa vuonna 2019 tehtyjen uusintahakemusten kiristysten poistaminen, humanitaarisen suojelun saattaminen takaisin lakiin ja päätöskäytännön inhimillistäminen.

2.3. Ulkoministeriön ja Suomen edustustojen rooli perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin Amnesty on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen edustustojen toiminnalla ja konsulipalvelujen järjestämiseen liittyvillä ratkaisuilla on merkittävä vaikutus etenkin haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksille, kuten lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutumiseen. Erityisesti tämä korostuu perheenyhdistämistä koskevissa asioissa.

2.3.1 Koronapandemia

⁶ [Ilman oleskeluoikeutta maassa olevien tilanteeseen selvitetiin mahdollisia ratkaisuja - Sisäministeriö \(intermin.fi\)](#)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esille, että ulkomaan edustustojen rooli viisumi- ja oleskelulupaprosessissa korostui entisestään koronapandemian myötä. Kun ulkoministeriön asettamien rajoitusten johdosta viisumihakemuksia ei käsitelty, eikä edustustoissa voinut käydä tunnistautumassa oleskelulupahakemuksen vireille saattamiseksi, monilta estyi mahdollisuus viettää tosiasiallista perhe-elämää puolison tai lasten kanssa hyvin pitkäksi aikaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että pitkäaikaiset rajoitukset, joita koronan perusteella tehtiin ja jotka rajoittivat edustuston palvelujen saatavuutta, ovat hyvin ongelmallisia hakijoiden oikeuksien kannalta. Valtuutettu toteaa, että hakijoilla ei ole ollut mahdollisuutta saada hakemusasioitaan edes vireille ja että rajoituksia sovellettiin joustamattomasti eikä esimerkiksi hakijoiden haavoittuvaa asemaa otettu huomioon. Ulkoministeriöllä ja edustustoilla on velvollisuus myös poikkeusoloissa turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä noudattaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta.

Amnesty yhtyy yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksiin erittäin vahvasti ja tuo esille, että jo ennestään pitkään kestänyt vaativa perheenyhdistämisprosessi pitkittyi pandemian myötä tapahtuneiden edustustojen sulkemisten takia huomattavasti. Pitkittyneet perheenyhdistämisprosessit aiheuttavat jatkuvaa huolta ja ovat perheenjäsenille psyykkisesti erittäin raskaita.⁷

2.3.2 Haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien turvaamisessa puutteita

Amnesty tunnistaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa samoja juridisia, hallinnollisia, taloudellisia ja käytännön esteitä, jotka tekevät käytännössä perheenyhdistämisestä mahdotonta monelle ihmiselle. Esteet korostivat jo ennen koronapandemiaa, kuinka haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien turvaamisessa on useita puutteita ja ongelmakohtia.

Ensinnäkin perheenyhdistyshakemuksen jättäminen on vuodesta 2016 ollut maksullista myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenille. Usean perheenjäsenen perheissä maksut nousevat helposti korkeiksi. Toiseksi perheenyhdistämishakemuksen voi jättää vain ulkomailla oleskeleva perheenjäsen Suomen edustustossa ja hakemuksen tekeminen edellyttää, että perheenjäsen voi laillisesti saapua ja oleskella siinä maassa, jossa sijaitsevalle Suomen edustustolle hakemus tulee jättää. Perheenjäsenellä on siis oltava asianmukaiset matkustusasiakirjat ja -luvat edustustoon päästäkseen. Konfliktialueilla asuvien on kuitenkin usein mahdotonta saada tarvittavia asiakirjoja, ja huomattavalla osalla esimerkiksi somalialaisista ei ole passia.

Lisäksi edustustot, joissa tietyistä maista kotoisin olevat hakijat voivat perheenyhdistämishakemuksen jättää, on tarkkaan määritelty, eivätkä nämä edustustot aina ole helpoimmin hakijoille saavutettavissa olevia edustustoja. Esimerkiksi Syyriasta olevien hakijoiden täytyy matkustaa Turkkiin jättääkseen hakemuksen. Matkat edustustoon ovat pitkiä ja vaarallisia. Tarvittavien dokumenttien ja asiakirjojen hankkiminen sekä itse matka edellyttävät myös huomattavia varoja.

Valtuutettu katsoo, että muun muassa Suomen perustuslaki, YK:n Lapsen oikeuksien sopimus ja EU:n perheenyhdistämisdirektiivi edellyttävät ratkaisuja, joilla mahdollistetaan pakolaistaustaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asiointi siinä lähetystössä, jossa se on heille tosiasiallisesti mahdollista. Amnesty pitää tällaisten ratkaisujen löytämistä äärimmäisen tärkeänä. Perheenyhdistämiselle asetettuja lain ja käytännön esteitä tulee purkaa, jotta Suomi täyttää kansainväliset velvoitteensa perhe-elämän suojaamisesta sekä lapsen oikeuksien noudattamisesta. Suomi onkin saanut kansainvälisiä sopimuksia valvovilta elimiltä, kuten YK:n ihmisoikeuskomitealta, suosituksia perheenyhdistämisen helpottamiseksi.⁸

2.3.3 Afganistanin tilanne

⁷ Katso esimerkiksi [Perheenyhdistäminen_haastattelut.pdf \(socca.fi\)](#)

⁸ [CCPR/C/FIN/CO/R.7 \(ohchr.org\)](#)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo kertomuksessaan esille, että Afganistanin nopeasti heikentyneeseen tilanteeseen vastaaminen osoitti, että yhteisen tahtotilan löytyessä löytyy myös ratkaisuja, joilla perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on mahdollista turvata. Aiemmin, jopa koronapandemian aikana, afganistanilaiset joutuivat matkustamaan Intiaan perheenyhdistämisasiossa. Vuoden 2021 lopulla afganistanilaisten perheenyhdistämishakemuksia alettiin kuitenkin ottaa vastaan Suomen Iranin suurlähetystössä. Toisaalta tässäkin menettelyssä osoittautui olevan ongelmia, kuten afganistanilaisten Iraniin matkustaneiden ihmisten viisumien vanhenemiset, jolloin perheenyhdistämishakemuksen edellytyksenä oleva oleskeluoikeus maassa, jossa hakemus jätetään, ei ollut enää voimassa. Afganistanin tilanne korosti siten edustustoissa asioimiseen liittyviä ongelmakohtia.

Kertomuksessa huomautetaan myös, että perheenkokoajat ja hakijat eivät saaneet aina edustustoilta edes vastauksia tiedusteluihinsa. Tilanne osoitti, että niin Suomessa kuin ulkomaillakin oleva hakija ei saa asianmukaista neuvontaa viranomaisilta prosessiinsa. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittaakin, että ulkomaalaislakia muutetaan siten, että oleskeluluvan hakemista koskeva lainkohta tai sen tulkinta ei aiheuta esteitä perhe-elämän kunnioittamiselle ja lapsen oikeuksien toteutumiselle. On selvítettävä, miten viranomaisen neuvontavelvollisuus oleskelulupa-asioissa järjestetään perustuslain velvoitteiden mukaisesti. Niin Suomessa kuin ulkomaillakin olevan hakijan on saatava viranomaiselta tarvittavaa neuvontaa prosessiinsa.

Amnesty kannattaa kyseisiä suosituksia. Amnesty toteaa myös, että oleskeluvan, kuten perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättäminen lähimpään edustustoon tulisi mahdollistaa ja suhtautua hakemuksiin nykyistä joustavammin. Toisaalta aiemmin Suomessa perheenkokoaja pystyi jättämään hakemuksen, mikä helpotti sekä edustustojen hallinnollista taakkaa, kun hakemus jätettiin Maahanmuuttovirastolle, että edisti perheenjäsenten mahdollisuuksia saada perheensä yhdistettyä, kun hankala hakemusmenettely ja hakemuksen toimittaminen edustustoon ei ollut perheenyhdistämisen tosiasiallisena esteenä. Amnesty katsookin, että tämä käytäntö tulisi palauttaa.

2.4. Maastapoistaminen

Maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanoon liittyy vakavien ihmisoikeusloukkausten, kuten palautuskiellon loukkauksen, riski. Erityisesti haavoittuvien ihmisten, mukaan lukien lapset, oikeuksien toteutumisesta on kannettava erityistä huolta. Amnesty haluaa kiittää Yhdenvertaisuusvaltuutettua siitä urauurtavasta työstä, jota tämä on tehnyt maastapoistamista valvovana viranomaisena maasta poistettavien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien hyväksi.

2.4.1 Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten huomioiminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on kohdentanut valvontaresurssiaan muun muassa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksiin. Valtuutettu toteaa, että haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden kohdalla vaara perusoikeuksien loukkauksesta on vielä suurempi kuin muiden palautettavien kohdalla, koska haavoittuva asema voi vaatia poliisilta erityisiä toimia, joita ei muiden palautettavien kohdalla ole tarvetta pohtia. Erityisen riskialttiita ovat tilanteet, joissa haavoittuvuutta ei ole tunnistettu Suomessa oleskelun aikana viranomaismenettelyissä.

Poliisihallitus on antanut ohjeen maastapoistamisen täytäntöönpanosta. Ohjeessa ei kuitenkaan ole käsitelty haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien erityistarpeita ja niiden huomioon ottamista. Toisaalta Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kertomuksessaan, että yksittäisissä palautuksissa sekä poliisilla että vastaanottokeskuksilla on perusoikeusmyönteisiä toimintatapoja, joissa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet on hyvin kartoitettu ja huomioitu. Amnesty toteaa, että tämä konkretisoi sitä, että

maastapoistamisen käytännöt vaihtelevat, mikä johtaa siihen, etteivät palautettavien oikeudet aina toteudu ja riski palautuskiellon loukkauksille kasvaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että poliisille ja vastaanottokeskuksiin luotaisiin rakenteet, toimintamallit ja ohjeistus, jotka turvaavat haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien oikeudet palautusta valmisteltaessa ja sen aikana. Poliiseille ja vastaanottokeskusten henkilökunnalle tulee järjestää säännöllistä koulutusta haavoittuvuuden tunnistamisesta ja sen merkityksestä palautusta valmisteltaessa ja sen aikana. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevan henkilön maastapoistamisessa tulee olla tulkki läsnä koko operaation ajan, mikäli yhteistä kieltä ei ole ja tulkkaukseen tulee varata riittävät resurssit.

Amnesty kannattaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksia haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien henkilöiden oikeuksien vahvistamiseksi. Amnesty pitää erityisen tärkeänä maasta poistamisen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten kouluttamista. Amnesty toteaa lisäksi, että viranomaisilla on myös yleisesti vaikeuksia haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisessa. Haavoittuvuuksien tunnistamista pitäisikin edistää ja turvapaikanhakijoiden sekä palautettavien ihmisten kanssa tekemisissä olevia kouluttaa toistuvasti haavoittuvuuksien tunnistamisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin Amnesty myös korostaa, että turvapaikanhakijoina lapset ovat aina haavoittuvassa asemassa ja lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun haavoittuvuutensa vuoksi. Amnesty kannattaakin Yhdenvertaisuusvaltuutetun suositusta, että poliisi loisi selkeän prosessin lapsen edun arvioimiseksi ennen palautuksen täytäntöönpanoa. Tämä tulee suunnitella yhdessä asiantuntijoiden kanssa ja liittää myös osaksi poliisin koulutusta.

2.4.2 Maastapoistamis päätös ja riski palautuskiellon loukkauksille

Ehdottoman palautuskiellon mukaan ketään ei tule palauttaa alueelle, jossa hän voi joutua vakavien ihmisoikeusloukkausten, kuten kidutuksen tai muun epäinhimillisen, halventavan tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on havainnut haasteita etenkin kansainvälistä suojelua koskevien käännytyspäätösten täytäntöönpanon osalta, kuten lainsäädännön epäselvyys ja palautuskäytäntöjen epävarmuus, mutta myös kansallisten tuomioistuinten korkea kynnyks määrittää käännytyksen täytäntöönpanokielto. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tavoin Amnesty pitää huolestuttavana, että suhteellisen lyhyen aikavälin sisällä monessa ylikansalliseen toimielimeen viedyssä tapauksessa suomalainen hallintotuomioistuin on arvioinut asiaa täytäntöönpanokiellon osalta ylikansallisia toimielimiä tiukemmin.

Amnesty yhtyykin Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen suositukseen siitä, että kansainvälisissä sopimuksissa taattujen perus- ja ihmisoikeuksien tunnistamiseen kansallisessa päätöksenteossa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Sisäministeriön tulisi ulkomaalaislain kokonaisuudistusta koskevassa hankkeessa arvioida sopimusvalvontaelinten Suomelle antamien maastapoistamis päätösten täytäntöönpanoa koskevien väliaikaisratkaisujen sekä valvontaelinten yleiskommenttien merkitystä ja tarpeita täsmentää kansainvälisten sopimusveloitteiden merkitystä kansallisessa päätöksenteossa.

Kansainvälistä suojelua hakevien osalta valitus hallinto-oikeuteen pääsääntöisesti lykkää maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanoa. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen sen sijaan ei lykkää täytäntöönpanoa. Tuomioistuimilta voi kuitenkin valituksen yhteydessä hakea maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanokieltoa. Sääntely asiassa on monimutkaista, mikä aiheuttaa epäselvyyttä ja epävarmuutta maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanotavuuden ajankohdan osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että maastapoistamisen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä yksinkertaistettaisiin ja yhdenmukaistettaisiin säätämällä, ettei maastapoistamis päätöstä voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus on ratkaistu. Poliisin ja tuomioistuinten

tiedonvaihtoa tulee selkeyttää niin, että tuomioistuin viran puolesta ilmoittaa poliisille, mikäli valitusasiassa on esitetty uusi täytäntöönpanonkieltoa koskeva hakemus. Hallintotuomioistuinten tulisi ratkaista täytäntöönpanonkieltoa koskeva hakemus aina kirjallisesti, jotta sekä poliisi että valittajan oikeudellinen avustaja tietävät, että tuomioistuin on arvioinut asian.

Amnesty kannattaa Valtuutetun esittämiä suosituksia niin lainsäädännön kuin käytännön selkeyttämisestä täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyen. Lisäksi Amnesty haluaa nostaa esille, että Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksen jälkeen vireille pantuihin kansallisiin lainsäädäntöhankkeisiin, joilla pyritään vastaamaan muuttoliikkeen välineellistämiseen, kuten rajamenettelyn käyttöönotto Suomessa sekä rajavartiolain uudistus, liittyy suuri riski palautuskiellon loukkauksille. Palautuskielto on ehdoton oikeusperiaate, johon Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisissä sopimuksissa että kansallisessa lainsäädännössään.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija