

17.8.2005

1902/5/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN MAAHANMUUTTOPOLIITTISEKSI OHJELMAKSI**

Työministeriö on kirjeellään 22.6.2005 pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Pidän hyvänä, että kansainvälistyvään Suomeen saadaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa kunnioittava maahanmuuttopoliittinen ohjelma, joka vahvistaa ja selkeyttää maahanmuuttopolitiikan toteuttamista ja siihen liittyviä tavoitteita. Korkealla tasolla hyväksytty ohjelma yhtenäistää eri hallinnon alojen maahanmuuttoon liittyviä tavoitteita ja torjuu sellaista kehitystä, jossa maahanmuuttopolitiikkaa toteutetaan vain yksittäisten viranomaisten tai muiden toimeenpanevien tahojen lähtökohdista käsin.

Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa kiinnitetään huomiota useisiin sellaisiin kysymyksiin, jotka ovat myös laillisuusvalvonnasta viime vuosien aikana saatujen kokemusten valossa keskeisiä. Voin yhtyä siihen ohjelmassa esitettyyn näkemykseen, että lainsäädännön ja poliittisten ohjelmien antama kuva maahanmuuttopolitiikasta ei aina vastaa ulkomaalaisten käytännön kokemuksia.

Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisten maahanmuuttoon liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvissä asioissa. Myös vähemmistöryhmien tai esimerkiksi syrjintään liittyvät kantelut voivat tuoda esiin maahanmuuttopolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Esitän seuraavassa joitakin havaintoja oikeusasiamiehen kanslian ulkomaalaisasioista, jotka liittyvät nyt kyseessä olevaan luonnokseen maahanmuuttopoliittisesta ohjelmasta.

Ihmisoikeuksien kunnioittaminen, hyvät etniset suhteet ja syrjimättömyyden periaate ovat keskeisiä toimivan maahanmuuttopolitiikan osatekijöitä. Ohjelmaluonnokseen sisällytetty "nollatoleranssin" ajatus on tästä syystä mielestäni kannatettava periaate rasismiin ja etnisen alkuperään perustuvan syrjinnän ehkäisyssä. Poliisilla on keskeinen rooli rasismiin ja syrjinnän torjunnassa, siksi pidän hyvänä sitä, että ohjelmassa korostetaan poliisin roolia syrjinnän ja rasismiin vastaisessa työssä. Poliisin puuttumiskynnys voi joissain tapauksissa edelleen olla liian korkea. Pidän esimerkiksi ongelmallisena sitä, että eräässä tuoreessa oikeusasiamiehen kansliassa esillä olleessa kanteluasiassa poliisi käynnisti aktiivisen esitutinnan kiihottamiseen kansanryhmää vastaan koskeneessa asiassa vasta kun oikeusasiamiehen kansliasta oli otettu poliisiin yhteyttä.

Viisumin anominen on monessa tapauksessa Suomeen pyrkivän ulkomaalaisen ensimmäinen kontakti Suomen viranomaisiin. Viisumin myöntämiseen liittyvillä käytännöillä ja oikeusturvatakeilla on tästä syystä maahan pyrkijän näkökulmasta keskeinen merkitys.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut viime vuosina säännöllisesti kanteluita, joissa on kysymys kielteisestä viisumipäätöksestä. Monissa tapauksissa Suomessa asuvat ulkomaalaiset arvostelevat, miksi heidän perheenjäsenensä eivät pääse Suomeen heitä tapaamaan. Kantelijat ihmettelevät usein sitä, että heille ei tiedusteluista huolimatta kerrota kielteisen päätösten perusteluja. Joskus viisumin hakijan on tyydyttävä vastaukseen, jonka mukaan "meillä on sellaisia tietoja, että Teille ei voida myöntää viisumia".

Vaikka kansalliseen turvallisuuteen liittyvät tekijät onkin otettava viisumipolitiikassa huomioon ja viranomaisten harkintavalta viisumiasioissa on laaja, tulisi viisumipolitiikkaan ja yksittäisen viisuminhakijan oikeusturvaan liittyviin tavoitteisiin kiinnittää maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa riittävästi huomiota. Kuten oikeusasiamies Paunio on eräässä ratkaisussaan todennut, viisuminhakijoiden mahdollisimman yhdenvertaista ja oikeudenmukaista kohtelua voidaan edistää kielteisten viisumipäätösten mahdollisimman avoimella perustelemisella. Hyvään hallintoon kuuluu se, että kielteisen viisumipäätöksen saanut henkilö ymmärtää miksi hakemukseen annettiin kielteinen päätös.

Yksi maahanmuuttopoliittisen ohjelman painopistealue on työperusteisen maahanmuuton edistäminen. Pidän hyvänä sitä uudistusta, että työtä hakemaan saapuvalla voidaan myöntää viisumi. Työntekijän oleskelulupaa ulkomailta hakevan osalta on myös keskeistä se, että päätös tulee mahdollisimman nopeasti ja on perusteltu ymmärrettävällä tavalla. Edelleen on syytä kiinnittää huomiota päätösten perustelemiseen. Eräässä aivan tuoreessa kantelutapauksessa peruskoulunopettaja kanteli oikeusasiamiehelle, koska ulkomaalaisen työntekijän oleskelulupa hänen maatilalleen kuudeksi kuukaudeksi oli hylätty. Kantelija kirjoittaa, että "olen yrittänyt saada selville syytä hylkäämiseen, mutta en ole sitä saanut."

Yksi keskeinen maahanmuuttopolitiikan osa on toimiva turvapaikkapolitiikka. Olen eräässä aikaisemmissa kannanotoissani kiinnittänyt huomiota muun muassa kansalaisuus- ja turvapaikkahakemusten pitkiin käsittelyaikoihin. Totesin, että mitä pitempään turvapaikanhakijat odottavat päätöksiään vastaanottokeskuksissa sitä kalliimmaksi heidän ylläpitämisensä tulee. Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta on keskeistä kehittää toimivaa turvapaikkapolitiikkaa ja kohdentaa varoja resursseja turvapaikkaratkaisujen tekemiseen sen sijaan että varat kuluvat vastaanottokeskuksissa olevien turvapaikanhakijoiden vuosia kestäväan säilyttämiseen sekä pitkistä odotusajasta johtuvien ongelmien hoitoon. Turvapaikka-asioissa keskimääräiset käsittelyajat ovat sittemmin lyhentyneet. Pidän hyvänä, että tehokkaan ja oikeudenmukaisen turvapaikka politiikan kehittämiseen kiinnitetään ohjelmassa riittävästi huomiota.

Olen useissa ratkaisuissani joutunut ottamaan kantaa ulkomaalaisten käännytysten täytäntöönpanon toteuttamiseen. Pidän tästä syystä hyvänä, että luonnoksen mukaan ulkomaalaisen maassaolo-oikeutta koskevat asiat käsitellään tehokkaasti mutta mahdollinen palauttaminen pannaan täytäntöön inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti ihmisoikeuksia kunnioittaen. Voin yhtyä siihen ohjelmaluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta kotimaahan pidetään ensisijaisena ratkaisuna silloin, kun turvapaikkaprosessi on päätynyt kielteiseen ratkaisuun. Kansainvälisten järjestöjen toteuttamia vapaaehtoisten paluun ohjelmien toimivuutta tulisi nähdäkseni aktiivisemmin kehittää myös Suomessa.

Haluan vielä erikseen muistuttaa siitä, että ulkomaalaisen asioiden käsittelystä jäävän vaikutelman ratkaisevat pitkälti viranomaisten asenteet. Asianmukainen ja joutuisasti annettu kielteinenkin ratkaisu on helpompi hyväksyä, jos käsittely on ollut asiallista ja ymmärtävää. Maahan pyrkivä ihminen on yleensä erittäin epävarmassa elämäntilanteessa ja kokee kaikenlaisen välinpitämättömyyden ja tylyyden hyvin voimakkaasti. Kanteluista jää se kuva, että asenteiden muuttamiseksi tarvitaan yhä työtä.