



23.2.2024

YVV/269/2024

Sisäministeriölle,

VN/22620/2023-SM-7

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä, mutta toteaa lausuntoaajan olevan kuulemisohjeisiin viitaten liian lyhyt.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei ole pyritty arvioimaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ottaen huomioon, että monen esitysluonnoksen lausuntokierrokset ajoittuvat muutaman kuukauden sisään, tulee tämä yhteisvaikutusten arviointi suorittaa lausuntokierrosten jälkeen.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös mahdollisen rajamenettelyyn ohjattavia ihmisiä. Esityksessä on kyse perustuslaissa turvattujen oikeuksien, kuten liikkumisvapauden, palautuskiellon ja oikeusturvan, toteutumisen kannalta keskeisestä sääntelystä. Näitä oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön, ottaen huomioon, ettei ehdottomia oikeuksia ole mahdollista rajoittaa ollenkaan. Valtuutettu pitää yleisesti ottaen kyseenalaisena sitä, onko ehdotettu rajamenettely perustuslain mukainen.

Rajamenettely rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista

Liikkumisvapauden rajoitukset

Rajamenettelyyn joutuvien henkilöiden liikkumisvapautta rajoitetaan merkittävästi, säilöönottoa muistuttavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä rajanvedossa liikkumisvapauden rajoituksen ja vapaudenriiston välillä tarkastellaan seuraavia seikkoja: 1) hakijan yksilöllinen tilanne ja valinnat; 2) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; 3) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja hakijan nauttima menettelyllinen suoja; sekä 4) hakijan kokemien tai hänelle asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä.¹

Rajamenettelyä koskevan ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on esitysluonnoksen mukaan, että ”hakijoita ei päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, vaan heidät pidetään rajalla, kauttakulkualueella tai sen läheisyydessä menettelyn ajan.” Kyseinen tarkoitus on vahvistettu myös EU-tuomioistuimessa. Voidaan kuitenkin kysyä 1) onko liikkumisvapauden rajoitus tai vapaudenmenetys välttämätön ja oikeasuhtainen toimi menettelyn tarkoituksen turvaamiseksi, sekä toisaalta 2) onko rajamenettelyä välttämätöntä ottaa täysimääräisesti ja pysyvänä menettelynä käyttöön.

Menettelyn keston osalta on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta totesi edellisen hallituksen valmistelemaa rajamenettelyä koskevaa esitystä tarkastellessaan, että rajamenettelyssä on kyse liikkumisvapauden rajoituksesta, johon sisältyy *erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden* eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.² Edellisessä hallituksen esityksessä ehdotettu enimmäiskesto rajamenettelylle olisi ollut 63 päivää, kun nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa enimmäiskesto on 77 päivää. Menettelyn kesto vaikuttaa siihen, onko asiaa tarkasteltava liikkumisvapauden rajoituksen vai vapaudenmenetyksenä. Menettelyn keston osalta olennaista on myös se, minkälaiset menettelylliset takeet menettelyyn asetetulla henkilöllä on. Ehdotettavassa rajamenettelyssä hakija ei voisi ilmeisesti valittaa siitä, että hänet ohjataan rajamenettelyyn.

Rajoituksen luonteen ja tason osalta voidaan huomioida, että erotuksena rauenneeseen hallituksen esitykseen, uudessa esitysluonnoksessa pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin esteillä, kuten aidalla ja portilla sekä kulunvalvonnalla. Muutoksen merkitys vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden välisen rajanvedon suhteen on arvioitava, sillä edellisessä hallituksen esityksessä perusteltiin järjestelyn eroavan säilöönotosta muun muassa siten, että siinä ei olisi käytetty esteitä alueelta poistumisen estämiseksi. Lisäksi voidaan huomioida esitysluonnoksen alaikäisiä koskeva kohta, jonka mukaan kyse ei ole ”säilöönottoon verrattavissa olevasta aidatusta alueesta vaan vastaanottokeskuksesta, jonka alueella myös alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla haluamallaan tavalla.”

¹ EIT, ”Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and security” (2022).

² PeVL 44/2022 vp.

Tältä osin esitysluonnosta on tarkennettava, jotta siitä selvästi ilmenee, missä määrin on ja missä määrin ei ole kyse aidatusta alueesta.

Nyt, kun rajamenettelyn enimmäiskesto on edelliseen hallituksen esitykseen verrattuna kaksi viikkoa pidempi ja lisäksi erotuksena edelliseen esitykseen ehdotetaan esteiden ja kulunvalvonnan käyttämistä vastaanottokeskuksen alueella pysymisen varmistamiseksi, on järjestelyssä entistä vahvemmin vapaudenmenetyksen elementtejä. Esitysluonnoksessa olisi arvioitava edellä kuvattujen seikkojen merkitys liikkumisvapauden ja vapaudenmenetyksen välisen rajanvedon kannalta. On myös huomioitava, että ehdotettu menettely ei täyttäisi vapaudenmenetyksen hyväksyttävyyttä koskevia edellytyksiä, kuten edellytystä mahdollisuudesta saattaa vapaudenmenetys tuomioistuimen ratkaistavaksi (EIS 5.4 art.).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että jos rajamenettely otetaan käyttöön, on vastaanotto-olosuhteiden ja -palveluiden oltava aina asianmukaiset. Käytännön toteutustavat voivat vaikuttaa siihen, miten rajamenettelyyn liittyvää perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista on arvioitava.

Myös EU-oikeuden perusteella on tarkasteltava, onko esitysluonnoksen mukaisessa menettelyssä kyse liikkumisvapauden rajoituksesta vai pikemminkin säilöönotosta, jota on pidettävä vapaudenmenetyksenä. Vastaanottodirektiivin 2 artiklan h-kohdan mukaan säilöönotolla tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltio sulkee hakijan tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa. Esitysluonnoksessa huomioidaan myös EU-tuomioistuimen ratkaisu, jonka mukaan säilöönotolla tarkoitetaan toimea, joka edellyttää asianomaisen henkilön liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista, ja jolla asianomainen eristetään muusta väestöstä määrämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti.³ Se, että hakijan tulee oleskella säilöönoton uhalla tietyllä alueella, joka on aidattu ja jossa hänen kulkuaan valvotaan, vaikkakin alue olisi laajempi kuin säilöönottoyksiköiden sisä- ja piha-alueet, eristää käytännössä hänet muusta väestöstä. Se, että hakija voi poistua alueelta erityisessä tilanteessa (joko vastaanottokeskuksen johtajan luvalla tai mikäli vastaanottopalveluiden saanti tai lasten koulunkäynti sitä edellyttää), ei oleellisesti vähennä hänen vapaudenmenetystään. Myös esimerkiksi vapautensa menettäneiden vankien on mahdollista hakea ja saada poistumislupia.

Valtuutettu kiinnittää huomiota 104 b §:ään myös siltä osin, että pykälään on syytä kirjata se, että hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajojen lisäksi myös seurauksista, mikäli hän poistuu alueelta. Tieto on annettava sekä suullisesti että kirjallisesti kielellä, jota hakija ymmärtää, ottaen tiedon antamisessa huomioon myös hakijoina olevat lapset, hakijoiden mahdollinen haavoittuva asema sekä luku- ja kirjoitustaidottomuus.

³ C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020).

Menettelylliset takeet, ehdoton palautuskielto ja oikeusturva rajamenettelyä sovellettaessa

Turvapaikkamenettelyyn sisältyy samalla myös arvio henkilön maasta poistamisesta, yleensä käännättämisestä. Menettelylliset takeet ovat erityisen tärkeitä tilanteissa, joissa on kyse kansainvälisen suojelun hausta ja mahdollisesta maasta poistamisesta. On myös huolehdittava tehokkaista oikeussuojakeinoista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisesti. Rajamenettely sisältää keskeisiltä osin kysymyksiä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeusturvatakeista, joita on tarkasteltava ottaen huomioon muun muassa palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto. Kansainvälisen sääntelyn lisäksi valtuutettu kiinnittää myös huomiota perustuslain 21 §:n säännökseen oikeusturvasta.

Rajamenettelyyn ohjautuminen olisi esitysluonnoksen mukaan käytännössä täysin riippuvainen siitä, mitä hakija tuo asiassaan esiin rajavartioviranomaiselle maahan saapuessaan ja turvapaikkahakemuksen jättäessään. Kuitenkin maahan saapuessaan ja hakemusta jättäessään hakijoiden tiedot turvapaikkaprosessista ja Suomen viranomaistoiminnasta voivat perustua esimerkiksi salakuljettajien antamiin väärin tietoihin tai aiempiin negatiivisiin kokemuksiin muissa maissa. On epärealistista olettaa, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva henkilö heti maahan tullessaan luottaisi rajavartioviranomaiseen tai osaisi kertoa kaikki turvapaikkaprosessinsa kannalta olennaiset asiat taustastaan. Näin on siitäkin huolimatta, että rajavartioviranomainen kertoisi hakijalle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hakemusta jätettäessä. Monesti juuri niihin seikkoihin, joiden vuoksi hakijan asiaa ei tulisi käsitellä rajamenettelyssä, voi etenkin juuri maahan tullessa liittyä häpeää tai pelkoa seuraamuksista vieraassa maassa. Valtuutettu ei näin ollen pidä ylipäättään kannatettavana sitä, että hakemusta jättäessä annetuille tiedoille annetaan lisää painoarvoa hakijan turvapaikka-asiaa arvioitaessa. Merkittävää on myös se, että hakija ei käytännössä ehdi saada oikeudellista neuvontaa lainkaan, ennen kuin ratkaisu rajamenettelyyn siirtämisestä tehdään rajaviranomaisen hakijasta kirjaamien tietojen perusteella.

Rajamenettelyyn ohjautumisessa hyödynnettäisiin esitysluonnoksen mukaan UMA-järjestelmän automaatiota määriteltäessä oikeaa menettelyä hakemukselle. Esitysluonnoksen perusteella valtuutettu ei voi antaa arviota järjestelystä, mutta toteaa, että lainsoveltajan on automaatiota käyttäessään turvattava muun muassa yhdenvertaisuuslain noudattaminen ja etnisen profiloinnin kielto.

Valtuutettu huomioi lisäksi, että ehdotettu malli, jossa hakijan rajamenettelyyn ohjautumista ei ilmeisesti voisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, on ongelmallinen. Kyseessä on vähintään merkittävä liikkumisvapauden rajoitus tai jopa vapaudenmenetykset. Yleisenä käytäntönä on saattaa päätökset tuomioistuimen ratkaistaviksi, oli kyseessä sitten esitutkintaan tai hallinnolliseen päätökseen perustuva liikkumisvapauden rajoitus. Oikeusturvatakeiden toteutuminen on tältäkin osin turvattava.

Rajamenettelyyn ohjautumisen lisäksi itse rajamenettelyyn liittyvät oikeusturvatakeiden kannalta olennaisia kysymyksiä. Rajamenettely on hyvin nopeassa aikataulussa toteutettava turvapaikkamenettely, jossa kuitenkin hakijoiden oikeusturvan on täysimääräisesti

toteuduttava ja turvapaikkamenettelyn oltava laadukas. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut rajamenettelyn kohdalla hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista ja riittävästä oikeusturvatakeista huolehtimista.⁴ Rajamenettelyn nopeus kasvattaa väistämättä riskiä siitä, ettei kaikkia turvapaikkaprosessin kannalta olennaisia tietoja pystytä riittäväällä tavalla selvittämään, jolloin myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkauksesta kasvaa.

Käytännössä oikeusturvatakeiden toteutuminen rajamenettelyssä edellyttäisi esimerkiksi sitä, että nopeassa menettelyssä ehditään tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat, tarjoamaan heidän tarvitsemaansa tukea sekä varmistamaan, että kaikilla hakijoilla on mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua ennen turvapaikkapuhuttelua. Jotta hakijan relevantit turvapaikkaperusteet tulisivat esitetyiksi ja näin asianmukaisesti selvitettyiksi puhuttelussa, on ennen turvapaikkapuhuttelua myös tunnistettava tarve hakijan avustamiselle puhuttelussa sekä hänen turvapaikka-asialleen relevantit perusteet. Onkin myönteistä, että esitysluonnoksessa todetaan, että ”[j]os hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädettyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulee tällöin ehdotetun mukaan päättää”. Valtuutettu katsoo, että ko. asia tulee nostaa laintasolle rajamenettelyn päättymistä koskevaan pykälään (104 c §). Samoin pykälään tulisi omaksi kohdakseen nostaa viittaus ulkomaalaislain 96 a §:ään sekä siihen, että rajamenettely päättyy, mikäli 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa. Esitysluonnoksessa on sivuttu myös täytäntöönpanokieltoja ihmisoi- keussopimuksia valvovilta toimielimiltä. Valtuutettu katsoo, että rajamenettelyn päättymistilanteena on syytä omana kohtanaan mainita myös kansainvälisiltä toimielimiltä tulleet täytäntöönpanokiellot ja pyynnöt pidättäytyä palautusten täytäntöönpanosta.

Lapset ja muut haavoittuvassa asemassa olevat hakijat

Kaikissa lasta koskevissa päätöksissä ja toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Valtuutettu katsoo, ettei rajamenettelyä tule soveltaa ollenkaan lapsiperheisiin tai yksin tulleisiin alaikäisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja lapsiasiavaltuutettu ovat joulukuussa 2023 muun muassa sisäministerille toimittamassaan kirjeessä arvioineet, että lapsen edun ja hänen yksilöllisen tilanteensa arvioiminen olisi käytännössä mahdotonta hyvin lyhyen rajamenettelyn aikana. Tämä koskee niin ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä kuin lapsiperheitäkin.⁵ Pelkän turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä annettujen tietojen perusteella ei voida riittävästi, etenkin automaattisessa seulonnassa UMA:ssa, ottaa huomioon kyseessä olevan lapsen yksilöllistä tilannetta ja etua. Lisäksi lapsen muiden oikeuksien toteutuminen on vaikeampaa, mikäli perheen liikkumisvapautta on rajoitettu tai se on menetetty.

⁴ PeVL 44/2022 vp.

⁵ Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, ”Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin” (VTDno-2023-1575).

Ehdotetut pykälämuotoilut rajamenettelyn soveltamisesta lapsiin ovat lisäksi osin epäselviä. 104 §:n ehdotetun 2 momentin mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikkahakemus ratkaistaisiin nopeutetussa menettelyssä vain 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdissa ehdotetuin perustein. Ehdotetun 104 a §:n 1 momentin mukaan rajamenettelyä sovellettaisiin vain, jos asia jätetään tutkimatta tai ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä. Ehdotetun 104 a §:n 3 momentin 2.b) kohdassa kuitenkin mainitaan mahdollisuus asettaa yksintullut alaikäinen rajamenettelyyn ehdotetun 104 §:n 3 tai 4 kohdan nojalla. Pykälämuotoilujen perusteella vaikuttaisi siten siltä, että yksintulleen alaikäisen hakemusta ei voida käsitellä nopeutetussa menettelyssä 3 tai 4 kohdan perusteella, mutta hänet voitaisiin ottaa rajamenettelyyn samoilla perusteilla, mikä olisi ristiriidassa ehdotetun 104 a §:n 1 momentin kanssa. Ehdotettujen lainkohtien suhde toisiinsa on selvennettävä esityksessä. Epäselvyydet osoittavat myös, että ehdotettu sääntelymalli on varsin monimutkainen ja paikoin vaikeasti tulkittava, mikä on myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallista.

Oikeusturvariskit korostuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Valtuutettu ei katso olevan riittävää, että rajamenettelyä ei sovelleta, jos hakijalle, jolla on haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, ei voida antaa ulkomaalaislaissa tarkoitettua tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksiaan. Rajamenettely ei riittävästi mahdollista sitä, että haavoittuvassa asemassa olevan hakijan erityisen tuen tarve tulisi ilmi ennen menettelyn alkamista tai välttämättä edes sen aikana. Vastaanottolain 6 §, johon ulkomaalaislain 96 a §:ssä viitataan, perustuu vastaanottodirektiivin 21 artiklaan. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan haavoittuvassa asemassa ovat esimerkiksi alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat alaikäisten lasten kanssa, ihmiskaupan uhrit, vakavista sairauksista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, mukaan lukien sukuelinten silpomisen uhrit. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei rajamenettelyä tulisi soveltaa lainkaan edellä mainittuihin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää sisäministeriön huomiota myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Suomelle heinäkuussa 2022 lähettämään kirjeeseen, jossa valtuutettu rajamenettelyä koskien muun muassa kehottaa varmistamaan, että kaikki yksintulleet alaikäiset samoin kuin muut haavoittuvassa asemassa olevat hakijat jätetään rajamenettelyn ulkopuolelle.⁶

⁶ Letter to the Minister of the Interior of Finland from the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (CommHR/DM/sf 022-2022).

Rajamenettelyn soveltaminen kaikissa tilanteissa

Hallituksen esityksen luonnos eroaa edellisestä hallituksen esityksestä siten, että nyt tarkasteltavana olevan mallin mukaan rajamenettely olisi pysyvä menettely, eikä sitä otettaisi käyttöön ainoastaan laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon aikaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata rajamenettelyn jatkuvaa soveltamista. Valtuutettu huomauttaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota jo edellisen hallituksen esityksen mukaan siihen, että ”sääntelyä [on] syytä täydentää säännöksellä, jonka mukaan rajamenettelyn käyttöönoton on oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta.”⁷ Esitysluonnoksessa tulisi selvästi osoittaa, että rajamenettelyn säätäminen pysyväksi menettelyksi on välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta. Lisäksi tulisi varmistaa, että pysyvä rajamenettely on oikeasuhtainen toimi.

Esitysluonnoksen mukaan ”Rajamenettely on tärkeä muuttoliikkeen hallinnan väline perusteettomien hakemusten tehokkaassa käsittelyssä ja luvattoman edelleen liikkumisen estämisessä. Erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa Suomeen on kesästä 2023 alkaen kohdistunut Venäjän aiheuttama, muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen, on rajamenettelyn käyttöönotolle painavat yhteiskunnalliset perusteet. Muuttoliikkeen hallinnan näkökulmasta on olennaista ottaa lainsäädäntöön kaikki EU-lainsäädännön mahdollistamat keinot.”

Esitysluonnoksessa tunnistetaan, ettei rajamenettely olisi soveltunut esimerkiksi loppuvuodesta 2023 itärajan kautta Suomeen saapuneisiin hakijoihin kuin vain alle 10 % kohdalla. Esityksessä ei ole annettu välttämättömiä syitä sille, että juuri rajamenettely on välttämätön muuttoliikkeen hallinnalle, tai että muuttoliikkeen hallintaan liittyisi sellaisia välttämättömiä ja siinä määrin painavia syitä, joiden nojalla rajamenettelyn tarkoittama merkittävä puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin olisi perusteltua. Myöskään tutkimatta jätettyjen tai nopeutetussa menettelyssä tutkittujen hakemusten tehokasta käsittelyä ei voida pitää riittävänä perusteena suhteessa kasvaviin riskeihin siitä, että haavoittuvassa asemassa tai kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ei tunnisteta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkökulmasta esitysluonnoksessa ei ole riittävällä tavalla osoitettu rajamenettelyä välttämättömäksi suhteessa siihen, kuinka olennaisesti perus- ja ihmisoikeuksiin puututtai-siin ehdotettavalla sääntelyllä.

Etäkuulemisen järjestäminen

Luonnosesityksessä ehdotetaan lainmuutosta, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto voisi aina harkintansa mukaan järjestää turvapaikkapuhuttelun etäyhteyksin. Esitys ei liittyisi

⁷ PeVL 44/2022 vp.

pelkästään rajamenettelyyn, vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin. Nykyisellään turvapaikkapuhuttelun järjestäminen etänä on perustunut hakijan suostumukseen.

Turvapaikkapuhuttelu on koko turvapaikkaprosessin tärkein osa. Puhuttelussa käydään läpi hakijan hyvinkin yksityiskohtaisia elämänvaiheita ja usein traumaattisia kokemuksia, joista hakija aiemmin ei välttämättä ole kertonut kenellekään. Luottamuksellisen ilmapiirin luominen on näin ollen yksi keskeisimpiä edellytyksiä turvapaikkapuhuttelun onnistumiselle. On hyvin yksilöllistä, miten hakija kokee etäyhteyksien käyttämisen tällaisessa tilanteessa. On myös huomioitava, että puhutteluissa käytetään osittain puhelintulkkauksia, ja käytännössä turvapaikkapuhuttelussa saattaa siis olla tilanne, jossa puhuttelija, tulkki ja turvapaikanhakija ovat kaikki eri tilassa, ja puhelin- tai videoyhteyden päässä. Valtuutettu katsoo siten, että turvapaikkaprosessin toimivuuden ja hakijan oikeusturvan kannalta ei ole syytä luopua nykykäytännöstä, jossa hakija voi aina halutessaan osallistua puhutteluun samassa tilassa puhuttelijan ja mahdollisesti oikeusavustajansa kanssa.

On myönteistä, että edelliseen hallituksen esitykseen verrattuna esitysluonnoksen mukaan ”turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetty edellytykset.” Haavoittuva asema ja henkilökohtaiset syyt tulee käsittää laajasti ja huomioiden vastaanottodirektiivin 21 artikla, johon vastaanottolain 6 §, jossa käytetään samaa terminologiaa (hakijan iästä tai fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema) kuin nyt ehdotetussa 97 a §:ssä, perustuu. Valtuutettu katsoo näin ollen, että selvyuden vuoksi vähintään hallituksen esityksestä tulee ilmetä vastaanottodirektiivin haavoittuvassa asemassa mahdollisesti olevien henkilöryhmien esimerkkilistaus⁸ sekä se, ettei listaus ole tyhjentävä. Lisäksi valtuutettu toteaa, että haavoittuvuuden tunnistaminen edellyttää jo sinänsä usein yksilöllistä arviointia, ja erityisesti rajamenettelyssä tämä arviointi jäisi ilmeisesti rajavartijan tai poliisin tehtäväksi, turvapaikkahakemusta vastaanotettaessa ja kirjattaessa. Huomioitava on myös ulkomaalaislain 96 a § ja siinä säädetty erityiset menettelylliset takeet suhteessa ehdotukseen.

Nopeutettu menettely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain 101 ja 104 §:ien rakenteeseen ja sisältöön siten, että menettelydirektiiviä sovelletaan täysimääräisesti ja sen mahdollistamat hakemukset käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Muutosehdotuksen myötä

⁸ Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan haavoittuvassa asemassa ovat esimerkiksi alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhuksat, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat alaikäisten lasten kanssa, ihmiskaupan uhrat, vakavista sairauksista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, mukaan lukien sukuelinten silpomisen uhrat.

ulkomaalaislain 101 §:ssä aiemmin mainitut tilanteet siirretään 104 §:ään sekä lisätään siihen direktiivin mukaisesti uusia kohtia.

Nopeutetussa menettelyssä olevat hakemukset on ratkaistava Maahanmuuttovirastossa viiden kuukauden kuluessa hakemuksesta. Nopeutettua menettelyä ei sovelleta, mikäli hakijalle ei pystytä antamaan ulkomaalaislain 96 a §:n mukaista tukea sen aikana. Valtuutettu pitää sinänsä myönteisenä, mikäli turvapaikkahakemukset tutkitaan viiden kuukauden sisällä niiden jättämisestä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että tutkinnan on aikarajasta huolimatta oltava laadukasta huomioiden erityisesti hakijan oikeusturvan sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisen ja tukemisen.

Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus laajentaa nopeutetun menettelyn käyttöä sekä hakemuksen katsomista ilmeisen perusteettomaksi myös ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakemusten käsittelyssä. Tältä osin valtuutettu katsoo, että erityisesti yksintulleen alaikäisen kohdalla on huomiota kiinnitettävä siihen, että hän saa edustajan lisäksi myös oikeusapua sekä tarvitsemaansa tukea menettelyn aikana.

Ehdotuksella poistetaan ulkomaalaislain 101 §:n määrittelemät tilanteet, joissa hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi ja jatkossa ilmeisen perusteettomaksi voidaan katsoa 104 §:n mukaisessa nopeutetussa menettelyssä hylätty hakemus. Voimassa olevan sääntelyn mukaiset 101 §:n kolme kohtaa on siirretty pääpiirteissään ehdotuksessa 104 §:ään, johon on myös lisätty 5 uutta kohtaa. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole tuotu riittävästi esiin, millä tavoin ehdotettua, hyvin laveaa 101 §:ää tulisi soveltaa eri 104 §:n tilanteissa, esimerkiksi millaisin perustein arvioidaan sitä, todetaanko hakemus nopeutetun menettelyn päätteeksi ilmeisen perusteettomaksi vai onko kyse ns. tavallisesta kielteisestä päätöksestä. Muutoksella on mittavia vaikutuksia oikeusturvaan, koska hakemuksen 101 §:n mukainen ilmeinen perusteettomuus vaikuttaa suoraan käännytyspäätösten täytäntönpantavuuteen. Tämän vuoksi muutoksia ja niiden oikeusvaikutuksia, myös 147 a §:n vapaaehtoisen paluun näkökulmasta, tulee arvioida tarkemmin.

Valtuutettu katsoo, ettei esimerkiksi tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävää uusinta-hakemusta tulisi ikinä pelkästään sillä perusteella katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Lisäksi valtuutettu katsoo, ettei yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla tulisi soveltaa 101 §:ää.

Valtuutettu kiinnittää myös huomiota 104 §:ään ehdotettuihin muihin uusiin kohtiin, kuten kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvään 9-kohtaan sekä paperittomana maassa oleskeluun liittyvään 8-kohtaan. Molempien edellytysten osalta tulisi ehdotuksessa pohtia tarkemmin, milloin hakemus on niiden mukaisesti ilmeisen perusteeton. Pohdinnassa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa ulkomaalaislain 5 §:n suhteellisuusperiaatteeseen sekä 146 §:n kokonaisharkintaan. 9-kohdan osalta olisi myös syytä tarkistaa, tulisiko kohtaa lainkaan soveltaa yksintulleisiin alaikäisiin. Lisäksi esityksessä tulisi arvioida etenkin ehdotetun 104 §:n 8-kohdan vaikutuksia paperittomuuteen. Kokonaisuutena ko. pykälien soveltamistilanteita harkittaessa myös hallituksen esityksessä tulisi kiinnittää

huomiota ensisijaisesti lapsen etuun ja oikeuksiin aina, kun kyse on lapsesta tai lapsiperheestä.

Vaikutustenarvioinnit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on referoitu ja tarkasteltu EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Valtuutettu kuitenkin huomauttaa, ettei esityksen vaikutustenarvioihin sisälly omaa osuuttaan esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista, vaikka esitetty sääntely on jo aiemman perustuslakivaliokunnankin lausunnon perusteella ilmeisen perusoikeusherkkä kysymys. Vaikutustenarviointia koskevassa luvussa voisi kuitenkin selkeyttää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Valtuutettu toteaa, että nopeutetun menettelyn osalta vaikutustenarviointi jää puutteelliseksi. Esimerkiksi lapsivaikutuksia arvioidaan ainoastaan rajamenettelyn osalta, vaikka myös nopeutettu menettely kohdistuisi lapsiin.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu esityksen mahdollisia yhdenvertaisuusvaikutuksia, vaikka säätämisyjärjestysperusteluissa tunnustetaan perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n olevan olennainen esityksen kannalta. Valtuutettu ei voi esittää arviota esitysluonnoksen mahdollisista yhdenvertaisuuskysymyksistä ilman lainvalmistelussa tehtyä vaikutustenarviointia. Valtuutettu voi pyydettäessä lausua myös yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista siinä vaiheessa, kun se on laadittu.

Lausuntokierros

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lausunnoille annettu kahden viikon vastausaika on huomattavan lyhyt. Säädösehdoista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa, ja lausuntoaika voi olla edellä mainittuja lausuntoaikoja lyhyempi vain perustelusta syystä. Oikeuskansleri on linjannut, että osallistumisoikeudet eivät saa vaarantua poliittisesti asetettujen aikataulujen vuoksi, ja että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei voi perustella hallitusohjelman kirjauksilla.⁹ Erityisesti huomioiden, että nyt käsiteltävänä oleva esitysluonnos sisältää uuden menettelyllisen kokonaisuuden, olisi lausuntoajan tullut laadukkaana lainvalmistelunkin näkökulmasta olla pidempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

⁹ Ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1772/10/2023

Asiantuntija

Elsa Korkman

Jakelu

kirjaamo.sm@gov.fi

maahanmuutto-osasto.sm@gov.fi

