



Sisäministeriölle

Lausuntopyyntö VN/6071/2021-SM-2

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on varannut mahdollisuuden lausua ministeriön luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä ja esittää kunnioittaen seuraavaa:

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että äkilliseen laajamittaiseen maahantulotilanteeseen varaudutaan ennalta. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrän poikkeuksellisen suuri lisääntyminen johti nopeasti toteutettuihin hakijoiden oikeusturvaan liittyneisiin muutoksiin, joiden myöhemmin havaittiin johtaneen juuri niihin merkittäviin ongelmiin, joihin Asianajajaliitto yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa kiinnitti huomiota mainittuja muutoksia koskevasta esityksestä lausueessaan. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että tilanteeseen varaudutaan ennakolta, jotta vältettäisiin tuolloin tilanteen kiireyden tahdittamat ja sittemmin ongelmiin johtaneet lainsäädäntömuutokset. Kokemusten vuoksi ei ole erityisen tarpeellista korostaa esityksessä mainituin tavoin laajamittaisen maahantulon oikeuslaitokselle aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia. Kaikkien Suomen lainkäyttöpiirissä olevien oikeusturvan takaaminen kuuluu demokraattisen oikeusvaltion ydintoimintoihin myös poikkeustilanteissa, vaikka se kasvattaisikin oikeuslaitokseen kohdistuvaa räsitusta.

Asianajajaliitto haluaa korostaa, ettei ulkomaalaisten oikeusturvasta tule tinkiä siinäkään tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa yllättäen. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvasta on huolehdittava tilanteessa, jossa turvapaikkatutkintaa ja vastaanottoa toimintaa kaikilta osiltaan joudutaan tehostamaan, muokkaamaan tilanteeseen sopivaksi ja kiirehtimään.

On välttämätöntä huolehtia, että turvapaikanhakijat saavat asiantuntevaa pakolaisjuridiikkaan erikoistunutta oikeusapua, ja asiaan kiinnitetään huomiota niin hakemuksen jättämis- ja rekisteröintitilanteissa kuin myös säilöönotto- ja kuulemistilanteissa.

Oikeusturvan tarve korostuu, kun esimerkiksi säilöönotto- ja voimankäyttötilanteissa toimijoina saattavat laajamittaisen maahantulon tilanteessa esityksen mukaan olla muutkin kuin kokeneet ja ammattimaisesti toimivat virkahenkilöt. Käytännön mahdollisuus tulla juridisesti avustetuksi kaikissa hakemuksen jättämisestä seuraavissa viranomaistilanteissa tulee turvata, jotta esimerkiksi tarpeettomilta jälkipuinneilta ja mahdollisilta syytöksiltä vältytään ja jotta esityksen tavoite hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisesta sekä hakijoiden oikeusturvasta saavutetaan.

Säilöönottokapasiteetin lisääminen

Vuoden 2015 laajamittainen maahantulo ei näyttänyt kasvattaneen säilöön ottamisen tarvetta. Luonnoksesta ilmenee, ettei tätä ole ollut tarve tarkemmin selvittää. (s. 18) Kokemus ei siis osoita, että säilöönottokapasiteetin lisäämiselle olisi erityistä tarvetta myöskään laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Maahan vuosina 2015–2016 tulleet eivät Asianajajaliiton kokemusten mukaan aiheuttaneet erityistä tarvetta säilöön ottamisen lisäämiselle, vaikka osalta heistä puuttui henkilöllisyyden osoittavat asiakirjat. Ylipäätään henkilöllisyyden selvittämättömyyteen liittyvä säilöönoton tarve tulee kyseeseen vain harvoissa tapauksissa, koska säilöön ottamisella voidaan vain harvoin turvata henkilöllisyyden selvittämistä. Säilöön otto henkilöllisyyden selvittämiseksi tapahtuu käytännössä sen vuoksi, että hakijan tavoitettavuus voidaan varmistaa. Esityksessä säilöönottokapasiteetin lisäämisen tarpeeseen valmistautumiselle annetaan tarpeettoman korostunut merkitys.

Laajamittaisessa maahantulossa säilöönottokapasiteetin kasvattaminen sen vuoksi, että Suomea käytettäisiin kauttakulkumaana toisiin EU-valtioihin voisi käytännössä tulla kyseeseen tilanteessa, jossa Venäjää käytettäisiin kauttakulkumaana EU:n alueelle pyrittäessä. Muussa laajamittaisen maahantulon tilanteessa Suomi on maantieteellisesti pikemminkin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten määränpäävaltio. Vuosina 2015–2016 laajamittainen maahantulo Venäjältä saatiin kuitenkin hyvin nopeasti pysäytettyä sopimalla siitä Venäjän hallinnon kanssa.

Luonnoksesta ei ilmene, että tarve säilöönottokapasiteetin lisäämiseen perustuisi todelliseen varautumisen tarpeeseen. Vuosien 2015–2016 tilanne ei tue käsitystä tarpeen kasvamisesta. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin, koska sitä ei vuosien 2015–2016 kokemusten perusteella ole lainkaan selvitetty. Huomionarvoista on, että säilöönottomäärien merkittävä kasvaminen myös aiheuttaa rasitusta tuomioistuinelaitokselle, koska niille kuuluu vapaudenriiston perusteiden olemassaolon valvonta koko vapaudenriiston ajan. Esityksen puutteena näyttäytykin, että tämä rasitus mainitaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvänä yleisenä rasituksena, mutta samaan aikaan esitetään varmuuden vuoksi toimenpiteitä, jotka tuota rasitusta varmuudella kasvattaa.

Luonnoksesta syntyy vaikutelma, että poikkeustilanteeseen varautumisen varjolla kapasiteettia ehdotettaisiin lisättäväksi tarkoituksena säilöönottamisen lisääminen tulevaisuudessa. Tämä ilmenee maininnoista, jotka liittyvä tulevaisuudessa käyttöön mahdollisesti otettavaan rajamenettelyyn. Tässä kohdin esityksessä korostetaan mahdollisuutta rajamenettelyssä käsiteltävien hakijoiden liikkumisvapauden rajoittamiseen. (s. 19–20)

Luonnoksen säilöönottokapasiteetin lisäämistä koskeva muutos koskisi muun kuin virkasuhteisen henkilöstön rekrytointia säilöönottoyksikköihin. Siinä viitataan tältä osin Maahanmuuttoviraston ilmoitukseen, jonka mukaan virkasuhteisen henkilöstön rekrytointi kestäisi 3–4 kuukautta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten henkilöstön rekrytointi määräaikaiseen virkasuhteeseen kestäisi pidempään kuin työsuhteisen henkilöstön rekrytointi. Kesto ei perustune henkilöstön kouluttamistarpeeseen, koska sen kesto ei ilmeisesti riipu palvelussuhteen muodosta. Vaatimus virkasuhteen poistamisesta mahdollistaisi säilöönottoyksiköiden henkilöstön hankkimisen nopeasti ostopalveluina. Tähän mahdollisuuden nimenomaisesti viitataan esityksessä (s. 27). Ostopalveluihin todennäköisesti turvautuisivat kuntien ylläpitämät säilöönottoyksiköt, joiden perustamiseen esityksessä myös viitataan (s. 26). Virkavastuun poistaminen voisi toimia ensiaskeleena säilöönottopalveluiden osittaiseen yksityistämiseen. Vapaudenriistoon liittyvien tehtävien yksityistämiseen liittyviä ongelmia ei luonnoksessa käsitellä millään tavoin.

Luonnoksesta puuttuu kokonaan arvio siitä, täyttyvätkö Suomen perustuslain 124 §:n edellytykset hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edellytysten täyttyminen oletetaan tai se ei ole lainkaan tullut harkintaan valmistelussa. Koska säilöönotto puuttuu merkittävästi perustuslaissa suojattuihin yksilön perusoikeuksiin, asiaa on arvioitava myös perustuslain säännöksen kannalta. Luonnoksen mukaan ei ole edes selvitetty, aiheuttaisiko laajamittainen maahantulo todellisuudessa säilöönottokapasiteetin lisäämisen tarvetta siitä, mitä kapasiteetti tällä hetkellä on. Henkilökunnan virkavastuuta ei tule heikentää taikka säilöönottotoimintojen yksityistämistä edistää vain varmuuden vuoksi ja oletuksiin perustuen ainaakaan ilman perustuslain 124 §:n säännöksen edellytysten tarkkaa harkintaa.

Tuki Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta ("EASO")

Hakemuksen rekisteröinti- ja kuulemisvaiheessa oikeusavun saatavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, mikäli toimijoiksi astuvat EASO:n tukiryhmien suomen kieltä osaamattomat ulkomaiset virkailijat. Moninkertainen väärinymmärryksen vaara hakemuksen jättämisvaiheessa tulee estää ennakolta, jotta emme joudu jatkossa tilanteisiin, johon aiemman tavallista suuremman hakijamäärän saapuessa jouduimme. Rekisteröintitietoja merkittiin väärin, kun kuulemisia tehtiin suurissa julkisissa tiloissa ja osin väärän tulkauksen perusteella ilman asianmukaista pakolaisjuridista neuvontaa ja oikeudellista apua. Mainittuja puutteelliseen menettelyyn liittyviä oikeusvaikutuksia joudutaan korjailemaan yhä vielä vuosien päästäkin oikeusasteissa ja virastossa. Tämä on luonut tilanteen, jossa esimerkiksi vastaanotto- ja majoituskuluja joudutaan prosessin tarpeettoman pitkittymisen vuoksi korvaamaan kohtuuttomasti. Yksilön kannalta inhimillistä ja yhteiskuntamme talouden kannaltakin tarkoituksenmukaista on suorittaa turvapaikkatutkinta taaten hakijoiden oikeusturva alusta alkaen mahdollisissa tulevilla laajamittaisen maa-hantulon tilanteissakin.

Vaikka EASO:n turvapaikka-asioiden tukiryhmään kuuluvat eivät luonnoksen mukaan tee itsenäisiä päätöksiä, vaan päätöksen tekisi edelleen Maahanmuuttovirasto, on painotettava, että viraston päätöksenteo saattaisi esityksen mukaan jatkossa perustua EASO:n tukiryhmään kuuluvan henkilön tekemään puhutteluun. Tämän vuoksi on välttämätöntä turvata mahdollisuus saada asiantuntevaa, suomalaisen oikeusjärjestelmän tuntevan juridiikan osaajan oikeudellista avustamista esimerkiksi juuri puhuttelussa. Riippumaton taho, oikeusavustaja, voi osaltaan puhuttelussa olla yksi tae siitä, että tukiryhmän jäsen noudattaa tehtävässään Suomen lainsäädäntöä, joka ei hänelle välttämättä ole tuttu ja jota viraston virkahenkilö ei voi jatkuvasti käytännön tilanteissa opastaa.

Luonnoksen mukaan Maahanmuuttovirasto luovuttaisi tukiryhmän jäsenelle turvapaikanhakijasta hänen perheenjäsenistään sekä tämän hakemuksesta ja siihen annetusta päätöksestä ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Tämä on merkittävä muutos hakijoiden kannalta, sillä lähtökohtana on ollut hakijoiden oikeus yksityisyytensä suojan piiriin kuuluvien seikkojen selvittäminen vain Maahanmuuttoviraston virkahenkilöille. Se, että arkaluontoiset turvapaikkaperusteet annetaan yhä laajemman piirin tietoon ja tarkastelun alaiseksi edellyttää varmuutta siitä, että oikeus tietojen salassapitoon ei murru käsittelyn missään vaiheessa oikeudettomasti. Oikeusavustajan mahdollisuus tarkastella tietojen kaikkea käsittelyä on varmistettava asianmukaisesti, jotta epäkohtia voidaan saattaa laillisuusvalvojan tarkasteltavaksi.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatehtävän suorittaminen edellyttää sitä, että valvonnan kohteesta, esimerkiksi tukiryhmän jäsenen toiminnasta turvapaikkapuhuttelun suorittajana, voidaan tehdä kantelu samalla tavoin kuin Maahanmuuttoviraston virkamiehistä. Esityksestä ei ilmene millainen asema tukiryhmän jäsenillä olisi Maahanmuuttovirastossa. Mikäli heitä ei katsottaisi virkamieheksi, he jäisivät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.

Lopuksi

Asianajajaliitto arvioi, että luonnoksen lähtökohtaisesta kannattavuudesta huolimatta se vaatii edellä todettujen puutteiden johdosta merkittävää jatkovalmistelua. Erityistä huomiota on kiinnitettävä perustuslain 124 §:n säännökseen.



Helsingissä, 6. päivänä elokuuta 2021

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Hanna Rähä-Mäntyharju
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja

LAATI asianajaja Ville Punto ja asianajaja Kirsi Hytinantti

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.