

VN/22620/2023

Siirtolaisuusinstituutin lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (ns. rajamenettely)

Lausunnon kirjoittajat: erikoistutkija Erna Bodström, vanhempi tutkija Eveliina Lyytinen ja tutkimusjohtaja Marja Tiilikainen

Siirtolaisuusinstituutisäätiö sr on vuonna 1974 perustettu muuttoliikkeiden tutkimus- ja dokumentaatiolaitos. Instituutin toimialaan kuuluvat kansainväliset ja maan sisäiset muuttoliikkeet sekä niiden seurauksiin lukeutuvat ilmiöt.

Siirtolaisuusinstituutti lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Ehdotuksessa esitetään nopeutetun turvapaikkakäsittelyn laajentamista uusiin ryhmiin sekä rajamenettelyn käyttöönottoa. EU:n ulkorajojen kautta saapuvat turvapaikanhakijat, joiden hakemus todennäköisesti todettaisiin perusteettomaksi tai ohjattaisiin nopeutettuun menettelyyn, siirrettäisiin rajamenettelyn piiriin. Esityksen alussa rajamenettely kontekstoidaan Suomen itärajan sulkuun. On kuitenkin tärkeä huomioda, että menettely ei ole ratkaisu siihen. Tämä olisi tärkeää tuoda selkeämmin esille niin asian uutisoinnissa kuin lakiesityksessäkin.

Esityksen arvio on, että rajamenettely koskisi joitakin kymmeniä turvapaikanhakijoita, korkeintaan 100-200, vuosittain. Yhtäältä, ottaen huomioon rajamenettelyn rajallisen vaikutuksen, on kyseenalaista, onko tällainen lakimuutos tarpeellinen tai järkevä ottaen huomioon sen aiheuttamat kustannukset. On epätodennäköistä, että muutoksella saavutetaan merkittäviä käytännön hyötyjä. Todennäköisesti kyseessä on ensisijaisesti symbolinen pelotteluvaikutus, mihin myös EU on tähdännyt rajamenettelystä säätäessään. Toisaalta EU on esittänyt tavoitteen ohjata jatkuvasti 30 000 henkilöä sen ulkorajoja koskevaan rajamenettelyyn (ECRE 2024). Se onko Suomelle asetettu jokin kiintiö tämän EU:n kokonaismäärän saavuttamiseksi, jää auki lakimuutosehdotuksessa. Samoin esityksessä ei ole juurikaan otettu huomioon mahdollisten poikkeusolojen tilanteita.

Koska arviot menettelyn piiriin päätyvistä hakijoista ovat pieniä, rajamenettelyn hoitamista varten Joutsenon vastaanottokeskuksen kapasiteetin lisääminen arvioidaan esityksessä riittäväksi. Se onko Joutsenon säilönnötkeskuksen laajentamiselle tarvetta, jää esityksessä arvailujen varaan. Väliaikaisten kontti- tai telttamajoitusten tulee olla Suomen itärajan olosuhteisiin soveltuvia ja niitä tulee käyttää vain poikkeustilanteissa. Sinänsä ehdotus siitä, että Joutseno toimisi rajamenettelyyn määrättyjen ihmisten asuinpaikkana vaikuttaa järkevältä, etenkin mahdollisen säilönnön kannalta, koska Joutsenon säilönnötkeskukseen on sijoitettu jo pidempään haavoittuvassa asemassa olevia. Toki pohdinta siitä, tulisiko haavoittuvassa asemassa olevia ja lapsia tai lapsiperheitä ylipäätään poistaa maasta, olisi oleellista. Taloudellisten vaikutusten arvio on nyt tehty nor-

maalitilanteen mukaan, mutta rajamenettely saattaisi poikkeusoloissa, jos hakijoita olisi todella paljon, kasvattaa kustannuksia merkittävästi, esimerkiksi uusien vastaanotto- ja säilöönottokeskusten tai järjestelykeskusten perustamisen takia.

Esityksessä on hyvää se, että tosiasiallista liikkumisvapauden rajoitusta ei jatkettaisi mikäli Maa- ja metsätalouden ministeriö ei olisi tehnyt kansainvälisen suojelun päätöstä neljän viikon määräaikaan mennessä. Tällöin on tärkeää antaa hakijan tulla tosiasiallisesti Suomen alueelle. Tuomioistuinten olisi suotavaa herkästi myöntää hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteesta hakijan oikeus jäädä odottamaan valitusvaiheen päätöstä Suomeen tapauksissa, joissa olisi palautuskiellon rikkomisen vaara. Esityksessä on kannatettavaa myös se, että siinä korostetaan perustavanlaatuisia oikeuksia, kuten yksilöllistä käsittelyä, valitusoikeutta sekä tulkkausta ja oikeusapua. Kuinka hyvin resurssit riittävät esimerkiksi laadukkaan tulkkauksen ja oikeusavun nopeaan tarpeeseen, on eri asia, ottaen myös huomioon sen, että oikeusavustajilla olisi todella rajallinen aika valmistautua turvapaikkapuhuteluun sekä tehdä mahdollinen valitus ja täytäntöönpanokielto maastapoistamisen estämiseksi. Asiantuntijajärjestö European Council on Refugees and Exiles (ECRE 2024) onkin esittänyt huolensa siitä, että rajamenettelyn myötä hakijoiden todelliset mahdollisuudet laadukkaaseen valitusprosessiin heikkenevät. Tämä on huolestuttavaa, koska jopa kolmasosa valituksista johtaa järjestön mukaan EU:ssa kansainvälisen suojelun asemaan.

Esityksessä todetaan, että jos hakemuksen tutkintavaiheessa tulee esiin perusteita kansainväliselle suojelulle, rajamenettely lopetetaan ja siihen liittyvät liikkumisrajoitukset lakkaavat. Tähän liittyen (sivulla 38) todetaan, että ”rajamenettelyn tai nopeutetun menettelyn käyttäminen ei siis rajaa hakijan mahdollisuuksia hakea tai saada kansainvälistä suojelua Suomessa”. ECRE:n (2023, 2024) asiantuntijoiden näkemyksen mukaan nämä muutokset tulevat kuitenkin johtamaan EU-tasolla siihen, että yhä harvempi kansainvälistä suojelua tarvitseva tulee sitä EU:n alueelta saamaan. Lisäksi esityksen oletus siitä, että menettelymuutokset eivät tule rajaamaan hakijoiden mahdollisuuksia saada suojelua Suomesta on ristiriidassa sen seikan kanssa, että valitettavasti myöskään nykyisessä normaalissa turvapaikkaprosessissa ei aina tunnisteta hakijan haavoittuvaa asemaa (Tarvainen ym. 2022; Heikkilä & Mustaniemi-Laakso 2019) tai edes jokaisen hakijan yksilöllisiä turvapaikkaperusteita. Tämä koskee etenkin naisia, joiden turvapaikkaperusteet sivuutetaan toisinaan täysin, kun prosessissa keskitytään vain miesten vainon syihin (Lyytinen 2022).

Monien kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii aikaa, tietoa ja turvallista ympäristöä vastaanottokeskuksen ulkopuolella, esimerkiksi järjestöjen tai vertaistukiryhmien tarjoaman tuen kautta. Jos hakijaa estetään poistumasta vastaanottokeskuksesta, hän ei pääse tällaisen tuen piiriin, mikä todennäköisesti johtaa siihen, että hänen haavoittuvuutensa jää huomioimatta. Sekä rajamenettely että nopeutettu menettely nojaavat kuitenkin vahvasti siihen, että hakija pystyy jo turvapaikkahakemusta jättäessään kertomaan turvapaikkasyynsä perusteellisesti. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden kohdalla näin ei kuitenkaan monesti ole. Luku- ja kirjoitustaidottomilla voi olla vaikeuksia ymmärtää järjestelmää ja siihen liittyviä velvollisuuksia. Seksuaalivähemmistöihin kuuluvat ovat todennäköisesti joutuneet piilottelemaan identiteettiään viranomaisilta, jolloin sen paljastaminen heti rajalla virkapukuiselle viranomaiselle ei ole helppoa. Sukupuolittunutta väkivaltaa kohdanneet kokevat usein paljon häpeää, eikä näiden kokemusten kertominen lyhyessä kohtaamisessa, mahdollisesti vastakkaista sukupuolta olevan viranomaisen kanssa ole välttämättä mahdollista. Traumatausta voi myös estää oleellisten turvapaikkaperusteiden esittämistä heti rajalla. Näin ollen ehdotuksen taustaoletus siitä, että hakijat pystyisivät heti kertomaan kaikki perusteensa, ei vastaa monimutkaista todellisuutta.

Rajamenettelyssä myös turvapaikkapuhuttelu olisi tarkoitus toteuttaa nopeutetulla aikataululla. Vaikka käsittelyn riipeys sinänsä on hyvä asia, myös tämä voi estää tai vaikeuttaa hakijoiden haavoittuvuuksien tunnistamista, koska hakija ei ehdi valmistautua tai saada tarvitsemaansa tukea turvapaikkakäsittelyyn. Esityksessä on kannattavaa se, että mikäli käsittelyvaiheessa tai sitä ennen pystyttäisiin tunnistamaan hakijan henkinen, fyysinen tai seksuaalinen väkivaltatausta, rajamenettely lakkautettaisiin tai sen soveltaminen estettäisiin. Tämä sääntö tulee laajentaa kaikkiin haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin ottaen huomioon viimeaikainen tutkimus, jossa haavoittuvuuden suppeaa määrittelyä on kritisoitu (Vanto 2023). Alan tutkimukseen nojaten on kuitenkin ongelmallista olettaa, että haavoittuvuus pystyttäisiin tunnistamaan niin nopeasti ja aukottomasti (Tarvainen ym. 2022; Heikkilä ja Mustaniemi-Laakso 2019). Esityksessä todetaan (sivulla 36), että ”haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen jo heti hakemuksen jättämisen yhteydessä ja tämän jälkeen muissa menettelyn vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota.” Esityksessä ei kuitenkaan anneta riittävästi työkaluja tai takeita siitä, miten tämä käytännössä tehtäisiin.

Koska ehdotus koskee Suomen itärajaa, tulisi se lisäämään rajavartiolaitoksen työntekijöiden roolia turvapaikkahakemusten vastaanottamisessa. Jo nyt poliisilla, joka on kokenut ottamaan vastaan kyseisiä hakemuksia ja selvittämään mm. hakijan henkilöllisyyttä ja matkareittiä, on ollut ongelmia kirjata hakijan kertomat asiat oikein. Näin ollen rajavartijoita tulisi kouluttaa mittavasti turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen. Väärin kirjatut tiedot voivat pahimmillaan johtaa hakemuksen hylkäämiseen. Lisäksi kaikkia rajamenettelyssä toimivia viranomaisia tulisi jatkuvasti kouluttaa haavoittuvuuden tunnistamisessa.

Epäselväksi jää, miten rajamenettelyyn ohjaaminen käytännössä tapahtuu ja miten kauan siinä menee sekä missä ihmiset odottavat ohjausta. Tätä tulisi vielä avata ja selventää. Ehdotuksessa kuvataan automaation hyödyntämistä rajamenettelyyn ohjautumisessa, mutta kuvaus on hyvin niukka ja sitä tulisi täsmentää. Manuaalisen seulonnan ja tarkistamisen sisällyttäminen automaation hyödyntämiseen on tarpeen. Esityksessä korostetaan lisäksi sitä, että rajamenettelyssä turvapaikkapuhuttelut voitaisiin järjestää etäyhteyksin. Vaikka Maahanmuuttovirastolla on tämän mahdollistava tekniikka, on hakijan oikeusturvan kannalta silti usein parempi olla samassa tilassa tulkin, puhuttelijan, oikeusavustajan ja mahdollisen tukihenkilön kanssa. Aiemmin COVID-pandemian aikana hakija on itse saanut päättää suostuuko etäpuhutteluun, mutta nyt lakimuutosehdotuksessa linjataan, että tästä tulisi lakisääteistä, jolloin siihen ei enää tarvitsisi hakijan suostumusta. Haavoittuvuuden tunnistaminen on erityisen vaikeaa etäyhteyksin ja tällöin vastaanottokeskusten työntekijöiden rooli sen tunnistamisessa korostuisi, koska puhuttelijat eivät edes näkisi hakijoita fyysisesti.

Rajamenettely koskisi myös lapsia, sekä alaikäisenä yksintulleita että perheensä kanssa Suomeen saapuneita turvapaikanhakijoita. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävällä tavalla arvioitu lapsen etua tai menettelyn mahdollisia vaikutuksia lapseen. Sen sijaan että rajamenettelyä sovellettaisiin yksintulleisiin alaikäisiin hakijoihin rajoitetusti, heitä ei tulisi sijoittaa tähän menettelyprosessiin ollenkaan erityisen haavoittuvan asemansa takia. Vaikka rajamenettelyn kesto on rajattu, johtaa sen käyttö lasten kohdalla todennäköisesti tarpeettomiin muutoksiin, eikä se näin tue lapsen oikeutta turvallisuuteen ja vakauteen. Lasten säilöönotto tulisi kokonaan lakkauttaa Suomessa, erityisesti yksintulleiden alaikäisten kohdalla. Tämä lakimuutosehdotus tulee kuitenkin toteutuessaan lisäämään säilöönottoa, kenties myös lasten, mikäli säilöönottoa aletaan soveltaa tilanteissa, joissa raja-alueen vastaanottokeskukseen määrätty henkilöt voitaisiin ottaa säilöön vain sillä perusteella, että he ovat poistuneet vastaanottokeskuksen alueelta. Myös ECRE:n (2024) asiantuntijat ovat

esittäneet huolensa säilöönoton lisääntymisestä ja säilöönotokeskusten laajamittaisesta perustamisesta EU:n ulkorajoille.

Lisäksi lakiehdotus haluaa ohjata nopeutettuun menettelyyn myös uusintahakemukset, jotka täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Ulkomaalaislain mukaan tämä tarkoittaa, että turvapaikkahakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Toisin sanoen turvapaikkahakemus sisältää uusia perusteita, kuten esimerkiksi uusi vainon syy (kristinuskoon kääntyminen, seksuaalisen suuntautumisen tai sukupuolittuneen väkivallan esiintuominen, joita hakija ei ole uskaltanut tuoda esille ensimmäisessä prosessissa). Kyse on siis monesti syistä, jotka vaativat erityisen huolellista selvittämistä, ja nopeutettu menettely saattaa vaarantaa tämän. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan avattu niitä vaikutuksia, joita uusintahakemusten ohjaamisella nopeutettuun menettelyyn voi olla. Muutosta ei myöskään ole perusteltu millään muulla tavalla kuin sillä, että se on EU-direktiivin mukaan mahdollista. Ottaen huomioon, että uusintahakemus tulee näissä tapauksissa tutkia samoin kuin ensimmäinen turvapaikkahakemus, on nopeutetun menettelyn käyttämiselle vaikea nähdä perusteita.

Lopuksi, pakolaisalan asiantuntijajärjestö ECRE (2023, 2024) on kritisoinut EU:n turvapaikkajärjestelmän uudistamista, koska se tähtää juuri EU:n ulkorajoilla tapahtuvan toiminnan vahvistamiseen, mihin liittyy oikeudellisia riskejä. Järjestön asiantuntijoiden mukaan rajamenettelyn laajentaminen tulee heikentämään turvapaikkaprosessin laatua ja oikeusturvaa. Ongelmallista on myös tiettyjen käsitteiden, kuten "kolmannen turvallisen maan" ja "maan sisäisen turvan", käytön laajamittainen soveltaminen, mikä perustuisi EU:n omiin määreisiin ja harkintavallan lisääntyneeseen käyttöön, ei kansainväliseen pakolaislakiin. Lisäksi järjestö ennakoii, että niin sanotut push backit eli ihmisten työntäminen pois rajalta sekä turvapaikanhakijoiden jääminen jumiin EU:n ulkorajoille tulevat lisääntymään. ECRE on myös ilmaissut huolensa siitä, että EU:n sisäinen ihmissalakuljetus saattaa lisääntyä rajamenettelyn käyttöönoton myötä. Järjestön asiantuntijoiden mukaan rajamenettely ja nopeutettu menettely tulevat kokonaisuudessaan johtamaan siihen, että yhä harvempi tulee jatkossa saamaan Euroopasta kansainvälistä suojelua, toisin kuin mitä tässä esitysluonnoksessa väitetään.

Positiivisena seikkana mainittakoon se, että hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa on konsultoitu myös oikeusministeriötä, sillä muuten mukana on ollut verrattain rajallinen määrä valmistelijoita, vain Maahanmuuttovirasto ja sisäministeriö. Lakimuutosehdotus olisi ollut hyvä lähettää lausuntokierrokselle pidemmäksi aikaa ja laajemmalle joukolle asiantuntijoita, mukaan lukien tutkimusorganisaatiot.

Kunnioitavasti

Marja Tiilikainen

Marja Tiilikainen

Tutkimusjohtaja

marja.tiilikainen@migrationinstitute.fi

Lähteet

ECRE (2023) Migration pact agreement point-by-point. <https://ecre.org/editorial-migration-pact-agreement-point-by-point/>

ECRE (2024) All Pact-ed up and ready to go: EU Asylum law reforms. <https://ecre.org/editorial-all-pact-ed-up-and-ready-to-go-eu-asylum-law-reforms/>

Heikkilä, M. & Mustaniemi-Laakso, M. (2019) Turvapaikanhakijoiden haavoittuvuuden huomioiminen Suomen ulkomaalaisoikeudessa ja -käytänteissä. Teoksessa: Lyytinen, E. (toim.) Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti.

Lyytinen, E. (2022) Kokemuksia ja havaintoja lain väkivallasta karkotuksissa. Teoksessa: Pirkkalainen, P., Lyytinen, E. & Pellander, S. (toim.) *Suomesta poistetut – Näkökulmia käännetyksiin ja karkotuksiin*. Vastapaino, Tampere, 223-246. <http://doi.org/10.58181/VP9789517689960>

Tarvainen, L., Laine, M., Leisti, M., Rautakorpi, M., Selim, H. & Skrifvars, J. (toim.) (2022) *Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* -artikkelikokoelma. Pakolaisneuvonta, Helsinki.

Vanto, J. (2023) Wiggle room: Discretionary power and vulnerability in asylum procedure. Turun yliopiston oikeustieteellinen väitöskirjatutkimus. <https://www.utupub.fi/handle/10024/175936>