

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Esitysluonnos laajentaa seulontamenettelyn roolia verrattuna nykytilaan, mutta tekee sen tavalla, joka ei täysimääräisesti toteuta EU-asetuksen perus- ja ihmisoikeuksia korostavia tavoitteita. Haavoittuvuustarkastukset ovat luonnoksessa puutteellisesti säädeltyjä ja tarkastuksia toteuttavien osaamisvaatimukset jäävät alle EU-asetuksen tason: luonnoksessa mainitaan, että koulutusvaatimukseen kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta, mutta se ei takaa seulonta-asetuksen edellytystä haavoittuvuusarviointia varten erikoistuneen henkilöstön koulutuksesta. Pakolaisapu painottaa seulontaa tekevien koulutuksen merkitystä, jotta erilaisten ja usein vaikeasti havainnoitavien haavoittuvuuksien ja traumojen tunnistaminen seulontatilanteessa tapahtuu arvostavasti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Haavoittuvuuksien tunnistamisessa ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamisessa tulisi hyödyntää järjestöiltä ja muilta organisaatioilta löytyvää asiantuntemusta, ja siksi mahdollistaa niille viranomaisia tukeva rooli seulontamenettelyssä.

Lakiluonnos ei riittävän tarkasti määrittele seulonnan olosuhteita, vapaudenmenetyksen oikeudellista perustaa, päätöksentekoa ja muutoksenhakua. Tämä muodostaa riskin sille, että seulonnasta tulee vapaudenriisto ilman lain edellyttämää oikeudellista muotoa. Seulontapaikassa oleskelu tulee rajata hyvin lyhytaikaiseksi ja seulontamajoitus tulee järjestää vastaanottokeskuksessa, ei poliisin tai rajanylityspaikan tiloissa. Majoituksen sopivuuden arvioinnissa tulee erityisesti huomioida lapset, joita seulonta myös koskee.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

Toimivalta laajennetaan Rajavartiolaitokselle, poliisille, Tullille ja Suojelupoliisille seulontaviranomaisina. Tämä vie alkuvaiheen painopistettä turvallisuusviranomaisille, ja luo jännitteen lääketieteellistä tai haavoittuvuusarviointia koskevaan asiantuntemusvaatimukseen, jota esityksessä ei tarkasti normiteta.

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

Esityksen mukaan seulottavan henkilön tulisi oleskella hänelle osoitetussa paikassa ja olla viranomaisten tavoitettavissa, eikä hänellä olisi poistumislupaa kuin vain kiireellistä terveydenhoitoa vaativissa tilanteissa. Tätä perustellaan seulontamenettelyn lyhyellä kestolla. Pakolaisapu näkee, että enintään 7 päivää kestävä seulontamenettelyn aikana voi tulla tilanteita, joissa yksilöllä voi olla muistakin syistä johtuvia perusteltuja tarpeita poistua seulontapaikasta tai seulontamajoituspaikasta.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Asetusten mukainen riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn on hakijoille todella tärkeää, ja siksi sen laadukkaalle toteuttamiselle pitää turvata riittävät resurssit yhdenvertaisuusvaltuutetulle, jota on esitetty seurannasta vastaavaksi tahoksi.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Esityksen keskeinen tavoite on turvapaikkamenettelyn tehostaminen. Tehostamista ei kuitenkaan tule toteuttaa tavalla, joka heikentää menettelyn laatua tai hakijoiden oikeusturvaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun esiin nostamat havainnot aiemmista uudistuksista osoittavat, että samanaikaiset ja peräkkäiset prosessia nopeuttavat muutokset ovat lisänneet virheiden riskiä, mikä on puolestaan johtanut valitusten ja uusintahakemusten määrän kasvuun sekä asioiden pitkittymiseen jopa vuosiksi. Näin ollen nyt esitettyjä toimia, kuten oikeusavun rajaamista hallintovaiheessa, valitusaikojen lyhentämistä ja nopeiden menettelyjen täysimääräistä käyttöönottoa, ei tule toteuttaa ilman perusteellisia vaikutusarvioita. Kyseiset muutokset eivät ole paktin edellyttämiä ja voivat tosiasiallisesti lisätä valitus- ja uusintahakemusmääriä sekä kasvattaa virheellisen päätöksenteon riskiä. Lisäksi on huomioitava, että uusintahakemukset ovat edelleen merkittävässä osassa johtaneet myönteisiin päätöksiin. Tästä syystä ei ole perusteltua rakentaa lainsäädäntöä oletukselle uusintahakemusten lähtökohtaisesta perusteettomuudesta.

Haavoittuvuuksien arviointi on olennainen osa oikeudenmukaista turvapaikkamenettelyä ja sen tulee läpäistä koko prosessi. Haavoittuvuuksien tunnistamisen tulee alkaa jo ennen hakemuksen jättämistä, perustua moniammatilliseen arvioon (ml. sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat), valmistua ennen turvapaikkapuhuttelua, ohjata hakija tarvittaessa pois rajamenettelystä tai muista nopeutetuista menettelyistä sekä vaikuttaa oikeusavun saantiin hallintovaiheessa. Haavoittuvan aseman selvittämiseksi tulee luoda selkeä, kansallinen järjestelmä, joka turvaa yhdenvertaisuuden, perus- ja ihmisoikeudet sekä täyttää menettelyasetuksen velvoitteet. Epäselvissä tilanteissa on sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa ja toimittava matalalla kynnyksellä hakijan edun mukaisesti.

Esitysluonnos ehdottaa rajamenettelyn käyttöönottoa kaikissa sallituissa tilanteissa. Menettelyasetuksen perusteella pakollisten perusteiden lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää kansallisessa lainsäädännössään soveltaa rajamenettelyä laajemminkin kaikissa ulkorajalla tehdyissä hakemuksissa, jos ne voidaan jättää sisällöllisesti tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn laajentaminen vapaaehtoisin soveltamistilanteisiin ei ole perusteltua, koska rajamenettely on nopea, ja sen aikana on vaikea taata perusteellista selvitystä, haavoittuvuuksien tunnistaminen voi jäädä puutteelliseksi, palautuskiellon rikkomisen riski kasvaa, menettelyyn liittyvä liikkumisrajoitus voi kestää kokonaisuudessaan jopa 24–28 viikkoa (rajamenettely+paluurajamenettely), mikä tosiasiallisesti lähenee vapaudenmenetyksen kriteereitä. Rajamenettely tulisi ottaa käyttöön vain niiltä osin kuin EU:n lainsäädäntö sen nimenomaisesti edellyttää, eikä sen soveltamisalaa tule kansallisesti laajentaa.

Esitysluonnos muuttaisi ulkomaalaislain muotoon, jonka mukaan tietyissä menettelyasetuksen 38 artiklan tilanteissa hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi. Muotoilu on ehdoton ja poikkeaa nykyisestä sanamuodosta "voidaan jättää tutkimatta".

Ehdoton muoto vaarantaa yksilöllisen harkinnan ja voi johtaa tilanteisiin, joissa hakijan oikeuksia ei voida turvata, etenkin haavoittuvuuksien, hakemuksen erityispiirteiden tai menettelyllisten virheiden tapauksissa. Lain tulee mahdollistaa joustava, tapauskohtainen arvio.

Menettelyn alkuvaiheet

Menettelyasetus jäsentää alkuvaiheen kolmeen vaiheeseen (hakemuksen tekeminen, rekisteröinti, jättäminen). Kun rekisteröinti sidotaan seulonnan valmistumiseen ja jättäminen tiukkoihin määräaikoihin, alustavan oikeudellisen neuvonnan ja haavoittuvuuksien dokumentoinnin viiveet tai puutteet voivat heikentää heti alussa hakijan kykyä esittää olennainen selvitys (esim. trauma, vaino), mikä ohjaa hakemuksia nopeutettuun tai rajamenettelyyn ennen kuin perusteet tulevat esiin. Esitys toteaa, että hakija saa maksutonta oikeudellista neuvontaa hallinnollisen vaiheen aikana hakemuksen rekisteröinnin jälkeen, mutta maksuttoman oikeusavun turvaaminen alkuvaiheessa jätetään kansallisessa liikkumavarassa niukaksi. Alkuvaiheen tosiseikat (henkilöllisyys, reitti, vainon syyt, haavoittuvuudet) ratkaisevat menettelyvalinnan (normaali/nopeutettu/raja/tutkimatta jättäminen). Oikeusavun rajaaminen juuri tässä vaiheessa lisää virheellisen menettelyohjauksen riskiä ja voi kasvattaa valitusten sekä myöhempien uusintahakemusten määrää. Esityksen linjaus korostaa tehostamista, mutta ei kirjaa riittäviä laatuvaatimuksia alkuvaiheeseen.

Esitys tunnistaa seulonnan osaksi alustavan terveys- ja haavoittuvuusarvioinnin (ml. biometria, kansanterveysnäkökulma), mutta ei tuo laissa tarkkarajaista mallia: kuka arvioi, millä pätevyydellä, missä olosuhteissa ja millä aikataululla; eikä käsittele riittävän täsmällisesti haavoittuvien siirtokriteerejä pois rajamenettelyistä tai nopeutetuista menettelyistä. Alkuvaiheen haavoittuvuuksien tunnistamatta jääminen johtaa suurempaan riskiin, että hakija ohjataan rajamenettelyyn tai nopeutettuun menettelyyn, vaikka tuki ei ole järjestettävissä. Tämä poikkeaa EU-sääntelyn tarkoituksesta, jonka mukaan tukea vaativaa ei saa pitää rajamenettelyssä, jos tukea ei tosiasiallisesti voida antaa.

Esitys hyväksyy, että liikkumista rajoitetaan rajamenettelyn aikana ja että jäsenvaltio voi nimetä myös muita paikkoja kuin rajan välittömän läheisyyden, kunhan vastaanottodirektiivin vaatimukset täyttyvät. Liikkumisvapauden rajoittamisesta tehdään vastaanottodirektiivin 9 artiklan mukainen hallintopäätös, mutta samalla todetaan, että itse liikkumisvapauden rajoittaminen ”kuuluu menettelyyn suoraan asetuksen nojalla”. Alkuvaiheen käytäntö voi ajautua de facto vapaudenmenetykseen (erityisesti jos oleskeluvollisuus ja seulonta venyy) ilman selkeästi yksilöllistettyä välttämättömyys- ja suhteellisuusharkintaa sekä tehokkaita muutoksenhakukeinoja. Tämä poikkeaa nykyisen lainsäädännön periaatteesta, jossa vapaudenrajoitus (säilöönotto) perustuu täsmälliseen, yksilölliseen päätökseen ja oikeussuojakeinoihin.

Rajamenettelyn soveltaminen pakollisissa tilanteissa laajenee (harhaanjohtaminen, kansallinen turvallisuus ja järjestys sekä maat, joista tulijoille myönnetään EU:ssa keskimäärin suojelua vain 20 prosentille tai sen alle) ja jäsenvaltio voi kansallisesti laajentaa rajamenettelyä kaikkiin ulkorajalla tehtyihin hakemuksiin, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetusti. Esitys näyttää hyödyntävän tämän liikkumavaran täysimääräisesti.

Rajamenettelyn enimmäiskesto pitenee 12 viikkoon (ja paluurajamenettely toiset 12), eli alkuvaiheen rajoittava ”putki” voi kasvaa jopa 24 viikkoon (poikkeuksin 16+12=28 viikkoa). Tällainen pituus lähenee tosiasiallista vapaudenmenetystä, mikä edellyttäisi tiukkaa välttämättömyys- ja suhteellisuusanalyysiä kansallisessa sääntelyssä; esityksessä tämän arviointi jää yleistasolle. Nykyinen laki tuntee rajamenettelyn suppeampana ja lyhyempänä. Esitys laajentaa soveltamisalan ja pidentää keston, mutta ei samaan aikaan vahvista alkuvaiheen oikeusapua tai haavoittuvuuksien huomiointia riittävästi. Tämä kasvattaa palautuskiellon ja laadullisten virheiden riskiä.

Esityksen suunta on kirjata menettelyasetuksen 38 artiklan tilanteet kansalliseen lakiin ehdollisen harkinnan sijaan velvoittavina. Tämä on muutos nykyiseen ”voidaan jättää tutkimatta” -tyyppiseen muotoiluun. Ehdottomuus heikentää mahdollisuutta huomioida alkuvaiheessa ilmi tulevia erityistarpeita ja haavoittuvuuksia tai menettelyllisiä virheitä.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

-

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkiminnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

-

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Esitys, jonka mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeus alkaisi vasta kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen rekisteröinnistä ja jonka mukaan nopeutettuun menettelyyn ohjautuville työnteko-oikeutta ei syntyisi tai se peruutettaisiin, heikentäisi merkittävästi kotoutumisen, työmarkkinoiden ja julkisen talouden tavoitteita.

Työnteko-oikeuden myöhentäminen lisää vastaanoton kustannuksia ja pidentää turvapaikanhakijoiden riippuvuutta toimeentulotuesta. Samalla se vaikeuttaa matalan kynnyksen aloilla jo ennestään akuuttia työvoimapulaa ja vähentää työmarkkinoiden käytettävissä olevaa työvoimaa. Nopea työnteko on tutkitusti keskeinen tekijä kotoutumisessa, ja sen rajaaminen heikentää hakijoiden toimintakykyä, osallisuutta ja myöhempää työllistymistä.

Esitys synnyttää myös rakenteellista eriarvoisuutta: nopeutettuun menettelyyn ohjautuvat, jotka jo ennestään menettelyllisesti ovat haavoittuvassa asemassa, menettäisivät kokonaan mahdollisuuden työllistyä, vaikka heidän hakemuksensa perusteet ja yksilölliset tilanteensa voivat olla moninaisia. Esityksen haitat ovat konkreettisia: kustannusten kasvu, kotoutumisen heikentyminen, syrjäytymisriskin lisääntyminen ja työvoiman saatavuuden heikkeneminen. Työnteko-oikeuden rajoituksille ei ole esitysluonnoksen perusteella toiminnallisia, taloudellisia eikä kotoutumispoliittisia perusteita.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

-

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

-

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

-

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

-

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

-

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

-

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

-

