

<https://helda.helsinki.fi>

Paperittomat : Osattomuuden kriminalisointi

Hirvonen, Ari Juhani

2017

Hirvonen , A J 2017 , ' Paperittomat : Osattomuuden kriminalisointi ' , Oikeus , Vuosikerta.
46 , Nro 2 , Sivut 156-162 .

<http://hdl.handle.net/10138/232184>

acceptedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Paperittomat oikeusvaltion välitilassa

Poliisi on alkanut sakottaa paperittomia. ”Porissa suuroperaatio” uutisoi *Aamulehti* (20.3.2017) poliisiin tehtyä ratsian Väinölän kirkkoon. Helsingin Sanomat julkaisi valokuvan sakkolapusta, jonka hallinto-oikeuden lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saanut ulkomaalainen oli saanut Helsingin Asema-aukiolla.

Ulkomaalaislain 185 § toki antaa poliisille valtuudet tähän. Ulkomaalaisrikkomukseen syyllistyy ulkomaalainen, joka oleskelee suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa, viisumia tai matkustusasiakirjaa. Seuraamuksena on – toistaiseksi – sakkorangaistus.

Kriminalisointi on jo itsessään ja aina leimaava toimenpide. Jos normaaleissa työtehtävissä poliisi kirjoittaa sakot paperittomalle, niin aiemmin saattoi olla liioiteltua puhua paperittomuuden kriminalisoinnista. Olihan kyse rikkomuksesta ja lievästä seuraamuksesta, joskin varattomalle turvapaikanhakijalle huomattavasta summasta. Nyt asia on toisin.

Suomi on vuoden 2015 loppupuolelta lähtien kiristänyt turvapaikkapolitiikkaansa ja lainsäädäntöä. Ulkomaalaislain 88 a §:n mukaisen humanitaarisen suojelun poistaminen EU:n määritelmädirektiivin (2011/95/EU) seuratakseen – joskin direktiivi määrittää vain vähimmäisvaatimuksen ja Suomi olisi aivan hyvin voinut antaa kansainvälistä suojelua laajemmalle henkilöpiirille –, josta ei sinänsä ole ratkaisevasti vaikuttanut. Kyseisen säännöksen perusteella annettiin suhteellisen vähän oleskelulupia. Sen sijaan turvapaikan ja toissijaisen suojelun saamisen edellytyksiä on määrätietoisesti tiukennettu. Ulkomaalaislain 88 e §:n mukaista sisäisen paon mahdollisuutta hyödynnetään niin laajasti, että perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen ja Suomea velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa palautuskieltoa kierretään turvapaikkapäätöksissä. Samalla turvapaikanhakijoiden oikeusturva on heikentynyt johtuen siitä, että turvapaikanhakija oikeutta ilmaiseen oikeusapuun turvapaikkapuhuttelussa tiukennettiin ja että turvapaikanhakuprosesseja on nopeutettu ja tehostettu.

Maahanmuuttoviraston (Migri) valmiit päätöspohjat ovat ohjanneet Jeanette Björkvistin (2017) mukaan viraston sisäistä linjaa kielteiseen suuntaan eikä yksilöllisen selvityksen ja arvioinnin tekeminen ole kaikilta osin toteutunut. Migrin ammattitaitoiset virkailijat ovat kohtuuttoman paineen alla sisäministeriön asettamien tulostavoitteiden johdosta. Erna Bodströmin (2017) selvitys Migrin turvapaikkapäätöksistä kertoo karuja tosiasioita muuttuneesta käytännöstä. Migri myönsi turvapaikan vuonna 2015 noin 60 prosentille ja tammikuussa 2016 noin 72 prosentille hakijoista. Kesäkuussa 2016 se myönsi turvapaikan enää 23 prosentille ja loppuvuodesta myönteisten turvapaikkapäätösten osuus vakiintui noin 35 prosentin tasolle. Niin oikeuskansleri päätöksessään (OKV/8/50/216) kuin oikeus- ja yhteiskuntatieteiden asiantuntijoiden oikeusvaltiota puolustava vetoamus ovat esittäneet kriittisiä arvioita Migrin käytännöistä.

Kielteisten päätösten määrät ovat lisääntyneet niin merkittävästi, että palautusprosessit ovat ruuhkautuneet. Lisäksi kielteisen päätöksen saaneiden kotimaiden lähetystöjen passien ja kotimatkatodistusten toimitukset viipyvät, joka estää palautuksen. Koska säilöönottokeskukset ovat täynnä, niin paperiton, jota ei ruuhkien ja viivytysten takia palauttamaan, saa sakot, jatkaa matkaa, kunnes jälleen kerran tulee pysäytetyksi ja sakotetuksi samasta rikkomuksesta. Ihmiset käytännössä pakotetaan rikkomaan lakia. Tällä tavoin myös painostetaan paperittomia lähtemään maasta vapaaehtoisesti.

Jo paperittomien määrän lisääntyminen johtaa lisääntyvään sakotukseen. Mutta jos ja kun kyseistä ulkomaalaislain säännöstä aletaan systemaattisesti soveltamaan käytäntöön tehostamalla ulkomaalaisvalvontaa, niin tämä vääjäämättä johtaa paperittomuuden kriminalisointiin. Kielteisestä päätöksestä ja hallintoasiasta tulee rikosoikeudellinen poliisiasia, paperittomasta rikollinen. Vaikka kyse on ”vain” rikkomuksesta ja sakkorangaistuksesta, niin erityisen hädänalaisessa tilanteessa olevien turvapaikanhakijoiden – olipa kyse kielteisen päätöksen saaneista tai niistä, joiden hakuprosessi on vielä vireillä – tilannetta kriminalisointi heikentää entisestään.

Poliisi voi jatkossa suunnitelmallisesti ryhtyä tarkastamaan papereita paikoissa ja tiloissa, joissa pakolaisilla on tapana olla. Etninen profilointi on ilman muuta kielletty ja luottaisin poliisin, ettei se ryhdy sellaiseen edes välillisesti kohdentamalla operaatioita ”etnisesti” profiloituihin paikkoihin. Tästä kiellosta riippumatta paperittomien pelko liikkua ja oleskella julkisissa tiloissa lisääntyy. Myös turvallisiksi koetut tilat menettävät turvallisuutensa. Joka kerta ovikellon soitto tai pysähtyvän auton ääni saattaa merkitä sakkoja, säilöönottoa ja pakkopalautusta.

Kaupungista tulee riskinoton paikka, jossa jo koettu epävarmuus, pelko, ahdistus ja huoli entisestään kasvavat. Liikkumisvapaus rajoittuu. On pakko jäädä neljän seinän sisään. Eristyneisyys ja ulossulkeutuminen vahvistuvat. Paperittomat joutuvat kätkeytymään muulta yhteiskunnalta, olemisesta toisten kanssa yhteisesti jaetussa kaupunkitilassa.

Kun kansainvälistä suojelua koskeva kielteinen päätös on tehty ja prosessi käyty läpi, niin vastaanottopalvelut lakkaavat suoraan lain nojalla, joten valituskelpoista hallintopäätöstä ei tarvitse tehdä. Oletus on, että tämän jälkeen paperiton turvautuu vapaaehtoisen paluun järjestelmään, mikä sisältää uhkauksen, että muutoin sinulla ei ole minkäänlaista sijaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Migrin ohjeiden mukaan turvapaikanhakijalle ”on korostettava sitä, että hänen on määräajan kuluessa poistuttava vastaanottokeskuksesta ja palattava lähtömaahansa”.ⁱ Jos paperiton vastustaa poistamista vastaanottokeskuksesta, keskuksen on otettava yhteyttä hätäkeskukseen, joka välittää tehtävän poliisille. Tämä on jälleen yksi askel paperittomien kriminalisoinnissa. Vapaaehtoinen paluu, säilöönottokeskus, jossa ei ole tilaa, tai katu ovat yhteiskunnan tarjoamat vaihtoehdot. Helsingin kaupunki on kuitenkin järjestänyt yhdenvertaisen hätämajoituksen, joihin paperiton voi majoittua henkeä ja terveyttä uhkaavissa tilanteissa, esimerkiksi talvipakkasilla. Paperittomille terveydenhoitopalveluja joutuva Global Clinic on joutunut hoitamaan hätämajoituksen ulkopuolelle jääneiden vakaviakin paleltumia.

Paperittomien turvallinen työllistyminen on tehty mahdottomaksi. EU:n työnantajasanktiodirektiivi (2009/52/EC) määrittää vähimmäisseuraamukset paperittomien kolmannen maan kansalaisten työnantajille. Vaikka direktiivillä on kaksi tarkoitusta – vähentää pimeän työn houkuttelevuutta ja suojella laitonta maahanmuuttajaa – vain ensin mainittu toteutuu. Direktiivin päätavoite onkin luoda ”uusia toimia laittoman maahanmuuton kitkemiseksi”.ⁱⁱ Paperittomat jäävät häikäilemättömien työnantajien hyväksikäytettäväksi pakotettuina tekemään huonosti palkattuja töitä orjamaisissa olosuhteissa vailla mahdollisuutta valittaa työlainsäädännön vastaisesta kohtelusta. Paperittomilla ei ole oikeutta julkiseen terveydenhuoltoon. Vaikka terveydenhuoltolain perusteella myös paperittomille on annettava kiireellistä hoitoa, niin se ei aina toteudu sujuvasti. Paperiton joutuu myös maksamaan hoidon kustannukset itse varoista, joita ei työntekoon kielletyllä juurikaan ole. Yhdistyneiden kansakuntien rotusyrjinnän vastainen komitean toukokuussa 2017 Suomea koskeva loppupäätelmässä piti ongelmana, että paperittomille on tarjolla vain kiireellistä hoitoa. Sen mukaan Suomen tulisi ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin, jotta paperittomille turvataan toimivat mahdollisuudet päästä edullisiin ja riittäviin terveydenhuoltopalveluihin.ⁱⁱⁱ

Perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset kuitenkin edellyttävät, että myös paperittomille järjestetään välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Toisaalta perus- ja ihmisoikeudet ovat merkityksellisiä, jos paperittomat eivät osaa vedota niihin tai uskalla vaatia oikeuksiensa toteuttamista, koska perus- ja ihmisoikeusvaateen esittänyt paperiton voi helposti joutua otetuksi kiinni tai tuomituksi ulkomaalaisrikkomuksesta. Viranomaiselta perus- ja ihmisoikeuksia vaativalle annetaan oikeuksien sijasta sakot. Oikeutettu vaade palautetaan hakijalle rangaistuksena. Se, että perus- ja ihmisoikeudet alistetaan ankarana turvapaikkapolitiikan nimissä, ei voi olla rapauttamatta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja siten sirpaloittavan oikeusvaltiota. Bodström (2017) kirjoittaa: ”turvapaikkapolitiikan kiristyksen asettavat kotiin palautettavat turvapaikanhakijat alttiiksi vaaralle, edesauttavat yhteiskunnan ulkolaidoilla elävien paperittomien joukon muodostumista Suomeen sekä vaarantavat Suomen aseman ihmisoikeuksia kunnioittavana yhteiskuntana”.

Paperittomista on muodostumassa syrjäytettyjen ja syrjäytyneiden luokka, jolta riistetään näköalat, mahdollisuudet ja kaiken päälle leimataan rikolliseksi joukoksi. Kriminalisoimistendenssejä vastaan puhuu myös edellä mainittu YK:n komitean loppupäätelmän edellytys, ettei turvapaikanhakijoita oteta säilöön rangaistusluonteisissa oloissa ja että vastaanottokeskuksissa tarjotaan riittävää humanitaarista apua.

Bagdadilainen tietoliikenneinsinööri Ali kertoo: ”Kun ihmisellä ei ole Suomessa papereita, hänellä ei ole tulevaisuutta. ... Sain paperittomuudesta sakot. Minusta alkoi toden teolla tuntua, että Suomessa ei kaikilla ole ihmisoikeuksia.”^{iv} Sisäministeriön toimenpidesuunnitelman ”laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan” ei tätä halua edes peitellä. Sen mukaan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta tiedotetaan ja samalla tiedotetaan siitä, ”kuinka hankalaa Suomessa on elää ilman laillista oikeutta oleskella maassa”.

Toimeenpanosuunnitelma ei ole kiinnostunut toimista paperittomien terveydenhuollon tai työllistymisen parantamiseksi tai heidän perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Toimenpiteinä nostetaan esiin muun muassa seuraavat. Tehostetaan sitä, että kansalaiset, kirkot ja järjestöt viranomaisten ohella ilmoittaisivat poliisille paperittomien oleskeluun liittyvistä havainnoista. Kansalaisten vihjepuhelimeen voi ilmoittaa epäilynsä paperittomien työnteosta. Työpaikkatarkastuksia tehdään riskiprofiloinnin perusteella. Raportointia vastaanottokeskukseen majoitetuista sekä tiedonkulkua tehostetaan. Varmistetaan kontrolloidut toimenpiteet maasta poistamiseen ja kattavien palausten toimeenpano. Ulkomaalaislain turvaamistoimia on

hyödynnettävä täysimääräisesti. Rakennetaan riittävä säilöönottokapasiteetti. Kuntien hätämajoitukseen hakeutuvien oleskeluoikeus on selvitettävä ja paperittomat on ohjattava palautusjärjestelmän piiriin. Niin perusopetuksen kuin korkeakoulujenkin tulisi kiinnittää huomiota paperittomien torjuntatoimiin.

Kaiken lisäksi paperittomuuden kriminalisointia halutaan vahventaa. Lainsäädäntöä tulee kehittää niin, että tehostetaan ulkomaalaislain rikkomusten tutkintaa. Lisäksi on selvitettävä onko ulkomaalaisrikkomuksesta ainoaksi seuraamukseksi säädetty sakko ”rikkomusten vakavuutta kaikissa tapauksissa ja onko asteikkoja tässä valossa syytä muuttaa”. Nykyisestä ulkomaalaisrikkomuksesta haluttaisiin rangaistukseksi siis sakkoa tai vankeutta. Paperittomia voisi siten pahimmassa tapauksessa siirrellä säilöönottokeskusten ja vankiloiden välillä. Ja vankeusrangaistukseen kielteisen turvapaikkapäätöksen perusteella tuomitulla tuskin on onnistumisen mahdollisuutta tehdä uutta turvapaikkahakemusta. Vankeusrangaistusmahdollisuuden avaaminen merkitsi paperittomuuden kokonaisvaltaista kriminalisointia. Tämä loukkaisi räikeästi myös rikosoikeuden suhteellisuusperiaatteen, joka edellyttää seuraamuksen vastaavan teon moitittavuutta.

ⁱ Maahanmuuttovirasto (2016), Vastaanottopalvelujen lakkaaminen vastaanottolain 14 A §:n nojalla, 22.12.2016, MIGDno-2016-1144, 7.

ⁱⁱ Direktiivi 2009/52/EY – Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista ja toimenpiteistä

ⁱⁱⁱ Committee on the Elimination of racial Discrimination, Concluding observations on the twenty-third periodic report of Finland, 12 May 2017, CERD/C/FIN/CO-23.

^{iv} Unkuri, Maija, Paperiton: 'vain huonoja vaihtoehtoja'. *Punainen risti* 5.4.2017.