



Sisäministeriölle
26.2.2024

Asia: VN/22620/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (rajamenettelyiden käyttöönotto ja nopeutetun turvapaikkamenettelyn muuttaminen)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi

1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetaan, että Suomessa otettaisiin käyttöön uudelleenlaaditun menettelydirektiivin mukainen rajamenettely keinona käsitellä "todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä". Samalla ehdotetaan nopeutetun menettelyn käyttömahdollisuuksien laajentamista ottamalla kaikki menettelydirektiivin mahdollistamat perusteet käyttöön. Lisäksi ehdotuksella mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen kaikissa tilanteissa ja myös ilman hakijan suostumusta.

Ehdotuksessa on jälleen kerran kyse kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa tosiasiallisesti ja merkittävästi rajoittavasta ja heikentävästä ulkomaalaislain muutoksesta, jota ollaan toteuttamassa kiireellä, ilman asianmukaista lainvalmistelua, kuulemista ja vaikutusarviointia sekä ilman että muutokselle on esitetty mitään todellista tarvetta. Ehdotus lisäisi säilöönottoa, myös lasten osalta. Luonnoksessa ehdotetaan täysin perusteettomasti nopeutetun menettelyn laajentamista ja rajamenettelyn soveltamista myös yksintulleiden alaikäisten kohdalla.

Ehdotetut lainmuutokset tekisivät jo nykyisellään monimutkaisen ulkomaalaislain ja sen turvapaikkamenettelyä koskevat säädökset entistä vaikeaselkoisemmiksi, myös hakijan oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Ehdotus lisäisi myös byrokratiaa tarpeettomasti.

Ehdotuksen perusteettomuutta, myös ajoituksen ja kiireellisyyden osalta korostaa myös se, että ulkomaalaislakia muutettaisiin rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn osalta vastaamaan direktiivissä säädettyä, juuri kun EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistaminen on aivan loppumetreillä. Samoin se, että Suomessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön kiireellä ja ilman asianmukaista lainvalmistelua kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia rajoittavia ja heikentäviä menettelydirektiiviin kohtia, joiden osalta on aiemmin toistuvasti ja perusteellisesti - sekä menettelydirektiivin että



uudelleenlaaditun menettelydirektiivin implementointien yhteydessä - selvitetty ja arvioitu, että niitä ei ole tarpeen eikä perusteltua sisällyttää ulkomaalaislakiin.

Ehdotuksessa viitataan EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistamiseen ja valmisteilla oleviin asetusehdotuksiin, joiden tarkka sisältö ei kuitenkaan ole vielä tiedossa. Se, että EU-säädöksiä myös menettelydirektiivin osalta ollaan juuri muuttamassa, ei ole peruste ottaa direktiivin mukaisia säädöksiä käyttöön eikä se osoita, että direktiivin mukaiselle rajamenettelyn käyttöön otolle olisi painava yhteiskunnallinen interesti, kuten luonnoksessa väitetään. Tässä tilanteessa tulee vähintään odottaa kunnes tiedetään menettelyasetuksen ja muiden asian arvioinnin kannalta relevanttien säädösten tarkka sisältö, toteutuminen ja aikataulu.

Esitys lähinnä nostaa esiin kysymyksiä ilman vastauksia: kuten miksi rajamenettelyä edes ehdotetaan, mikä on sen hyöty ja miksi esitys on niin kiireellinen. Selvää on, että käytännössä ehdotukset merkitsisivät rajamenettelyyn ohjattavien oikeusturvan heikentämistä ja säilöönoton lisäämistä. Ehdotettu menettely olisi myös omiaan tosiasiallisesti suuntaamaan sekä Maahanmuuttoviraston että tuomioistuinten resursseja perusteettomiksi väitettyihin hakemuksiin. Esityksessä sivuutetaan edelleen se, että kaikissa tilanteissa, myös hakijamäärän kasvaessa ja ns. välineellistämisen tilanteessa nopeutettu menettely perustelluille hakemuksille olisi paras ratkaisu ja ilman oikeusturvariskejä.

Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös se, että viime vuosina kun hakemusmäärät ovat Suomessa olleet jopa erittäin alhaisia, niin Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt ns. normaalimenettelyssä noudattamaan kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta. Tosiasiassa ns. perusteettomille hakemuksille tarkoitetut nopeutetut menettelyt ovat omiaan viemään resursseja muiden hakemusten käsittelyltä ja näin omiaan pitkittämään normaalimenettelyssä käsiteltävien hakemusten käsittelyaikoja kestävämmällä tavalla.

Esityksestä ei myöskään mitenkään selviä, miten rajamenettely toisi ratkaisun ns. välineellistämistilanteissa tai miten se voisi tosiasiallisesti toimia, jos kyseessä olisi lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulkijoiden määrä. Myös luonnoksessa esitetään arvioina, että ns. normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa se soveltuisi muutamaa kymmeniin hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Erityisesti hakijamäärän kasvaessa se johtaisi lähinnä syksyn 2015 seurauksena tehtyjen virheiden toistamiseen.

Oikeusturvaheikennyksistä ja hätiköinnistä kärsivät eniten haavoittuvassa asemassa olevat hakijat. Myös esityksen automaattinen "seulonta" rajamenettelyyn" rajavartioviranomaisen keräämien tietojen perusteella sekä etäkuulemiset eli se, ettei päätöksentekijä missään vaiheessa kohtaa hakijaa, lisäävät riskiä siihen, ettei haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ei tunnisteta.

Luonnoksessa tuodaan esiin, että hakijan oikeudet ovat samat, oli kyseessä normaali turvapaikkamenettely tai nopeutettu menettely. On kuitenkin selvää, että ehdotetussa menettelyssä ei ole mahdollista taata hakijoiden oikeuksien toteutumista. Tämä korostuu haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Asian arvioinnissa on sivuutettu myös tutkimuksissa ja selvityksissä todetut oikeusturvaongelmat vuoden 2015 jälkeen ja hätiköinnin seurauksena. Riski siitä, että luonnoksessa "luvatut" oikeusturvatakeet jäävät vain abstraktiksi sanahelinäksi, on suuri.



Luonnos sisältää muutosehdotuksia, joilla on merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia muun muassa lapsen etuun ja oikeuksiin, liikkumisvapauteen ja myös ehdottomaan palautuskieltoon liittyen. Näin ollen ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen. Näin ei ole tähän mennessä tehty.

Ehdotuksen vaikutusarviointi on kaikilta osin puutteellinen. Ehdotuksessa on käytännössä sivuutettu ehdotetun menettelyn aiheuttamat oikeusturvariskit, jotka korostuvat haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla, lisäten riskiä siihen, että haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu lainkaan tai ainakaan lähellekään riittävästi ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutusta yhdessä muiden lainkohtien eikä vireillä olevien useiden lainmuutosten kanssa. Lainvalmistelussa ei ole huomioitu muita vireillä olevia hankkeita ja niissä tehtyjä lainmuutosehdotuksia. Ehdotuksessa esimerkiksi viitataan lainkohtiin, joita ollaan toisessa lausunnolla olleessa esitysluonnoksessa ehdotettu muutettavaksi.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lainmuutoksia.

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuilla kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia ja oikeusturvaa heikentäville muutoksille. Luonnos tarkoittaa turvapaikkamenettelyn ja ulkomaalaislain muuttamista entistä vaikeaselkoisemmaksi.

Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi. Pakolaisneuvonta katsoo myös, että sisäministeriössä vireillä olevien useiden maahanmuuttoa ja ulkomaalaislakia koskevien hallituksen esitysluonnosten osalta tulee tehdä yhteisvaikutusten arviointi.

2 Rajamenettelyn käyttöönotto

Ehdotuksen mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä ja hakemus on tehty ulkorajan ylityksen yhteydessä.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon rajamenettelyihin sisältyviä oikeusturvariskejä. Luonnoksen mukaan ehdotetussa äärimmäisen nopeassa menettelyssä suoritetaan hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Jokaiselle turvapaikkamenettelyä käytännössä tuntevalle ja seuranneelle on selvää, että tämä ehdotuksen sinänsä hyvä lähtökohta lähtökohta ja väite, että ehdotetussa menettelyssä ja määräajoissa pystyttäisiin tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa sekä tarjoamaan hakijoille kaikki oikeusturvatakeet, on täysin epärealistinen ja perusteeton.

Ehdotuksen puutteellista lainvalmistelua osoittaa muun muassa se, että siinä sivuutetaan täysin esimerkiksi se, miten rajamenettelyä sovellettaisiin tapauksiin, joissa hakemus jätettäisiin tutkimatta turvallinen kolmas maa perusteella. Ehdotuksessa sivuutetaan täysin se seikka, että toisin kuin muiden tutkimattajättämisperusteiden osalta, niin hakijalla on oikeus odottaa hallinto-oikeuden päätös eli valituksella on



lykkäävä vaikutus, jos Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen jättää hakemuksen tutkimatta turvallinen kolmas maa -perusteella.

Esityksessä rajavartiolaitos annetaan ratkaiseva rooli sen osalta ohjautuuko hakemus rajamenettelyyn ja myös sen osalta tunnistetaanko hakijan haavoittuva asema ja siihen liittyvät mahdolliset erityistarpeet. Esityksen mukaan rajaviranomainen kuulee hakijaa heti ottaessaan hakemuksen vastaan ja tuolloin selvittää muun muassa henkilöllisyyden, matkareitin, mahdolliset oleskeluluvat muissa maissa sekä kansainvälisen suojelun perusteet pääpiirteissään. Näiden tietojen perusteella automaattinen seulonta ohjaa hakemuksen rajamenettelyyn, jossa lähtökohtaolettama on se, että hakemus jätetään tutkimatta tai on ilmeisen perusteeton.

Luonnoksen mukaan ne hakemukset, jotka tehdään ulkorajalla ja jotka UMA-järjestelmässä ohjautuisivat nopeutettuun menettelyyn, tulisivat automaattisesti rajamenettelyssä käsitellyiksi. Ne hakemukset, jotka eivät automaation kautta ohjautuisi rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi virka-aikana hoitamaan esimerkiksi puhelinpäivystyksellä. Maahanmuuttovirasto kuitenkin lopulta määrittäisi sovellettavan menettelyn.

Rajamenettely täysin epärealistisine määräaikoineen tarkoittaisi käytännössä myös resurssien suuntaamista siihen eli menettelyyn, jossa tarkoituksena on käsitellä perusteettomia hakemuksia. Tämä tarkoittaa lähes väistämättä riskiä myös siihen, että muiden ns. normaalimenettelyssä olevien hakemusten käsittely pitkittyy. Suomessa heinäkuussa 2018 voimaan tullut kuuden kuukauden käsittelyaikavaatimuskin jo aiheutti sen, että Maahanmuuttovirasto suuntasi resurssinsa käsittelyaikavaatimuksen piiriin kuuluviin hakemuksiin, jolloin vireillä olleiden hakemusten ja hallinto-oikeuksien uudelleen selvitettäväksi palauttamien tapausten käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa venyi ja on ollut lähes säännönmukaisesti täysin kestävämpään pitkä, usein kaksi vuotta. Edelleen viime vuosien aikana hakemuserien ollessa jopa Suomen mittakaavassa erittäin pienet, Maahanmuuttovirasto on jatkuvasti lukuisissa tapauksissa rikkonut ulkomaalaislain 98 a §:n käsittelyaikavelvoitetta (6/15/18/21 kk). Näissä ei ole ollut kyse avustajien eikä poikkeustapauksia (harvinainen kieli) lukuun ottamatta tulkien aiheuttamista viiveistä, vaan Maahanmuuttoviraston toiminnasta liittyen puhuttelujen järjestämiseen, puhutteluihin ja päätöksentekoon.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita menettelyn käyttöön ottamiselle eikä huomioitu siihen liittyviä tiedossa olevia oikeusturvariskejä.

3 Rajamenettelyn soveltaminen alaikäisten hakijoiden kohdalla

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista säädetään menettelydirektiivin 25 artiklassa. Myös kyseinen säännös tukee sitä, että rajamenettelyä ei ole perusteltua soveltaa eikä laintasolla tule mahdollistaa sen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin.

Alaikäisten hakijoiden osalta on aina ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja taattava elintaso, joka vastaan hänen kehitystasoaan. Valtion on varmistettava, että alaikäisillä on mahdollisuus ikäänsä sopiva leikki ja virkistystoiminta sekä muu vapaa-ajantoiminta, sekä mahdollisuus ulkoiluun. Jäsenvaltioiden on annettava kansainvälistä suojelu perheensä kanssa tai ilman huoltajaa hakeville lapsille mahdollisuus käydä



koulua vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisille niin kauan kuin maastapoistamispäätöstä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. (Vastaanottodirektiivi 14, 21 – 24)

Luonnoksessa ehdotetaan erittäin kyseenalaisella ja epäselvällä tavalla rajamenettelyn ulottamista yksintulleiden alikäisten osalta myös sellaisilla perusteilla (104.1 § 3 ja 4 kohdat väärrien asiakirjojen esittäminen ja henkilöasiakirjan tuhoaminen tai kadottaminen), joilla perusteilla yksintulleiden alikäisten osalta hakemukseen ei voi soveltaa nopeutettua menettelyä (tai jättää tutkimatta). Luonnoksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa myös, jos hakijan voidaan katsoa tulleen turvallisesta kolmannelta maasta. Myöskään yksintulleiden alikäisten osalta ei mitenkään avata miten rajamenettelyn soveltamiseen vaikuttaa se, että näissä tilanteissa valituksella on suspensiivinen eli lykkäävä vaikutus. Myös nämä kohdat osoittavat konkreettisesti paitsi sen, että lainvalmistelu ei ole asianmukaista, mutta lisäksi sen että ulkomaalaislakia ollaan jopa yksintulleiden alikäisten osalta muuttamassa vielä entistään vaikeaselkoisemmaksi.

Lapsi on turvapaikanhakijana aina lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa. Esityksessä ei tuoda esiin mitään asianmukaista perustetta soveltaa menettelyä lapsiin eikä sitä, miten lasten erityistarpeet ja asianmukainen kuuleminen saataisiin turvattua ehdotetussa perusteettomiksi katsotuille hakemuksille tarkoitettussa menettelyssä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kaikki lapset, myös huoltajansa kanssa kansainvälistä suojelua hakevat perheineen, tulee rajata ehdotetun perusteettomille hakemuksille tarkoitettun rajamenettelyn ulkopuolelle. Vähintään ilman huoltajaa olevat alikäiset tulee sulkea rajamenettelyn ulkopuolelle.

4 Haavoittuvan asemassa olevat hakijat

Ehdotettu rajamenettely, jossa käsiteltäisiin perusteettomiksi etukäteen arvioituja turvapaikkahakemuksia äärimmäisen nopeassa menettelyssä ulkorajalla tai kauttakulkuvälillä tai niiden läheisyydessä, lisää väistämättä riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa hätiköimällä ja oikeusturvaa heikentämällä ei ole mahdollista turvata laadukasta menettelyä.

Tämä nähtiin myös Suomessa vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen, kun muun muassa nopeutta laadun sijaan painottavalla tehostamisella turvapaikkamenettelyn laatu romahdutettiin. Tuolloin tuhansien hakijoiden kohdalla epäonnistuttiin täysin haavoittuvan aseman tunnistamisessa. Syksyä 2015 seuranneet lain ja käytännön tasolla tehtyjen heikennysten ja tiukennusten vakavat vaikutukset on vahvistettu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Pakolaisneuvonnan työssä on viime vuosina tavattu ja edelleen tavataan hakijoita, joiden haavoittuva asema ja erityistarpeet sekä kansainvälisen suojelun terve on tunnistettu vasta vuosien viiveellä, kun haavoittuvan aseman tunnistamisessa on epäonnistuttu ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä.

Lainsäädäntö, EU-säädökset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat Suomen viranomaisille velvollisuuden tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän mahdolliset erityistarpeensa, jotta perusteet voidaan saada menettelyssä asianmukaisesti selvitettyä. Haavoittuva asema voi vaikuttaa monella tapaa hakijan kykyyn kertoa perusteistaan.



Kuten luonnokseenkin on kirjattu haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, joilla on erityistarpeita, tulee antaa asianmukaista tukea koko turvapaikkamenettelyn ajan, jotta he pystyvät hyötymään oikeuksista ja noudattamaan velvollisuuksia. Menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan rajamenettelyä ei sovelleta tai sen soveltaminen on lopetettava, jos hakijalle ei pystytä antamaan asianmukaista tukea rajamenettelyn puitteissa.

Haavoittuvassa asemassa olevat hakijat on erittäin laaja ja moninainen ryhmä ja haavoittuva asema ilmenee hyvin eri tavoin. Esimerkiksi vastaanottodirektiivin määritelmässä oleva luettelointi ei ole tyhjentävä. Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii erityisosaamista, usein myös aikaa ja luottamuksellisia olosuhteita sekä hakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottavaa neuvontaa.

On selvää, että ehdotetussa menettelyssä ei voitaisi turvata asianmukaisia olosuhteita eikä sitä, että hakemuksen vastaanottavalla rajaviranomaisella olisi riittävä osaaminen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden selvittämiseen. Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja erityistarpeiden selvittäminen edellyttää viranomaisen ja vastaanoton asiantuntemuksen lisäksi asianmukaisia olosuhteita ja riittävästi aikaa.

Asiantuntevan oikeusavun merkitys haavoittuvan aseman tunnistamisessa on usein suuri. Varsinkin hakijamäärän kasvaessa kasvaa väistämättä myös riski siihen, että oikeus yksilölliseen ja asiantuntevaan tai ylipäänsä minkäänlaiseen oikeusapuun jää toteutumatta.

Myös ehdotus etäkuulemisista tarkoittaisi käytännössä, että Maahanmuuttoviraston työntekijä ei tapaisi hakijaa henkilökohtaisesti ja paikan päällä, mikä taas lisäisi riskiä siihen, ettei haavoittuvaa asemaa tunnisteta. Esityksen mukaan rajatarkastusviranomainen ottaa hakemuksen vastaan ja pyrkii kysymyksiin selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. On muistettava, että tällä hetkellä rajavartiolaitosviranomaisilla ei ole käytännössä mitään roolia liittyen turvapaikkaperusteiden selvittämiseen eikä näin ollen vaadittavaa erityisosaamista. Esitys kuitenkin lähtee siitä, että kaikki tarvittavat tiedot rajamenettelyn soveltamisen kannalta olisi saatava hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä. Kun Maahanmuuttovirasto näiden tietojen perusteella voi päättää järjestää etäkuulemisen, niin käytännössä se tarkoittaa, että päätöksentekijä eli määrittävä viranomainen ei missään vaiheessa tapaisi hakijaa.

Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanismeja sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan. Kokonaisuudessaan ehdotus tarkoittaisi sitä, että haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen jätettäisiin tietoisesti kauniiksi pyrkimykseksi ja monen hakijan kohdalla lain kuolleeksi kirjaimeksi.

Pakolaisneuvonta katsoo, että lakiin tulee vähintään kirjata, että kaikki haavoittuvassa asemassa olevat rajataan rajamenettelyn ulkopuolelle ja rajamenettely tulee lopettaa viipymättä mikäli tulee ilmi, että hakija voi olla haavoittuvassa asemassa. Haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeita ei ole mahdollista selvittää asianmukaisesti ehdotetussa rajamenettelyssä.



5 Rajamenettely - tosiasiallinen vapaudenriisto eli säilöönotto

Ehdotuksen yhteensopivuutta Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain sekä EU-lainsäädännön kanssa ei ole arvioitu riittävästi.

Käytännössä ehdotettu liikkumisvapauden rajoittaminen tarkoittaa tosiasiallista vapaudenriistoa eli (ns. de facto) säilöönottoa. Näin erityisesti kun lakiin on kirjattu, että alueella pysymistä "varmistetaan estein". Se, että poistumista ei estettäisi "voimankäyttötoimin" ei osoita, etteikö kyse olisi vapaudenriistosta. Varsinkin kun alueelta poistuminen ehdotuksen mukaan tarkoittaisi, että hakija otetaan säilöön.

Tosiasiallinen vapaudenriisto on muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenmenetys, joka edellyttää että hakijalle ilmoitetaan viipymättä vapaudenriiston perusteet sekä mahdollisuutta hakea muutosta ja saada vapaudenriiston laillisuus arvioitavaksi.

Luonnoksessa sinänsä viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mittavaan ratkaisukäytäntöön koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa ja useisiin tuomioihin, joissa on käsitelty vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa. Luonnoksessa esitettyyn viitaten tuomioistuimen mukaan arvioinnissa olennaisia seikkoja ovat sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa. Vaikka tuomioita on jonkin verran myös avattu luonnoksessa, niin niitä ei ole kuitenkaan ole asianmukaisesti huomioitu sen enempää säädösehdotuksissa kuin perusteluissakaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut muun muassa tapauksessa Kasparov v. Venäjä (no 53659/07), että jos tapauksessa on epärealistista olettaa, että hakija oli vapaa lähtemään, niin se yleensä osoittaa, että on kyse vapauden riistosta (tuomion kohta 36). Näin myös riippumatta siitä, onko käytetty suoria fyysisiä esteitä liikkumiselle. Luonnoksessa viitataan myös Ilias ja Ahmed v. Unkari tuomioon, mutta sivuutetaan, että Unkarin rajalla oli käynnissä ns. laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Luonnoksessa sen sijaan ehdotetaan säännöstä, jota sovelletaan kaikissa olosuhteissa.

Ehdotettu rajamenettely tarkoittaisi käytännössä EUTI:n määrittelemällä tavalla sitä, että turvapaikanhakija käytännössä eristetään muusta väestöstä määrämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti. Ehdotuksen mukaan vastaanottokeskuksen johtajan myöntämä lupa poistua tilapäisesti olisi mahdollista saada vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi se, että hakijalla olisi oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos on välttämätöntä vastaanottopalveluiden saamiseksi, viittaa erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin esimerkiksi sellaisten välttämättömien terveydenhuoltopalvelujen saamiseksi, joita ei ole mahdollista saada vastaanottokeskuksen alueella. On selvää, että ehdotus ei antaisi hakijalle mahdollisuutta lähteä kyseiseltä alueelta omasta tahdostaan, vaan ainoastaan viranomaisten määrittelemissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

Vastaanottokeskuksen johtajan antamalle tilapäiselle poistumisluvulle ehdotettu kynnys eli "painava henkilökohtainen syy" on liian korkea ja menettely kankea sekä myös vastaanottokeskusta työllistävä. Luonnoksesta ei myöskään selviä mitä tarkoitetaan hakijan oikeudella poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalveluiden saamiseksi, vaan sen osalta todetaan ainoastaan, että siitä säädettäisiin erikseen.



6 Säilöönotto ja uusi säilöönottoperuste

Luonnoksessa ehdotetaan uuden säilöönottoperusteen säätämistä ulkomaalaislakiin. Luonnoksessa uudelle säilöönottoperusteelle ei esitetä asianmukaista perustetta. Uusi peruste lähinnä osoittaa, että koko ehdotettu rajamenettely ja velvoite tarkoittaa käytännössä vapaudenriistoa.

Luonnoksen mukaan vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevan velvoitteen rikkominen osoittaisi, että säilöönottoa lievemmat turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus eivät ole riittäviä rajamenettelyssä tehtävän päätöksen turvaamiseksi ja henkilö olisi sen vuoksi otettava säilöön (luonnoksen kohta 3.5.). Säädoskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön, mutta lisäksi rajamenettelyn aikana olisi mahdollista myös muuten, jos toimivaltainen viranomainen pitäisi sitä yksilöllisen arvioinnin perusteella tarpeellisena hakemuksen tutkimiseksi rajamenettelyssä (luonnoksen s. 39). Ehdotuksen perustelut ovat tältä osin ristiriidassa lain, EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sekä ohjaavat virheellisesti sivuuttamaan lain 1 momenttiin kirjatun velvoitteen yksilölliseen arviointiin ja säilöönoton käyttämiseen vain viimesijaisena turvaamistoimena. Mm. vastaanottodirektiin 8 artiklan mukaan säilöönotto edellyttää aina kunkin tapauksen yksilöllistä arviointia.

Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia muun muassa YK:n komiteoilta liittyen haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoon ja puutteisiin säilöönoton vaihtoehtojen kehittämisessä. Viitataan tältä osin esimerkiksi ihmisoikeuskomitean 3.5.2021 julkaistuihin loppupäätelmiin kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräaikaissäilytyksessä. Ihmisoikeuskomitea nosti esiin myös lasten säilöönoton kieltämisen kokonaan.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten lakiin tulisi vähintään kirjata se, että alaikäinen voidaan ottaa säilöön vain silloin, jos sijoittaminen on mahdollista lapsen edun ja erityistarpeet takaaviin oloihin. Myöskään muita haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita – esimerkiksi vanhuksia, raskaana olevia naisia, fyysisesti tai psyykkisesti vammautuneita, kidutuksen uhreja ja traumatisoituneita henkilöitä – ei tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön. Kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan tulisi kieltää.

Mikäli lakiin lisättäisiin uusi ehdotettu säilöönottoperuste, säilöönotolle tulisi tältä osin määrätä neljän viikon enimmäispituus. Säilöönoton ajallisen keston arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös luonnoksessa ehdotettu liikkumisvapauden rajoittaminen ennen säilöönottopäätöksen tekemistä, joka käytännössä tarkoittaa tosiasiallista vapaudenriistoa eli säilöönottoa.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksen ehdotusta lisätä uusi säilöönottoperuste ulkomaalaislakiin. Pakolaisneuvonta katsoo, että uusien säilöönotto perusteiden säätämisen sijaan Suomessa tulisi vihdoin ja viipymättä kehittää ja toteuttaa todellisia vaihtoehtoja säilöönotolle.

Lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönotto tulee kieltää kokonaan.



7 Turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa (ulkomaalaislain 97 a §)

Luonnoksessa ehdotetaan, että jatkossa Maahanmuuttovirasto voisi kaikissa menettelyissä, myös rajamenettelyssä, toteuttaa turvapaikkapuhuttelun etänä oman harkintansa mukaan eli myös ilman hakijan suostumusta. Myöskään tältä osin ehdotusta ei ole riittävästi perusteltu, siinä ei ole huomioitu esimerkiksi EUAA:n ohjeistuksia asiassa. Myös selvät oikeusturvariskit on sivuutettu vaikutusarvioinnissa. Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa koko menettelyä.

Ehdotus poikkeaa myös tältä osin esityksessä viitatuista Alankomaiden ja Ranskan rajamenettelyistä, joissa maahanmuuttoviranomainen tapaa hakijan henkilökohtaisesti.

Ehdotuksen mukaan turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon haavoittuva asema, mutta sivuutetaan se tosiasia, että ehdotetussa rajamenettelyssä ei ole mitenkään turvattu haavoittuvan aseman tunnistamista ennen puhuttelua. Ehdotuksessa sivuutetaan se tosiasia, että juuri turvapaikkapuhuttelu voisi olla se se hetki, jolloin asiantunteva Maahanmuuttoviraston puhuttelija voisi tunnistaa viitteet ja läsnäolopuhuttelussa luodaan edellytykset hakijalle luottaa ja kertoa kaikkein arkaluonteisimmista, esimerkiksi haavoittuvaan asemaan liittyvistä seikoista.

Luonnoksessa myös sivuutetaan se tosiasia, että etäpuhutteluita vaikeuttaa edelleen tekniset ongelmat, mikä on omiaan vaikeuttamaan perusteiden selvittämistä sekä pitkittämään tarpeettomasti puhutteluita. Mikäli toimiviin teknisiin tiedonvälitystapoihin tullaan panostamaan, niin myös se tulee ottaa huomioon kustannusten osalta vaikutusarvioinnissa.

Pakolaisneuvonta vastustaa 97 a§:n lisäämistä ehdotetussa muodossa. Etäpuhuttelun käytön tulee jatkossakin edellyttää hakijan suostumusta. Rajamenettelyssä etäpuhuttelun käyttö lisää entisestään suurta riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta.

Esityksessä ja vähintään sen säädöskohtaisissa perusteluissa tulee vahvistaa, että hakijalla on oikeus tavata oikeudellinen avustaja henkilökohtaisesti ja oikeus avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa.

8 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus

Luonnoksessa ehdotetaan nopeutetun menettelyn käytön laajentamista sekä lisätään perusteita, joilla voidaan katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi. Muutosehdotuksen tarkoitus on laajentaa mahdollisuutta ohjata hakemuksia rajamenettelyyn.

Luonnoksessa tuodaan esiin, että f) ja h) kohdan "sisällyttäminen lakiin antaisi mahdollisuuden puuttua tilanteisiin, joissa hakija pyrkii pitkittämään oleskeluaan tekemällä perusteettomia hakemuksia. Tosiasiassa jo tällä hetkellä laki antaa täydet mahdollisuudet puuttua perusteettomiin hakemuksiin eikä laki mahdollista oleskelun pitkittämistä "tekemällä perusteettomia hakemuksia".



9 Ehdoton palautuskielto, käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se milloin hakija voidaan poistaa maasta on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Tämän merkitys korostuu turvapaikkamenettelyssä, jossa on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Jos turvapaikanhakija käännytetään virheellisen päätöksen seurauksena, Suomi valtiona ja päätöksen tekoon ja täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa. Väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat turvapaikanhakijan kohdalla korvaamattomia ja korjaamattomia.

Menettelydirektiivin mukaan tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. Tämä lisää tarvetta asiantunnevalle oikeusavulle ja lisää väistämättä myös hallinto-oikeuksiin kohdistuvaa painetta. Jotta ehdotetussa menettelyssä voitaisiin turvata hakijoiden oikeudet ja oikeusturva, se edellyttäisi että siinä otettaisiin sekä perusteluissa että vaikutusarvioinnissa huomioon tarve turvata riittävät ja asiantuntevat resurssit sekä rajavartiostossa, Maahanmuuttovirastossa vastaanottokeskuksissa, hallinto-oikeuksissa että oikeusavussa. Luonnoksessa tätä ei ole huomioitu. Nopeutettu ja oikeusturvaltaan heikennetty menettely on omiaan vaarantamaan tehokkaat oikeussuojakeinot.

10 Yleinen oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Esityksessä ja sen valmistelussa ei ole myöskään riittävästi huomioitu yleisen oikeudellisen neuvonnan tarvetta rajamenettelyssä ja sen merkitystä rajamenettelyssä ja laajamittaisen maahantulon tilanteissa eikä miten se ja oikeusavun piiriin pääsy turvataan. Luonnoksessa ei huomioida oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun puutteen merkitystä, vaikka tämä on nostettu esiin myös useissa tutkimuksissa ja selvityksissä.

Rajamenettelyn käyttöönotto edellyttäisi myös yleisen oikeudellisen neuvonnan palauttamista, jota ei tällä hetkellä ole turvattu Suomen turvapaikkamenettelyssä. Tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa lähtökohtaisesti annetaan oikeudellisen neuvonnan sijaan vastaanottokeskuksen työntekijöiden toimesta ns. menettelytapaneuvontaa.

Rajamenettelyssä oleville hakijoille tulisi turvata viiveetön pääsy oikeusavun piiriin, mikä olisi hakijamäärän kasvaessa ja Suomen nykyjärjestelmässä ilman rajamenettelyäkin epärealistista.

Esitykseen tulisi myös erikseen kirjata, että **hakijalla tulee olla mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin ja turvapaikkapuhuttelussa avustajan läsnäoloon** hakijan kanssa paikan päällä. Ottaen huomioon se, että Maahanmuuttovirasto ehdotuksen mukaan hoitaa puhuttelut etänä, niin haavoittuvan aseman tunnistamisen mahdollistaminen edellyttää, että rajamenettelyissä turvataan mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin avustajan kanssa. Tämä edellyttää myös henkilökohtaisiin tapaamisiin liittyvien kustannusten korvaamista asianmukaisesti.

Oikeus avustajan henkilökohtaiseen tapaamiseen on edellytys haavoittuvan aseman tunnistamisen turvaamiseksi. Asiantuntevan avustajan merkitys haavoittuvan aseman ja sen viitteiden tunnistamisessa on ratkaiseva ja korostuu erityisesti, jos määrittävä viranomainen eli Maahanmuuttovirasto ei henkilökohtaisesti tapaa hakijaa.



Mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen on kiistämätön myös sen turvaamiseksi, että haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle annetaan mahdollisuus luottamuksen luomiseen, mikä on usein edellytys sille, että esimerkiksi seksuaalisen väkivallan, kidutuksen tai ihmiskaupan uhri tai seksuaalivähemmistöön kuuluva hakija kykenee kertomaan arkaluonteisimmista asioista.

Pakolaisneuvonta katsoo, että oikeusavun turvaaminen rajamenettelyssä edellyttäisi, että ulkomaalaislakiin tulisi palauttaa erityissäännös, jonka perusteella hakijat saavat valita myös alkuvaiheessa yksityisen avustajan. Syksystä 2016 lähtien alkuvaiheen oikeusavun on antanut lähtökohtaisesti julkinen oikeusavustaja ja yksityisen avustajan käyttö edellyttää ohjauksen saamista oikeusaputoimistolta. Tällaiset viiveet eivät ole mahdollisia, jotta rajamenettelyssä turvataan sen edellyttämä viiveetön pääsy oikeusavun piiriin.

11 Vaikutusarviointi

Ehdotuksen osalta ei ole tehty miltään osin asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön ja talousvaikutusten osalta.

Myös ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on täysin puutteellista ja osittain hyvinkin epärealistista. Ehdotettu erittäin nopea menettely lisäisi väistämättä kustannuksia, mikäli se toteutetaan luonnoksessa sanotulla tavoin oikeusturvatakeet noudattaen ja asianmukaisesti. Näin muun muassa resurssitarve Maahanmuuttovirastossa ja hallinto-oikeuksissa, oikeusavun ja tulkkauksen osalta sekä rajaviranomaisten suuren koulutustarpeen osalta. Selviä kustannuksia on sivuutettu tai vähätelty. Lisäksi luonnoksessa tuodaan esiin hyvin epärealistisia taloudellisia säästöjä suhteessa nykylakiin ja -menettelyihin (esimerkiksi sivulla 39 esitetty väite vastaanottokulujen säästöistä liittyen perusteettomien hakemusten tutkimiseen rajamenettelyssä).

Esimerkiksi arvio, että Maahanmuuttovirasto kykenisi nykyresursseilla pysymään sen edellyttämässä neljän viikon määräajassa on viime vuosien käytännön tilanteen perusteella lievästi ilmaistuna täysin epärealistinen. Vaikka hakijamäärät ovat olleet viime vuosina jopa Suomen mittakaavassa poikkeuksellisen matalat ja Maahanmuuttovirasto on käyttänyt etäpuhutteluja, se ei silti ole kyennyt noudattamaan nykyisen lain mukaista kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta, minkä taustalla on nähtävissä lähinnä Maahanmuuttoviraston omien käytäntöjen toimimattomuus. Ehdotettu lainmuutos edellyttäisi vähintään, että Maahanmuuttovirasto saa ensin prosessinsa asianmukaisesti toimimaan.

Erityisesti ottaen huomioon, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista, ehdotetun kaltainen lainmuutos edellyttää asianmukaista vaikutusarviointia. Nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun sisäministeriössä vireillä olevissa lukuisissa ulkomaalaislakiin suoraan tai välillisesti liityvissä hankkeissa valmistellaan useita ulkomaalaisen oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia muutosehdotuksia, ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen yhteisvaikutusten arviointi.

12 Lausuntoaajan osalta



Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee Valtioneuvoston periaatepäätöksenä antaman säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan antaa aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Oikeuskansleri on tuoreessa ratkaisussaan (OKV/1772/10/2023) vahvistanut, että kiireellistä lainvalmistelua ja lausuntomenettelyn puutteita ei voi perustella hallitusohjelman kirjauksilla.

Luonnoksen lausuntoaika 2 viikkoa on liian lyhyt eikä sille ole annettu asianmukaista perustetta.

13 Lopuksi

Sujuva ja laadukas oikeusturvatakeet täyttävä turvapaikkamenettely edellyttää, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta etupainotteisesti (ns. frontloading) tiedottaminen, oikeudellinen neuvonta ja asiantunteva oikeusapu sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkimus. Se, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu turvapaikkamenettelyssä johtaa menettelyiden pitkittymiseen, paperittomuuteen sekä pahimmillaan ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

Asianmukainen turvapaikkamenettely edellyttää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eli haavoittuvassa asemassa olevien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamisen. Näiden toteutuminen taas edellyttää asiantuntevaa neuvontaa, aikaa ja mahdollisuutta luottamuksen luomiseen, erityisosaamista sekä viranomaisilta että vastaanoton työntekijöiltä ja oikeusapua antavilta tahoilta.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Se tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on kuitenkin jouduttu toistuvasti huomaamaan, että selviäkään tapauksia ei aina tunnisteta erityisesti kun haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta ja/tai oteta huomioon. Pakolaisneuvonta on vuodesta 2009 lähtien vienyt 17 tapauksia YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT) estääkseen palautuskiellon loukkauksen. Kuusi valitusta on johtanut CAT:n lopullisiin ratkaisuihin, joissa on todettu, että kansallinen päätös on ollut kidutuksen kieltoa koskevan sopimuksen 3 artiklan vastainen. Kaikissa muissa tapauksissa hakijalle on myönnetty oleskelulupa valitusmenettelyn aikana, jolloin käsittely komiteassa on rauennut.

CAT antoi viime vuonna 2 ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu ehdottoman palautuskiellon loukkauriski. Näistä jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat Suomessa keväällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa.

Tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta sekä hakijoiden olosuhteet rajamenettelyssä, merkitsevät suurinta oikeusturvariskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Virheiden korjaaminen jälkikäteen on vaikeaa ja hidasta, usein mahdotonta.

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

