



## **Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi - Rajamenettelyn käyttöönotto**

### **1. Johdanto**

Sisäministeriössä on valmisteltu virkатыönä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain (301/2004) muutoksista, joilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa.

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Turvapaikkamenettelydirektiivi asettaa rajamenettelylle tietyt soveltamista koskevat raamit, joiden mukaisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Osa rajamenettelyn soveltamiseen liittyvistä seikoista on jätetty kansallisen sääntelyn varaan kuten menettelyn aikaisen liikkumisvapauden rajoittamisen järjestäminen sekä menettelyn päättyminen. Myös näistä ehdotetaan säännökset ulkomaalaislakiin.

Lausunnonantaja pyydettiin lausunnossaan ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista tämän ryhmän kohdalla. Lausunnonle lähteneessä esitysluonnoksessa oli edellä mainittujen edellytysten puitteissa esitelty eri vaihtoehtoja rajamenettelyn soveltamisen rajaamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla.

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa yhteensä 36 taholta, jotka ovat valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriön poliisiosasto, sisäministeriön rajavartio-osasto, sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosasto, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Lounais-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Länsi- ja Sisä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, tietosuojavaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Tuomioistuinvirasto, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, UNHCR (Tukholman toimisto).

Lisäksi lausunnon antoivat Pelastakaa lapset ja Ammattiliitto Pro.



Lausuntoaika oli 10.5.-23.5.2022. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM010:00/2022.

## 2. Yhteenvedo lausunnoista

**Yhteensä 30 tahoa antoi lausunnon** (24.5. mennessä). Nämä tahot olivat valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, oikeusapu- ja edunvalvontapiirit yhteisellä lausunnolla, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suojelupoliisi, Tuomioistuinvirasto, Amnesty International Suomen osasto ry, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu, Suomen Punainen Risti, Pelastakaa lapset ja Ammattiliitto Pro.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu ilmoitti, ettei sillä ole luonnoksesta lausuttavaa.

## 3. Yleiset kannanotot

**Osa lausunnonantajista kannatti rajamenettelyn käyttöönottamista ja painotti sen vaikutusta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumisessa, kun taas osa katsoi, ettei menettelyä tulisi lainkaan ottaa Suomessa käyttöön siihen liittyvien oikeusturvariskien vuoksi. Lähes kaikissa launnoissa nostettiin tarve laajemmille vaikutusarvioinneille. Erityisesti rajamenettelyn sopivuutta laajamittaisen maahantulon tilanteeseen olisi pitänyt arvioida erikseen ja esitettyä laajemmin.**

Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan nähdä yhteiskunnallisesti painavia ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä syitä. Esityksen tavoitteena on ottaa käyttöön rajamenettely ja siten antaa uusia oikeudellisia toimintavälineitä sovittaa yhteen kunkin suvereenin valtion oikeus valvoa rajojaan ja turvata yleinen järjestys ja turvallisuus sekä viime kädessä kansallinen turvallisuus ja määrätä kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaisesti ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta sekä toisaalta EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeuksiin kuuluva oikeus hakea kansainvälistä suojelua sekä oikeusturvanäkökohdat. Rajamenettelyn arvioinnin lähtökohtana on, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi maahanmuuton välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle.

Oikeuskansleri jatkoi edelleen, että kansallisen ja sisäisen turvallisuuden merkitys on viime vuosina korostunut myös maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä, ja lainsäädännössä säädettyjen menettelyiden tulee tarjota jo etukäteen mahdollisimman toimivat sekä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ennustettavalla, ymmärrettävällä ja riittävän tarkkarajaisella ja täsmällisellä tavalla säännellyt toimintavälineet erilaisiin tilanteisiin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Mainituista lähtökohdista on erittäin perusteltua, että EU:n lainsäädännön mahdollistama rajamenettely otetaan yhtenä toimintavälineenä käyttöön tavallisessa lainsäädännössä.

Maahanmuuttoviraston mukaan on tärkeää säännellä rajamenettelyä siten, että sen tosiasiallinen toteuttaminen on mahdollista, jolloin se toteutuessaan palvelee koko turvapaikkamenettelyn tarkoitusta: sellaisten turvapaikkahakemusten, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen, käsittely tehostuisi. Samaan aikaan suojelun tarpeeseen suuremmalla todennäköisyydellä johtavien hakemusten käsittely voisi sujuvoitua.

Suojelupoliisi korosti rajamenettelyn käyttöönoton tarpeellisuutta sen ollessa toimenpide, jolla voidaan vastaamaan erityisesti muuttoliikkeen välineellistämiseen sekä laajamittaiseen maahantuloon. Muuttoliikkeen välineellistäminen on myös sen välikappaleena olevien ihmisten kannalta vahingollista ja sitä tulisi pyrkiä ennalta estämään kaikin mahdollisin keinoin.

Myös sisäministeriön rajavartio-osasto kannattaa rajamenettelyn käyttöönottamista Suomessa, ja esitysluonnoksen tavoitteita varautua mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen kehittämällä sääntelyä, jonka perusteella Suomeen mahdollisesti pyrkiviä laajoja ihmisjoukkoja pystyttäisiin hallinnoimaan.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit lausuvat yhteisessä lausunnossaan, että rajamenettelyä voidaan pitää perusteltuna välineenä todennäköisesti perusteettomien turvapaikkahakemusten nopeammalle ja tehokkaammalle käsittelylle. Rajamenettely toisi myös viranomaisille uusia työkaluja reagoida tehokkaasti mahdolliseen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty, Pakolaisneuvonta sekä Suomen Asianajajaliitto ilmoittivat vastustavansa esitettyjä muutoksia rajamenettelyn käyttöön ottamisesta, koska siihen liittyy vakavia ihmisoikeusloukkausten riskejä. Pakolaisneuvonta toi esiin, että esityksessä ei ole myöskään esitetty asianmukaisia perusteita sen käyttöön ottamiselle eikä huomioitu siihen liittyviä tiedossa olevia oikeusturvariskejä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan rajamenettely jäisi käytännössä todennäköisesti käytettäväksi satunnaisten yksittäisten hakemusten ratkaisemiseen, jolloin se ei täyttäisi niitä tavoitteita, joita sen käyttöönottamiselle on asetettu. Rajamenettelyyn tarkoitettujen hakemusten ratkaisemiseen on jo olemassa toimivat menettelyt, joiden monimutkaistaminen yhdellä uudella menettelytavalla ei ole tarpeen.

Myös Suomen Punainen Risti huomautti, että lakiesityksen tarkoitusta ei esityksessä lausuta selvästi. Esitys on laadittu hybridivaikuttamiseen varautumista käsittelevässä työryhmässä, joten oletettavasti tarkoituksena on vastata nimenomaisesti tämän tyyppisiin tilanteisiin.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Tältä osin ensisijaisena tulisi pitää sellaisia toimia, jotka kohdistuvat hybridivaikuttamista käyttävään valtioon ja sen mahdollisuuksiin toteuttaa vaikuttamista sen sijaan, että toimet kohdistuvat turvapaikanhakijoihin, joiden vaikeaa tai näköalaton tilannetta käytetään vaikuttamisessa hyväksi. Myös siirtolaisuuden instrumentalisaatioon vastataan kuitenkin parhaiten toimivalla ja tehokkaalla, mutta ihmisoikeuksia kunnioittavalla turvapaikkamenettelyllä.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus totesi lausunnossaan, että säännökset on kirjoitettava niin, että säädettävän lain avulla uskottavasti varaudutaan laajamittaisen maahantulon avulla toteutettavan hybridivaikuttamisen uhkaan. On otettava huomioon se mahdollisuus, että kaikki esitysluonnoksessa tilanteesta esitetyt taustaoletukset eivät pidäkään välttämättä paikkansa kaikissa oloissa. Rajamenettelyä saatetaan joutua soveltamaan muuallakin kuin vain esitysluonnoksessa nimenomaisesti mainitussa Joutsenon vastaanottokeskuksessa.

### 4. Yksityiskohtaiset kannanotot

#### **Alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat hakijat**

Kaikki ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä lausuneet painottivat lausunnossaan lapsen etua, joka tulee aina olla lähtökohtana kaikissa lasta koskevissa päätöksissä ja toimissa. Kielteisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla suhtautuivat eduskunnan apulaisoikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusapu ja edunvalvontapiirit sekä järjestöt: Pelastakaa Lapset, Amnesty, Suomen Punainen Risti, Pakolaisneuvonta ja Suomen Asianajajaliitto. Järjestöt ja yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoivat, että rajamenettelyä ei tulisi lainkaan ottaa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Perusteluina painottuivat erityisesti huoli siitä, että lapsen etua ja yksilöllistä tilannetta ei pystyttäisi menettelyssä huomioimaan tarvittavalla tavalla, ja ettei hakemusta olisi mahdollista käsitellä asianmukaisesti lyhyessä määräajassa. Osa lausunnonantajista katsoi, että kyseistä ryhmää ei tulisi kategorisesti rajata menettelyn ulkopuolelle. Näitä olivat sisäministeriön rajavartio-osasto, Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi, Helsingin ja Turun hallinto-oikeus. Perusteluina korostuivat sääntelyn antamat edellytykset vastata hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään laajamittaiseen maahantuloon ja järjestelmän väärinkäytön ehkäisy.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies nostaa lausunnossaan myös lapsiperheet ja pitää lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksien näkökulmasta perusteltuna pohtia laajemminkin lapsiperheiden asemaa rajamenettelyssä ja myös sitä mahdollisuutta, että lapsiperheet jätettäisiin rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle. Esityksestä tulisi käydä ilmi, millä käytännön tavoilla voitaisiin varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja lapsen etu toteutuisivat rajamenettelyn aikana täysimääräisesti. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, ettei rajamenettelyä tule soveltaa myöskään lapsiperheisiin. Pelkkien turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä annettujen tietojen perusteella ei voida riittävästi, etenkin automaattisessa seulonnassa UMA:ssa, ottaa huomioon kyseessä olevan lapsen yksilöllistä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

tilannetta ja etua. Lisäksi lapsen muut oikeudet, kuten koulunkäynti, on haasteellista järjestää, mikäli perheen liikkumisvapautta on rajoitettu.

Oikeusapu ja edunvalvontapiirit nostivat yhteisessä lausunnossaan kysymyksen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen vastaanotosta rajamenettelyä sovellettaessa. Vastaanotosta tulisi säätää laissa vastaanottolain 17 §:n sääntely huomioiden. Myös työ- ja elinkeinoministeriö katsoi lausunnossaan, että ilman huoltajaa tullut alaikäinen tulisi lähtökohtaisesti sijoittaa vastaanottolain mukaiseen ryhmäkotiin tai tukiasuntolaan. Alaikäisen säilöönottoon tulisi myös suhtautua varauksellisesti.

Sisäministeriön rajavartio-osasto, Maahanmuuttovirasto ja Suojelupoliisi katsoivat, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei tulisi rajata lainsäädännössä kokonaan rajamenettelyn ulkopuolelle, jotta poikkeuksellisessa tilanteessa rajamenettelyä ei voisi välttää esittäytymällä alaikäiseksi. SM/RO totesi, että joka tapauksessa normaalioloissa rajamenettelyä sovellettaisiin alaikäisiin vain äärimmäisen harvoin, ja ulkomaalaislaki kaiken kaikkiaan sisältää jo takeita alaikäisen erityisen haavoittuvan aseman huomioimiseksi. Soveltaminen alaikäisiin tulisi direktiivin tarkoittamalla tavalla kuitenkin mahdollistaa, jotta sääntely antaisi edellytyksiä vastata hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään laajamittaiseen maahantuloon. Myös Supo kiinnitti tähän huomiota. Migri nosti esiin, että rajamenettely ei kuitenkaan soveltuisi ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin yhtä laajasti kuin aikuisiin, koska lainsäädännössä on jo nyt rajattu nopeutetun menettelyn soveltamista alaikäisiin. Migri kiinnitti myös huomiota siihen, että henkilön iän määrittäminen edellyttää aina oikeuslääketieteellistä iänmäärittämistä, eikä sen järjestäminen rajamenettelyn määräajoissa ole tosiasiallisesti mahdollista.

Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus pidättäytyivät pääsääntöisesti lausumasta muusta kuin muutoksenhakua koskevista kohdista. Helsingin hallinto-oikeus piti kuitenkin hyvänä, että soveltamista alaikäisiin ei olisi kuitenkaan tarkoitus laajentaa jo nykyisestä nopeutetun menettelyn soveltamisesta. Olennaista on kaikissa menettelyissä turvata alaikäisen tarvitsemat palvelut ja huolenpito, kuten voimassa oleva lainsäädäntö jo velvoittaa. Turun hallinto-oikeus totesi, että rajamenettelyn soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin puoltaa esityksessä esiin tuotu riski väärinkäytösten lisääntymisestä ja niihin liittyvät käytännön ongelmat oikeuslääketieteellisten iänmääritysten tekemisessä. Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten sulkeminen kategorisesti pois rajamenettelyn piiristä voisi tehdä heistä myös muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen osalta erityisen käyttökelpoisen ryhmän, millä olisi hyvin valitettavia vaikutuksia. Ehdotuksessa on valittu säilöönoton sijasta vähemmän rajoittava liikkumisvapauden rajoittamiseen perustuva malli, minkä lisäksi yksin tulleiden hakijoiden oikeusturvaa parantaa se, että rajamenettelyä sovellettaisiin vain rajoitetusti erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseviin hakijoihin. Hallinto-oikeus pitää perusteltuna rajamenettelyn soveltamisen ulottamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Järjestelmän yhdenmukaisuus puoltaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten ohjautumista rajamenettelyyn voimassa olevan ulkomaalaislain mukaisin rajauksin, vaikka esimerkiksi käytännön haasteet voivat tosiasiallisesti rajata rajamenettelyn soveltamisen



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

suppeammaksi. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin tärkeänä, että ilman huoltajaa olevien alaikäisten tarpeet tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Lähes kaikki järjestöt suhtautuvat rajamenettelyyn yleisesti kielteisesti, mutta erityisesti alaikäisten kohdalla. Pakolaisneuvonta katsoi, että kaikki lapset, myös huoltajansa kanssa kansainvälistä suojelua hakevat perheineen, tulee rajata ehdotetun perusteettomille hakemuksille tarkoitetun rajamenettelyn ulkopuolelle. Suomen Asianajajaliitto ei pitänyt käytännössä mahdollisena, että ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten asia voitaisiin käsitellä neljässä viikossa ja koska tämä on jo etukäteen tiedossa, ei ole syytä mahdollistaa rajamenettelyä tähän ryhmään. Amnesty totesi, että lapsen edun mukaista ei ole, että häneen sovelletaan rajamenettelyä, jonka oikeusturvatakeet ovat tavanomaista heikommat. Myöskään mitkään voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset eivät koskaan ole lapsen edun mukaisia. Lapsen säilöön ottaminen ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista, eikä perheitä tule ottaa säilöön, vaan perheille on löydettävä muu turvaamistoimi säilöön oton sijaan. Myöskään Pelastakaa lapset ei pitänyt säilöönottoa vaihtoehtona lasten kohdalla missään tilanteissa. Vaikka ehdotettu lievempi liikkumisrajoitus rajamenettelyssä onkin kannatettava, lapsia ei tulisi menettelyyn ottaa. Lapsella tulee olla esteetön pääsy hänen hyvinvointinsa kannalta tärkeisiin palveluihin, kuten vapaa-ajan toimintaan ja koulunkäyntiin. Rajamenettelyyn käytettävien tilojen tulee myös olla avoimet ja niihin tulee olla jatkossakin kansalaistoimijoilla sekä muilla lapsen etua ja oikeuksien toteutumista seuraavilla toimijoilla pääsy. Tämä saattaa olla käytännössä vaikeaa toteuttaa rajamenettelyn aikana. Suomen Punainen Risti piti esitystä puutteellisena lapsivaikutusten osalta ja piti vaikutusten arviointia välttämättömänä, jos menettely soveltaminen ulotetaan lapsiin.

Osa lausunnonantajista nosti lausunnossaan myös erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat **haavoittavassa asemassa olevat hakijat** ja piti tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Monet nostivat erityisen tärkeäksi hakijan ensimmäisen kohtaamisen suomalaisen viranomaisen kanssa hänen hakiessaan suojelua. Rajamenettelyssä hakemuksen vastaanottovan rajavartiolaitoksen henkilökunnan osaaminen ja kouluttaminen nostettiin keskiöön tunnistamisen osalta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että rajamenettelyn soveltamisesta olisi syytä luopua niissä tapauksissa, joissa hakemuksen käsittelyn aikana syntyy epäily hakijan mahdollisesta haavoittuvasta asemasta. Niiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta, jotka ovat rajamenettelyn piirissä sillä perusteella, että heidän tarvitsemansa tuki voidaan järjestää rajamenettelyssä, olisi aivan välttämätöntä, että tuen riittävyttä pystytään keskeyttämättä arvioimaan prosessin kuluessa ja rajamenettely lopettamaan, mikäli tuen määrä tai sen järjestämistapa havaitaan riittämättömäksi vastaamaan hakijan tuen tarpeeseen.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit toivat esille yhteisessä lausunnossaan, että tavanomaisesti haavoittuvassa asemassa olevat, mahdollisesti traumatisoituneet hakijat eivät uskalla tai osaa kertoa ensimmäisellä viranomaiskohtaamisella kaikkia asiassaan olennaisia seikkoja.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti selvänä, että vaikka rajamenettely voidaan periaatteessa koska tahansa päättää, ei esimerkiksi ihmiskaupan uhriksi joutuminen tai muu haavoittuvuus tule aina viranomaisten tietoon neljän viikon aikana henkilön maahan saapumisesta. Oikeusturvariskit korostuvat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei rajamenettelyä tulisi soveltaa lainkaan haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin.

Myös Maahanmuuttovirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota haavoittuvuustekijöiden tunnistamiseen ja piti ensiarvioisen tärkeänä tunnistaa haavoittuvuudet jo rekisteröintivaiheessa, jotta haavoittuva asema voidaan rajamenettelyssä huomioida ja menettelyllisiä takeita tarjota säädetyn määräajan puitteissa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin jo rekisteröinnin yhteydessä todeta, ettei henkilö soveltuisi menettelyyn.

Pakolaisneuvonta ja Amnesty korostivat rajaviranomaisten roolia haavoittuvuuden tunnistamisessa ja pitivät roolia jopa liiallisena. Pakolaisneuvonnan mukaan esityksessä ei ole mitenkään huomioitu rajaviranomaisten laajaa koulutustarvetta ja sitä, miten laajalla koulutuksella voitaisiin turvata, että hakemuksen vastaanottavalla rajaviranomaisella olisi riittävä osaaminen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden selvittämiseen. Varsinkin hakijamäärän kasvaessa olisi myös täysin epärealistista ajatella, että oikeus yksilölliseen ja asiantuntevaan tai ylipäänsä minkäänlaiseen oikeusapuun toteutuisi. Luonnoksessa ei ole myöskään asianmukaisesti arvioitu ehdotetun menettelyn aiheuttamia oikeusturvariskejä, liittyen muun muassa siihen, että ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanismeja sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan. Myös Suomen Pakolaisapu ja Punainen Risti jakoivat huolensa haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisesta. Menettelyn alkuvaiheeseen tulisi sisällyttää perusteellinen haavoittuvan aseman ja tuentarpeiden arviointi, jos se otetaan Suomessa käyttöön. Punainen Risti katsoi, että haavoittuvassa asemassa olevat, erityisesti lapset huoltajan kanssa tai ilman, tulisi jättää systemaattisesti rajamenettelyn ulkopuolelle.

### **Liikkumisvapauden rajoittaminen ja tarve saada asiasta perustuslakivaliokunnan arvio**

**Lausunnoissa korostui yhtäältä tarve huolelliseen ja kattavaan perusoikeuspunnintaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa ja sen arviointi, onko ehdotettu velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan vastaanottokeskuksen alueella luonteeltaan liikkumisen rajoitus vai vapaudenmenetys. Toisaalta lausunnoissa nousi esille kysymys siitä, toteuttaisiko ehdotettu liikkumisvapauden rajoitus käytännössä rajamenettelyn tarkoituksen siitä, että henkilöt eivät siirtyisi edelleen jäsenvaltion alueella ja toisten jäsenvaltioiden alueelle, erityisesti laajamittaisen maahantulon ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa.**

Valtioneuvoston oikeuskansleri viittaa perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön ja toteaa yleisenä periaatteena, että rajamenettelyyn mahdollisesti liitettävää liikkumisvapauden rajoittamista on tarkasteltava perusoikeusrajoituksena, jonka tulee perustua tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön, palvelta perusoikeuksien



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

näkökulmasta hyväksyttävää tavoitetta, olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista ja muutenkin täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset. Oikeuskansleri myös toteaa, että vaikka hakijoiden pääsemistä pois vastaanottokeskuksen alueelta ei olisi lukituksin suoranaisesti estetty, kysymys on merkittävästä liikkumisrajoituksesta. Oikeuskanslerin mukaan hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi vielä tarpeellista tarkemmin eritellä, miltä osin ehdotetuissa säännöksissä on kyseessä EU:n oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran käyttö. Lisäksi jaksoa olisi tarpeen täydentää vielä EU:n perusoikeuskirjan säännösten asettamien vaatimusten tarkastelulla sekä sen arvioinnilla, että kansallisen perustuslain ja sen vakiintuneen tulkinnan vaatimukset on otettu huomioon siltä osin kuin unionin säännökset jättävät kansallista soveltamisalaa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että säätämisyjärjestysperustelut eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset. Esityksessä olisi tullut suhteellisuusperiaatteen lisäksi arvioida, millä tavoin ehdotus täyttää yleiset ja erityiset perusoikeuden rajoittamisedellytykset.

Oikeusministeriö puolestaan toteaa lausuntonsa alussa, että esitysluonnoksessa liikkumisvapauden rajoittamista arvioidaan suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rajoitusedellytykset käydään esitysluonnoksessa asianmukaisesti läpi, vaikkakin perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuden yleisenä rajoitusedellytyksenä jää mainitsematta. Ydinalueen koskemattomuuden ajatuksena on, että perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella on kuitenkin käytännössä vain harvoin itsenäistä merkitystä, koska perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset olisivat yleensä jo suhteellisuusvaatimuksen ja todennäköisesti myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. Ministeriön mukaan kaavailtu sääntely tarkoittaisi perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden rajoittamista, mutta sääntelyn arvioinnissa on perusteita tarkastella myös sen vaikutusta perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Se toteaa, että luonnoksessa esitetyn pohjalta hakijalle kuitenkin mahdollistettaisiin poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta luvanvaraisesti tietyin perustein, joka osaltaan lieventäisi liikkumisvapauden kohdistuvaa rajoitusta, kuin myös ajatusta siitä, missä määrin olisi kyse vapaudenmenetyksestä. Oikeusministeriön mukaan veloitetta oleskella vastaanottokeskuksen alueella voi lähestyä myös kysymyksenä vapaudenmenetyksestä, kun ajatellaan vastaanottokeskuksen alueen rajoittuneisuutta, veloitteen rikkomisen uhkana olevaa säilöönottoa ja sitä, että alueelta poistuminen olisi säädetty luvanvaraiseksi. Kysymys vapaudenmenetyksestä liittyy osaltaan myös hakijan kuljettamiseen maahansaapumispaikalta vastaanottokeskukseen. Oikeusministeriön mukaan rajamenettelyn osalta vaikutukset hakijan liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden osalta vaikuttaisivat olevan jossakin tavanomaisen turvapaikkamenettelyn (jossa hakijalla on liikkumisvapaus) ja säilöönoton (jossa hakija on lukkojen takana) välimaastossa. Vaikka kaavailussa sääntelyssä olisi kyse myös vapaudenmenetyksestä, ei sen voimakkuutta oikeusministeriön käsityksen mukaan voida pitää rinnasteisena siihen, mitä





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

vapaudenmenetys tarkoittaa hakijan säilöönnotossa, joka mahdollistaa pitkälle meneviä henkilökohtaisen vapauden ja muiden perusoikeuksien rajoituksia. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettuun perusoikeuksia koskevaan sääntelyyn näyttää kaikkiaan liittyviä haastavia kysymyksiä, joiden pitkälle menevään analysointiin ei lausuntokierrokselle varatun lyhyen ajan puitteissa ollut käytännön mahdollisuuksia. Huomioitavaa on myös, että sääntely on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien kannalta, mikä on esitysluonnoksessa tuotu esiin.

Sisäministeriön rajavartio-osasto arvioi erityisesti ehdotetun soveltuvuutta laajamittaisen maahantulon ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Yhteenvedona se toteaa, että nyt ehdotetun sääntelyn tehokkuus keinona vastata laajamittaiseen maahantuloon tai hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään maahantuloon jää kyseenalaiseksi, eikä se todennäköisesti ainakaan poikkeuksellisissa tilanteissa saavuttaisi direktiivissä asetettua tavoitetta siitä, että henkilöt eivät siirtyisi edelleen jäsenvaltion alueella ja toisten jäsenvaltioiden alueelle. Rajavartio-osasto katsoo, että pelkkä liikkumisrajoitus ilman valvontaa tai oikeutta estää poistumasta alueelta olisi useissa tapauksissa riittämätön keino rajamenettelyä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Toisin kuin esityksessä arvioidaan, säilöönottoja olisi todennäköisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa tehtävä runsaasti. Rajavartio-osasto myös toteaa, että liikkumisrajoitus ilman valvontaa voisi vain helpottaa laittoman maahantulon järjestäjien ja ihmiskauppiaiden toimintaa. Valvottu liikkumisrajoitus puolestaan myös suojaa maahantulijoita em. hyväksikäytön piiriin joutumiselta. Rajavartio-osasto toteaaakin, että tarvittaessa olisi löydettävä välimuoto liikkumisrajoituksen ja säilöönoton väliltä esimerkiksi niin, että vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen voitaisiin estää fyysisesti ja sitä voitaisiin valvoa. Myös valvontaa teknistä välinettä apuna käyttäen (ns. nilkkapanta) tulisi harkita, vaikka sekään ei sinällään estä pakenemista. Laajamittaista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautuminen edellyttäisi, että maahan saapuvat henkilöt olisivat tarvittaessa yksiselitteisesti viranomaiskontrollissa siihen asti, kunnes välttämättömät toimenpiteet on voitu suorittaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa rajamenettelyn merkittävimpien vaikutusten kohdistuvan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksiin. Rajamenettelyyn joutuvien henkilöiden liikkumisvapautta rajoitetaan merkittävästi, säilöönottoa muistuttavalla tavalla.

Suojelupoliisi toteaa, että rajamenettely pitäisi ottaa Suomessa täysimääräisesti käyttöön ja siten, että siihen otetut henkilöt pysyvät tosiasiallisesti ja käytännössä rajan tuntumaan asetetulla rajatulla alueella. Se myös toteaa, että kaikkien hakijoiden säilöön ottaminen ei voi olla rajamenettelyssä pääsääntö. Rajamenettelyn tulisikin olla tavallisen turvapaikanhakuprosessin ja säilöönoton väliin tuleva turvaamistoimenpide ja sitä tarvittaisiin erityisesti poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa.

Amnesty katsoo kyseessä olevan niin voimakkaasti liikkumisvapautta rajoittava toimenpide, että kyse on tosiasiallisesti säilöönotosta. Tähän viittaa Amnestyn mukaan myös se, että jos



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

hakija poistuisi ilman lupaa vastaanottokeskuksen alueelta, hänet otettaisiin säilöön. Turvapaikanhakijoilla ei siten ole mitään todellista mahdollisuutta poistua alueelta. Amnesty toteaa myös, että kyseiseen liikkumisvapauden rajoittamiseen ei kuitenkaan oletettavasti kuulu valitusoikeutta eikä rajoituksen suhteellisuuden ja välttämättömyyden arviointia viime kädessä tuomioistuimessa. Amnesty katsoo, etteivät näin voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset ole välttämättömiä ja suhteellisia, vaan muita keinoja ehkäistä liikkumista tulee ensisijaisesti harkita. Näitä keinoja voisivat olla esimerkiksi muut ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus, vakuuden asettaminen ja asumisvelvollisuus.

Pakolaisneuvonta ry toteaa ehdotetun liikkumisvapauden ja tosiasialliseen säilöön ottamisen eron jäävän epäselväksi. Se katsoo, että ehdotetun säännöksen en yhteensopivuus Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain kanssa tulee jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin. Myös esimerkiksi ehdotetulle vastaanottokeskuksen johtajan antamalle tilapäiselle poistumisluvalla ehdotettu kynnys eli ”painava henkilökohtainen syy” on liian korkea ja menettely kankea sekä myös vastaanottokeskusta työllistävä.

Pelastakaa lapset ry arvioi ehdotetun soveltuvuutta lapsiin. Vaikka suunniteltu rajoitus on kevyempi kuin toissijaisena vaihtoehtona esitelty säilöönotto, kysymyksiä herätti mm. ensisijaisen vaihtoehdon soveltuvuus lasten kohdalla esimerkiksi tilanteissa, joissa muut lapset saavat mahdollisesti liikkua kyseisen vastaanottoyksikön alueelta ulos vapaasti, kun taas rajamenettelyssä olevilla lapsilla ei tätä mahdollisuutta olisi. Se myös totesi, että lapselle liikkumisvapauden rajoituksen ymmärtäminen ja hyväksyminen voi olla vaikeaa, ja sillä voi olla negatiivisia vaikutuksia lapsen hyvinvointiin. Lisäksi liikkumisvapauden rajoituksen kesto herätti lasten kohdalla kysymyksiä. Enimmillään rajamenettely saattaisi prosessista riippuen ehdotuksen mukaan kestää jopa 71 päivää. Lapsen näkökulmasta tällainen liikkumisvapauden rajoitus olisi pitkäkestoinen, vaikka rajoitus olisikin lievempi kuin säilöönotto.

Suomen asianajajaliitto katsoo, että esityksessä säädetään hakijalle liikkumisvapautta rajoittava velvollisuus, jonka noudattamatta jättämisen seurauksena on säilöönotto. Näin ollen kyse ei ole sellaisesta esityksessä viitatussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mainitusta tilanteesta, jossa liikkumisvapauden rajoituksen rikkomisesta ei olisi säädetty seuraamuksia. Hakijat eivät voisi vastaanottokeskuksesta poistua vapaasti Suomen lainkäyttöpiiristä ja siten välttää poistumisen seuraukset vapauteensa. Liiton mukaan esityksen kokonaisuudessa on kyse vapaudenriistosta, joten vapaudenriiston laillisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi perustuslain 7 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Asianajajaliitto myös toteaa, että Maahanmuuttovirastolla olisi oleskeluvelvollisuuden määrittämisessä ongelmallinen kaksoisrooli sen päättäessä hakijan turvapaikkahakemuksesta ja vapauden rajoittamisesta. Asianajajaliiton käsityksen mukaan turvapaikanhakijan velvollisuus oleskella tietyssä vastaanottokeskuksessa edellyttää perustuslain mukaan mahdollisuutta muutoksenhakuun riippumatta siitä, pidetäänkö sitä vapaudenriistona vai liikkumisvapauden rajoittamisena. Esityksessä tältä osin tehdyt ehdotukset antaisivat maahanmuuttovirastolle



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

toimivallan päättää hakijan vapautteen kohdistuvista rajoituksista. Tämä edellyttäisi liiton mukaan Maahanmuuttoviraston toimivaltaa koskevan sääntelyn uudistamista ja henkilöstön kouluttamista pakkokeinoista päättämiseen.

Myös Suomen punainen risti katsoo esityksen mukaisen ihmisten eristämisen yhteisöstä olevan hyvin selvästi säilöönottoa, vaikka ehdotettu järjestely onkin hallinnollisesti vähemmän turvallisuusorientoitunut kuin nykyisin käytössä oleva. se huomauttaa, että turvapaikanhakijan säilöönoton tulee olla viimesijainen toimenpide, jolla on yksilöllisesti harkitut perusteet ja joka on kyseisessä tapauksessa välttämätöntä ja suhteellista. Käsillä oleva esitys poikkeaa näistä lähtökohdista. Säilöönotto on siinä systemaattista ja ohittaa yksilöllisen välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioinnin. Se katsoo esityksen poikkeavan näin myös hallinto-oikeuden yleisestä ja ulkomaalaislakiin sisällytetystä suhteellisuusperiaatteesta. Punainen Risti viittaa myös aiemmin todenneensa, että on sinänsä erittäin myönteistä, että ulkomaalaisten säilöönoton tiukalle järjestelmälle mietitään sisäministeriössä myös vaihtoehtoisia toteutustapoja, jotka mahdollistaisivat säilöön otettujen siirtolaisten oikeuksien paremman toteutumisen ja vähentäisivät nykyisin käytössä olevan säilöönoton rangaistuksenomaisuutta. Sen mukaan nyt käsillä oleva esitys ei kuitenkaan vie kehitystä tähän, vaan päinvastaiseen suuntaan.

Oikeusministeriö, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri katsoivat perustelluksi, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

### **Vastaanottopalvelut rajamenettelyssä**

Sisäministeriön rajavartio-osaston mukaan sääntelyn perusteella jää epäselväksi, miten erotettaisiin välttämätön jokapäiväinen asiointi, joka nähtävästi olisi sellaisenaan sallittua, ja mihin käynteihin tarvittaisiin vastaanottokeskuksen johtajan lupa. Poistumistarvetta välttämättömän asiointin vuoksi arvioitaessa olisi huomioitava myös se, että useimmat palvelut ovat nykyisin hoidettavissa tilaus- ja toimituspalveluiden avulla. Esitysluonnoksessa (s. 30) todetaan, että huolenpidon hyödykkeinä järjestämisen vaihtoehtoa ja sen suhdetta perustuslakiin ei ole kiireellisen aikataulun vuoksi selvitetty. Huolenpidon järjestäminen hyödykkeinä saattaisi edesauttaa majoittujien pysymistä vastaanottokeskuksen alueella, minkä vuoksi asiaa olisi tullut vähintäänkin selvittää. Sääntelyn kiirehtimisestä ei ole hyötyä, mikäli sääntely ei saavuta sille asetettuja tavoitteita.

Rajavartio-osasto myös toteaa, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa Maahanmuuttoviraston tulee varautua osoittamaan ja/tai perustamaan uusia vastaanottokeskuksia ja mahdollisesti myös säilöönottoyksiköitä tarpeen mukaan eri puolille Suomea. Rajavartio-osaston arvion mukaan pelkkä Joutsenoon sijoitettu vastaanottokeskus ei tule riittämään edes normaalioloissa pakolaisten määrän lisääntyessä. Lisäksi maahantuloa hyödyntävän hybridivaikuttamisen tilanteessa tulee olla valmius siirtää rajamenettelyyn ohjattavia hakijoita joko suoraan rajalta tai järjestelykeskuksesta vastaanottokeskuksiin. Kuljetusetäisyydet tulee pitää riittävän lyhyinä maahantulijoiden inhimillisen kohtelun, viranomaisten riittävyden ja kuljetusvälineiden riittävyden turvaamiseksi. Myös



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

säilöönottoyksiköiden määrää olisi varauduttava lisäämään nopeasti, mikäli rajamenettelyyn ohjautuvien määrät kasvaisivat huomattavasti arvioitua suuremmiksi. Rajatarkastusviranomaisen näkökulmasta vastaanoton järjestäminen rajamenettelyssä tulisi lähtökohtaisesti järjestää maantieteellisesti itärajan läheisyydessä useammassa vastaanottokeskuksessa, jotta vältettäisiin pitkät ja mahdollisesti viranomaisen resursseja vievät siirrot. Asian merkitys korostuu erityisesti, mikäli rajamenettelyyn ohjatun hakijan kuljetuksia joudutaan valvomaan tai turvaamaan viranomaistoimin mahdollisen katoamisvaaran vuoksi. Huomioiden rajamenettelyä seuraava maasta poistamismenettely ja niiden sujuvuus, yhden menettelyn käyttöönoton mahdollistavan vastaanottokeskuksen tulisi sijaita myös pääkaupunkiseudulla. Rajamenettelyyn voi ohjautua hakijoita myös ulkorajan lento- ja meriliikenteessä.

Maahanmuuttovirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittuihin tilanteisiin, joissa hakija voisi painavasta henkilökohtaisesta syystä poistua vastaanottokeskuksen alueelta ja toisaalta tilanteisiin joissa henkilöllä on oikeus poistua vastaanottokeskuksesta ilman edellä mainittua lupaa. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan syytä selkeyttää, jottei välttämättömän terveydenhoidon saaminen missään tilanteessa jäisi riippuvaiseksi Maahanmuuttoviraston luvasta.

Myös Poliisihallitus katsoo, että sekaannusten välttämiseksi laissa on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, milloin henkilöllä on oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Erillisiä yhteiskuljetuksia vastaanottokeskuksen ulkopuolelle ei tule järjestää, koska rajamenettelyn tarkoitus on pitää henkilöt yhdessä paikassa menettelyn ajan. Välttämättömyyshyödykkeiden hankkiminen tulee järjestää siten, että esim. kioskityyppinen asiointi voidaan hoitaa vastaanottokeskuksen alueella. Poistumisiin liittyvien väärinymmärrysten välttämiseksi on myös ensiarvoisen tärkeää tiedottaa vastaanottokeskuksiin majoittuville heidän velvollisuudestaan oleskella alueella sekä siitä, että luvaton poistuminen saattaa johtaa ulkomaalaislain turvaamistoimien käyttöön. Myös vastaanottokeskuksen alueen aitaaminen parantaa henkilöiden ymmärrystä siitä, että alueelta ei saa poistua ilman lupaa. Lisäksi vastaanottokeskusten on ilmoitettava välittömästi poliisille tai rajavartiolaitokselle henkilön poistumisesta alueelta ilman lupaa, jotta hänestä voidaan laatia e sintäkuulutus.

Amnesty totesi esityksestä jäävän epäselväksi, miten neljä viikkoa kestävässä rajamenettelyssä taataan turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveystalvetut sekä esimerkiksi työ- ja opintotoiminta. Lisäksi Amnestyn mukaan jää epäselväksi, miten rajamenettelyyn joutuvien lasten koulunkäynti toteutetaan, etenkin kun rajamenettelyssä oleva turvapaikanhakija ei saisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta.

Suomen pakolaisapu totesi olevan tärkeää, että rajamenettelyssä olevien vastaanotto-olosuhteet eivät olisi eristäviä tai säillön kaltaisia, vaan toimisivat normaalin vastaanottokeskuksen tavoin tarjoten toimintaa ja tehden avointa yhteistyötä mm. kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ja mahdollistaen vierailut.



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

Pelastakaa lapset nosti esille sen, että myös rajamenettelyssä olevien lasten pääsy lapsen hyvinvoinnin kannalta keskeiseen toimintaan, kuten vapaa-ajan toimintaan ja koulunkäyntiin olisi kyettävä turvaamaan, ja tämä saattaa olla käytännössä vaikeaa toteuttaa rajamenettelyn aikana. Pelastakaa Lasten näkemys on, että toteutuessaan rajamenettelyssä lapsella tulee olla esteetön pääsy hänen hyvinvointinsa kannalta tärkeisiin palveluihin. Rajamenettelyyn käytettävien tilojen tulee myös olla avoimet ja niihin tulee olla jatkossakin kansalaistoimijoilla sekä muilla lapsen etua ja oikeuksien toteutumista seuraavilla toimijoilla pääsy.

Suomen Punainen Risti viittaa peruseriaatteisiinsa, joiden mukaisesti Suomen Punainen Risti ei voi tukea viranomaista maahanmuuttokontrolliin liittyvissä tehtävissä, eikä olla mukana toteuttamassa säilöönottoa. Näiden toteuttaminen Punaisen Ristin toimesta olisi omiaan vaarantamaan Punaisen Ristin aseman riippumattomana avustusjärjestönä, kun se rinnastettaisiin velvollisuuden kohteeksi joutuneiden henkilöiden silmissä vapaudenriistoa valvoviin viranomaisiin. Tehtävän hoitaminen voisi merkittävästi vaikeuttaa järjestön toimintaa Suomessa ja maailmalla, eikä Punainen Risti voi periaatteidensa mukaisesti ottaa tällaista tehtävää hoidettavakseen. Rajamenettelyä suunnitellaan esityksen mukaan Joutsenon vastaanottokeskukseen, mutta esityksessä pidetään mahdollisena myös muiden vastaanottokeskusten roolia. Suomen Punainen Risti toteaa, että Suomen Punaisen Ristin ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa rajamenettelyä ei voida toteuttaa. Vapautta rajoittavat toimet olisi syytä toteuttaa viranomaisten ylläpitämissä yksiköissä. Punainen Risti myös painottaa, että myös rajamenettelyn osalta on huolehdittava, että sillä ja keskeisillä pakolaisille apua tarjoavilla toimijoilla on kaikissa tapauksissa pääsy turvapaikanhakijoiden luokse antamaan humanitaarista apua ja suojelua.

### **Videon välityksellä tapahtuvat puhuttelut (etäpuhuttelut)**

**Etäpuhutteluista ehdotettu jakoi lausunnonantajien kantoja. Toiset pitivät sitä tehokkaana tapana järjestää puhutteluja ja nostivat siitä saatuja hyviä kokemuksia. Osassa lausunnoista vastustettiin videopuhuttelujen järjestämistä ilman hakijan suostumusta, koska on hyvin hakijakohtaista, miten luottamuksellisen ilmapiirin saa rakennettua videon välityksellä ja pystyy näin kertomaan hyvinkin traumaattisista asioista.**

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit välittivät yhteisessä lausunnossaan hyvää kokemustaan etäpuhutteluista ja pitivät niitä osoituksena siitä, että puhutteluja voidaan järjestää asianmukaisesti ilman, että osallistujat ovat fyysisesti samassa tilassa. Tämä tehostaa puhuttelujen järjestämistä ja on kustannustehokasta ja aikaa säästävää matkustamistarpeen vähentyessä. Koska kyse on merkittävästä menettelyllisestä seikasta liittyen turvapaikkapuhuttelun järjestämiseen, on tärkeää, että asiasta säädetään tulevaisuudessa lain tasolla.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi turvapaikkapuhuttelun olevan koko turvapaikkaprosessin tärkein osa. Puhuttelussa käydään usein läpi hakijan traumaattisia kokemuksia, joista hakija aiemmin ei välttämättä ole kertonut kenellekään. Luottamuksellisen ilmapiirin luominen on täten yksi keskeisistä asioista turvapaikkapuhuttelussa. On hyvin yksilöllistä, miten hakija



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

kokee etäyhteyksien käyttämisen tällaisessa tilanteessa. Valtuutettu katsoi 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että etäpuhutteluja ei tulisi lainkaan järjestää ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla.

Myös Pakolaisneuvonta vastusti lausunnossaan etäpuhuttelujen järjestämistä ilman hakijan suostumusta. Rajamenettelyssä etäpuhuttelun käyttö lisää entisestään suurta riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Ehdotusta ei ole tältä osin Pakolaisneuvonnan mukaan riittävästi perusteltu eikä siinä ei ole huomioitu EU:n turvapaikkaviraston (EUAA) ja muiden tahojen ohjeistuksia asiassa eikä ehdotuksen osalta ole tehty vaikutusarviointia. Myös Suomen Asianajajaliitto suhtautui asiaan kielteisesti. Esityksessä on tältä osin otettu lähtökohdaksi viranomaisten halu järjestää toimintansa omalta kannaltaan tarkoituksenmukaisesti ja vähäisimmin kustannuksin. Asianajajaliitto korosti myös puhuttelun luottamuksellista ilmapiiriä. Etäyhteydellä tehtävässä puhuttelussa hakijan ollessa yksin puhutteluhuoneessa tämä ilmapiiri ei voi toteutua. Etäyhteyksissä voi myös esiintyä teknisiä häiriöitä ja katkoksia. Kuulemisvirheet ja ymmärrysvaikeudet tulkin ja hakijan välillä voivat korostua etäyhteyksillä. Kuulovirheet ovat tyypillisin syy puhuttelupöytäkirjan virheille. Myös Amnesty korosti etäyhteydellä tapahtuvien turvapaikkapuhuttelujen lisäävän haavoittuvuuksien tunnistamisen vaikeutta. Kun puhutteluja tehdään nopealla tahdilla ja lisäksi etäyhteyksin, yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä.

Oikeusministeriö piti ehdotettua sääntelyä etäpuhuttelusta mahdollisena, kun tietyistä edellytyksistä siihen liittyen huolehditaan. Oikeusministeriö piti välttämättömän, että tässä yhteydessä säädetään myös erikseen siitä, että videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan välityksellä tapahtuvassa turvapaikkapuhuttelussa tulisi huolehtia teknisen yhteyden turvallisuudesta ja sitä kautta asian riittävästä salassapidosta. Nyt asia mainitaan perusteluissa. Etäpuhuttelusta ehdotettua ulkomaalaislain 97 a §:n muutosta tulisi oikeusministeriön mukaan muutenkin käsitellä laajemmin eri kohdissa hallituksen esitystä.

Maahanmuuttovirasto piti videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan käyttämisestä säätämistä lain tasolla prosessin sujuvuuden kannalta keskeisenä asiana. Etäpuhutteluissa avustaja tai tulkki on tähän mennessä voinut olla läsnä myös puhelimen välityksellä ilman näköyhteyttä. Tämä osallistumismahdollisuus toisi edelleen joustoa toimintaan ja olisi hyvä sisällyttää lakiin. Maahanmuuttoviraston asiakaskohtaamisissa keskeistä on turvapaikanhakijan ja turvapaikkatutkinnan tai -puhuttelun suorittavan virkahenkilön välinen näköyhteys. Tällä hetkellä käytännössä tekniikka ja tietoturva asettavat rajoitteita etäpuhuttelujen järjestämiselle. Avustajien osallistuminen asiakastapaamiseen etäyhteyden välityksellä perustuu tietoturvaopikkeamaan. Mikäli tulkki osallistuu tilaisuuteen



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

puhelimitse, sen tulee tapahtua aina Maahanmuuttoviraston tiloista käsin. Maahanmuuttovirasto selvittää mahdollisia ratkaisuja näihin vallitseviin haasteisiin.

### **Viranomaisten resurssit**

**Monissa lausunnoissa nostettiin huolia viranomaisten resursseista ja pidettiin riittävien resurssien turvaamista erityisen tärkeinä rajamenettelyn toteuttamiseksi. Erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteen osalta resurssit nousivat lausunnoissa keskiöön ja niistä kaivattiin lisää vaikutusarvioita. Myös viranomaisten toimivallasta turvapaikkamenettelyssä lausuttiin.**

Oikeuskansleri katsoi, että hakemusten käsittely riittävällä laatuasteella pitäisi saada tehtyä pikemminkin vielä nopeammin kuin direktiivin mukainen enimmäismääräaika, jotta menettely ei tosiasiallisesti menettäisi merkitystään sen perimmäisessä tarkoituksessa. Tarkoitushan on, että pidetään yllä mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua suojaten samalla rajaturvallisuutta ja kansallista turvallisuutta tilanteessa, jossa tulijoiden määrä aiheuttaa vaikeuksia tai joissa on ohjattu maahanmuuttoa hybridi-vaikuttamisen välineeksi. Olennaista on siis pystyä nopeasti seulomaan hakijat, joilla on perusteltu tarve kansainväliseen suojeluun ja nopealla aikataululla käännyttää muut henkilöt maahan päästämättä. Huomiota on oikeuskanslerin mukaan kiinnitettävä resursointiin ja menettelyn organisointiin niin, että pystytään aidosti toteuttamaan direktiivin mukaiset tavoitteet ja määrääjat.

Maahanmuuttovirasto painotti, että rajamenettely kokonaisuudessaan koskettaa useita eri viranomaisia. Menettelyn idean toteutuminen edellyttää viranomaisyhteistyössä menettelyyn soveltuvan hakemuksen tunnistamista heti rekisteröintivaiheessa, sekä tehokasta hakemuksen käsittelyä ja päätöksentekoa, joka lopulta johtaisi niiden asiakkaiden, joilla ei kansainvälisen suojelun tarvetta ole, maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Menettely ei tiukoista määrärajoista huolimatta saa vaarantaa hakijan oikeusturvaa.

Maahanmuuttovirasto toi esiin, että vaikka hakemuksen rekisteröinnistä vastaa toinen viranomainen, sen yhteydessä tapahtuvasta, myös manuaalisesta rajamenettelyyn ohjautumisesta, on tosiasiasa vastuussa Maahanmuuttovirasto. Verrattain lyhyiden määräaikaisten puitteissa oikeaan menettelyyn seulominen mahdollisimman nopeasti on keskiössä menettelyn toteutumisen kannalta, lähtien siitä, että menettelyyn soveltuvaa henkilöä ei tulisi päästää maahan ja hänet tulisi ohjata tiettyyn vastaanottokeskukseen menettelyn ajaksi heti hakemuksen rekisteröimisen seurauksena. Kun hakemuksen rekisteröivä viranomainen ei ole menettelyn määrittävä viranomainen, tämä edellyttää rekisteröintivaiheessa mahdollisimman pitkälle kehitettyä automaattista seulontaa. Manuaalisen tunnistamisen osalta Maahanmuuttoviraston tulee merkittävässä määrin ohjeistaa rekisteröivää viranomaista.

Myös Ammattiliitto Pro antoi lausunnon, koska esitetyllä rajamenettelyllä olisi vaikutuksia Maahanmuuttovirastoon. Vaikka muutoksen arvioidaan olevan normaalissa turvapaikkahakijatilanteessa toteutettavissa pääosin kustannusneutraalisti ja nykyisillä



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

voimavaroilla, korosti Pro vaikutusten seurannan merkitystä, varautumista ja nopeaa reagointikykyä muuttuvissa tilanteissa (esim. laajamittainen maahantulo). Pro totesi, että erityisesti Joutsenon vastaanottokeskuksen henkilöstöresurssit ovat olleet jo pitkään ääriarajoilla. Uudet tehtävät lisäävät ohjaajien työpainetta, jota mm. hakijoiden liikkumisvapauden rajoittaminen tuo tullessaan. Myös hakijan mukana mahdollisesti olevien alaikäisten lasten olosuhteiden järjestelyt vaativat ohjaajien erityishuomiota. Resurssien riittävyyttä on alusta saakka seurattava tarkoin ja tarvittaessa reagoitava nopeasti lisäresurssein. Pro korosti, että Maahanmuuttovirastolla on oltava kaikissa tilanteissa uskottavat resurssit ohjata, suunnitella ja valvoa vastaanottotoimintaa.

Sisäministeriön rajavartio-osasto lausui menettelyyn osallistuvien viranomaisten toimivallasta ja katsoi, että myös Maahanmuuttovirastolla ja Tullilla tulisi olla poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi toimivalta tarvittaessa rekisteröidä ja ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia. Tämä vapauttaisi poliisin ja Rajavartiolaitoksen resursseja näiden ydintehtäviin, ja mahdollistaisi joustavamman viranomaistoiminnan laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Rajavartiolaitoksen resursseja todennäköisesti sitoutuisi merkittävästi (luvatta) maahan saapuvien kiinnittämiseen, identifioimiseen ja siirtämiseen. Hakemuksen vastaanotto ja hakijan rekisteröinti, kuten myös säilöönottopäätökset ja niiden jatkokäsittelyt voisi olla perusteltua suorittaa järjestelykeskuksessa tai vastaanottokeskuksessa. Tällöin Maahanmuuttovirasto voisi heti alkuvaiheessa myös arvioida sen, ohjautuuko hakemus rajamenettelyyn vai normaaliin prosessiin. Tilanteessa, jossa laajamittaista maahantuloa käytettäisiin hybridivaikuttamisen keinona, Rajavartiolaitoksen ja todennäköisesti myös poliisin resurssit olisivat sidottuna näiden lakisääteisiin päätehtäviin. Rajamenettelyn käyttöönotto aiheuttaa joka tapauksessa koulutustarpeen Rajavartiolaitoksessa (ja poliisissa). Maahanmuuttoviraston tulisi huolehtia riittävästä ohjeistuksesta/koulutuksesta, jotta ohjaaminen rajamenettelyyn olisi selkeää hakemuksia vastaanotettaessa. Ohjeistuksen tulee sisältää myös tiedot hakijalle ilmoitettavista oikeuksista ja velvollisuuksista, mukaan lukien seuraamukset niiden rikkomisesta.

Rajavartio-osasto lausui edelleen hakijoiden kuljetuksista rajalta vastaanottokeskuksiin ja totesi, että erityisesti muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen tilanteessa Rajavartiolaitos ei lähtökohtaisesti voi sitoutua kuljetusten valvontaan ja turvaamiseen, koska Rajavartiolaitoksen resurssit olisi kohdistettava sen päätehtävään. Kuljetusten merkitys korostuu, mikäli etäisyydet vastaanottokeskuksiin ovat pitkät. Kuljetusten turvaaminen jää esityksessä avoimeksi. Esityksessä ei ole tarkasteltu mahdollisuutta käyttää esimerkiksi vartiointiliikkeitä kuljetuksen turvaamisessa. Rajavartio-osaston lausunnon mukaan esitetty vaikutusarviointi ei myöskään vastaa laajamittaisen maahantulon ja hybridivaikuttamisen tilanteisiin, joissa rajamenettelyyn soveltuvien määrät voivat olla useita tuhansia lyhyessä ajassa ja kustannusvaikutukset merkittäviä. Tällöin myös Rajavartiolaitokselle kohdentuisi henkilö- ja kuljetuskustannuksia, mikäli Rajavartiolaitos sitoutuisi kuljetuksiin rajan ja vastaanottokeskuksen välille (valvonta kuljetuksen aikana). Määrää on vaikea arvioida, mutta itärajan rajanylityspaikoilta kultakin kuljetettaisiin normaaliaikana esimerkiksi 10





## Sisäministeriö Inrikesministeriet

kuljetuskertaa yhden vastaanottokeskuksen (Joutseno) mallissa, kustannukset olisivat useita kymmeniä tuhansia euroja. Mikäli maahantulijoita on enemmän, kustannukset moninkertaistuvat. Normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa esityksellä ei rajavartio-osaston arvion mukaan ole merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen toimintaan, pois lukien mahdollinen kuljetusten turvaaminen vastaanottokeskukseen saakka.

Pakolaisneuvonnan mukaan ehdotettu erittäin nopea menettely lisäisi väistämättä kustannuksia, mikäli se toteutetaan luonnoksessa sanotulla tavoin oikeusturvatakeet noudattaen ja asianmukaisesti. Näin muun muassa resurssitarve Maahanmuuttovirastossa, oikeusavun ja tulkkauksen osalta sekä hallinto-oikeuksissa että rajaviranomaisten koulutuksen osalta. Rajamenettely epärealistisine määräaikoineen tarkoittaisi käytännössä Pakolaisneuvonnan mukaan 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 pitkitty.

Amnesty kiinnitti huomiota vaikutusarviointeihin ja totesi, että niissä tulisi ottaa huomioon niin sanotun normaalitilanteen lisäksi myös suuremman maahantulon tilanteet, jotta pystytään arvioimaan, kuinka rajamenettelyistä pystyttäisiin selviytymään tällaisissa tilanteissa, ilman että esimerkiksi oikeusturva vaarantuisi. Pelkästään normaalitilanteen mukaisen arvion perusteella ei ole mahdollista varautua siihen, miten vastaanotto, turvapaikkamenettely ja oikeusturva toimivat ja kuinka esimerkiksi haavoittuvuudet saadaan tunnistettua, kun turvapaikanhakijoita tulee normaalitilanteeseen verrattuna huomattavasti enemmän. Amnestyn mukaan Maahanmuuttoviraston arvio määräajoissa pysymisestä pelkästään sisäisten järjestelyjen avulla kuulostaa epärealistiselta, varsinkin laajemman maahantulon tilanteessa, koska Maahanmuuttovirastolla on jo nyt ollut vaikeuksia pysyä sille asetetuissa määräajoissa. Maahanmuuttoviraston resurssit pitäisi Amnestyn mukaan turvata kestävällä tavalla, jotta myöskään laajemman maahantulon tilanteessa uusia, kokemattomia työntekijöitä ei tarvitse rekrytoida kiireessä.

### **Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu**

**Menettelyssä toimivaltaisten viranomaisten resurssien lisäksi lausunnoissa painotettiin myös oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saatavuutta ja resursointia. Lausunnoissa pohdittiin myös laajamittaisen maahantulon vaikutusta oikeusavun saatavuuteen ja kaivattiin siitä vaikutusarvioita.**

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota esitettyyn rajamenettelyn neljän viikon hallintovaiheen määräaikaan ja piti sitä haasteellisena hakijalle kuuluvan oikeusavun osalta. Määräajan puitteissa tulisi hakijalle löytää oikeusavustaja, tehdä oikeusapupäätös ja oikeusavustajan tulisi ehtiä perehtyä asiaan ja keskustella päämiehensä kanssa ja hankkia tarpeelliset tiedot ja asiakirjat asian hoitamiseksi ja päämiehensä oikeusturvan varmistamiseksi. Erityisesti on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen. Hakija ei välttämättä ole osannut tätä asiaa ilmaista hakemusta rekisteröitäessä. Määräaika tulisi



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

merkitsemään sitä, että vastaanottokeskuksen ja oikeusaputoimistojen välille on luotava sujuvat toimintatavat niin, että hakija saisi avustajan muutamassa päivässä. Painopiste tulee olemaan ensimmäisenä vastaanottokeskuksena toimivan Joutsenon vastaanottokeskuksen läheisyydessä toimivissa oikeusaputoimistoissa, vaikka videoneuvottelun käyttöönotto turvapaikkapuhuttelussa helpottaa avustajan hakemista valtakunnallisesti eri oikeusaputoimistoista. Vapaan ajan saaminen oikeusavustajalle tulee rajamenettelyssä tapahtua paljon nopeammin kuin tällä hetkellä toteutuva 11 päivässä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti oikeusturvan saavutettavuuden kannalta välttämättömänä, että nopeassa rajamenettelyssä varmistetaan, että hakijat saavat ymmärtämällään kielellä tosiasialista tiedon mahdollisuuksistaan oikeudelliseen neuvontaan ja apuun. Samalla on huolehdittava, että oikeusavustajia on tarjolla riittävä määrä. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin käsitelty sitä, miten oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saatavuus voidaan taata käytännössä esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiirit totesivat yhteisessä lausunnossaan, että hakijoiden tosiasialisen oikeusturvan toteutuminen edellyttää oikeusaputoimistojen riittävien resurssien turvaamisen, koska ulkoprosessuaalisessa vaiheessa oikeusapua antaa pääsääntöisesti julkinen oikeusavustaja. Nopeiden ja usein runsaasti ajankäyttöä vaativien, lyhyellä varoitusajalla tulevien turvapaikka- asioita koskevien toimeksiantojen vastaanottaminen on haastavaa, koska normaalitilanteessa julkisten oikeusavustajien ajankäyttö on sidottua vähintään muutamia viikkoja eteenpäin. Näin ollen rajamenettelyssä käsiteltävien turvapaikka- asioita koskevien toimeksiantojen hoitaminen edellyttää vähintään töiden uudelleen organisointia ja voi johtaa pidempiin odotusajoihin muita asioita koskevien toimeksiantojen hoidossa. Rajamenettelyä sovellettaessa avustaja on saatava erittäin nopeasti ja hakija tarvitsee siihen tosiasialisesti apua vastaanottokeskuksen henkilökunnalta. Rajamenettelyn osalta tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että avustaja löytyy kohtuullisella vaivanäöllä, eikä työllistä vastaanottokeskuksen henkilöstöä liikaa. Mahdollinen ratkaisu voisi olla keskittää avustaminen niissä turvapaikka- asioissa, joihin sovelletaan rajamenettelyä, tiettyihin oikeusaputoimistoihin. Oikeusavun riittävään ja oikea-aikaiseen saatavuuteen liittyvät haasteet kasvavat, mikäli sellaisten turvapaikanhakijoiden, joiden hakemuksen käsittelyyn sovelletaan rajamenettelyä, kasvaa huomattavasti hallituksen esityksessä arvioidusta hakijamäärästä.

Maahanmuuttovirasto toi lausunnossaan esille sen, että rajamenettelyssä käsiteltävissä hakemuksissa turvapaikkatutkinta tai turvapaikkapuhuttelu tultaisiin varaamaan hyvin pian hakemuksen jättämisen jälkeen. On todennäköistä, että hakija ei tällöin vielä ole hankkinut itselleen avustajaa. Maahanmuuttoviraston tulisi kuitenkin pystyä määrittämään puhuttelun ajankohta ilman, että asiasta tarvitsee erikseen sopia hakijan puhutteluun tulevan mahdollisen avustajan kanssa. Hakijan oikeus käyttää avustajaa ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan merkitse oikeutta käyttää tiettyä avustajaa, eivätkä aikataululliset



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

haasteet siten voisi olla rajamenettelyssä peruste kieltäytyä turvapaikkatutkinnasta tai turvapaikkapuhuttelusta ilman tiettyä avustajaa.

Pakolaisneuvonnan mukaan esitysluonnoksessa 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. Rajamenettelyssä oleville hakijoille tulisi turvata viiveetön pääsy oikeusavun piiriin, mikä olisi hakijamäärän kasvaessa ja Suomen nykyjärjestelmässä epärealistista. Pakolaisneuvonnan mukaan 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.

Amnestyn mukaan on epäselvää, miten esimerkiksi hakemuksen yksilöllinen käsittely, oikeudellinen apu ja tulkkaus saadaan järjestettyä täysimääräisesti vain neljässä viikossa. Kaikille turvapaikanhakijoille tulee antaa ensivaiheen oikeudellista neuvontaa. Etenkin rajamenettelyssä tämä on tärkeää, koska menettelyn kesto on niin lyhyt, että hakijalla on korostunut tarve saada heti alusta lähtien kaikki tarvittavat tiedot omista oikeuksistaan turvapaikkaprosessissa. Ensivaiheen neuvonta on tällä hetkellä vastaanottokeskuksen vastuulle jätettyä menettelytapaneuvontaa, mikä ei ole riittävää, sillä hakijoiden on tärkeää saada neuvontaa myös oikeudellisesta näkökulmasta. Amnestyn mukaan tulisikin harkita, miten oikeudellinen neuvonta ensivaiheessa järjestetään paremmin. Paras vaihtoehto olisi, että ensivaiheen oikeudellista neuvontaa antaisi riippumaton asiantuntijataho, kuten Pakolaisneuvonta, joka on antanut vastaavaa ensivaiheen neuvontaa aiemmin. Ensivaiheen tehokas ja oikeusvarma oikeudellinen neuvonta on erityisen tärkeää, mikäli hakijamäärät kasvavat. Suppea, suureksi osaksi videomateriaaliin perustuva menettelytapaneuvonta ei ole riittävää.

Amnestyn mukaan myös asiantuntevan oikeudellisen avun saaminen voi olla hankalaa, kun avustajan tulee pystyä perehtymään hakijan suojeluperusteisiin sekä maatietoon, havaitsemaan haavoittuvuus ja luomaan luottamuksellinen suhde asiakkaan kanssa hyvin lyhyessä ajassa. Ylipäänsä avustajan löytäminen tiukoissa määräajoissa voi osoittautua haasteelliseksi, kuten myös avustajan pääseminen lyhyellä varoitusaajalla itse turvapaikkapuhutteluun. Amnestyn mukaan onkin riski, että palautuskieltoa loukataan, mikäli kiireisten menettelyjen vuoksi suojeluperusteita ei tunnisteta ja oikeudellinen apukin jää heikommaksi kuin tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Suomen Asianajajaliiton mukaan rajamenettelyssä käsiteltyjen hakijoiden majoittaminen Joutsenon vastaanotto-keskukseen aiheuttaisi laajempaa paikallista oikeusavun tarvetta erityisesti Lappeenrannan alueelle. Myös muutoksenhaku rajamenettelyn soveltamista



## Sisäministeriö Inrikesministeriet

koskevaan päätökseen aiheuttaisi kasvavia kustannuksia oikeusapuun ja muutoksenhakutuomioistuimiin.

### **Muutoksenhaku**

Muutoksenhausta lausuvat erityisesti OM, Tuomioistuinvirasto sekä hallintotuomioistuimet. Sekä Tuomioistuinvirasto että hallintotuomioistuimet totesivat lausunnoissaan, että **muutoksenhakuvaihe ja sitä koskevat säännökset ovat saaneet esityksessä varsin vähän huomiota. Hallintotuomioistuinten resursseihin kiinnitettiin huomiota ja pidettiin tärkeänä niiden resursoimien huomioimista erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa.**

Tuomioistuinvirasto totesi, että esityksessä todettu pitää paikkansa sen osalta, että rajamenettelyn käyttöönotosta ei aiheudu kasvavia kustannuksia, jotka koskisivat tuomioistuimia. Hakijamäärien mahdollisesti kasvaessa vaikutukset erityisesti hallinto-oikeuksien toimintaan tulisivat kuitenkin olemaan merkittäviä. Esityksessä olisikin Tuomioistuinviraston mukaan hyvä kuvata eri skenaarioihin perustuvia arvioita tilanteen kehittymisestä ja vaikutuksista tuomioistuimiin. Huomioon on otettava myös mahdolliset tuomioistuimia koskevat liitännäisvaikutukset, kuten säilöönottojen ja muiden turvaamistoimien lisääntyminen ja niiden mahdollinen vaikutus sekä käräjäoikeuksien että hallinto-oikeuksien työmäärään. Maahanmuuttoviraston toiminnalle asetettu määräaika ei riitä turvaamaan rajamenettelyhankkeen tavoitteita, jos tuomioistuimilla ei ole riittäviä resursseja asioiden kiireelliseen käsittelyyn tai muutoksenhakuvaiheeseen ei ole ylipäättään kiinnitetty riittävästi huomiota.

Hallintotuomioistuimet kiinnittivät myös huomiota niiden resursseihin ja pitivät välttämättömänä, että poikkeuksellisiin tilanteisiin pystytään varautumaan hyvissä ajoin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että laajamittainen maahantulo esimerkiksi hybridioperaation seurauksena lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Olisi tärkeää, että hallinto-oikeuksilla olisi hyvät edellytykset tällaisessakin tilanteessa käsitellä asiat mahdollisimman tehokkaasti ja pikaisesti. Korkein hallinto-oikeus korosti, että hallinto-oikeuksien riittäviin resursseihin on kiinnitettävä huomiota erityisesti siinä tapauksessa, että rajamenettelyyn ohjautuneita hakijoita olisi ns. normaalia tilannetta enemmän.

Helsingin hallinto-oikeus totesi, että täytäntöönpanokieltohakemusten ratkaiseminen onnistuu tällä hetkellä säädetyssä ajassa, mutta hakemusmäärien kasvaessa määräajassa pysyminen voisi osoittautua haasteelliseksi. Sekä Turun hallinto-oikeus että Itä-Suomen hallinto-oikeus pitävät hyvänä, että tutkintaa voidaan hajauttaa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön eri alueille, jolloin myös mahdolliset valitukset jakautuisivat suhteellisen tasaisesti eri turvapaikka-asioita käsitteleviin hallinto-oikeuksiin. Tämä mahdollistaa osaltaan poikkeusoloissa olemassa olevien resurssien laajamittaisen hyödyntämisen. Tältä osin tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota hallinto-oikeuksien mahdollisuuden varautua poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toi lisäksi esille, että Maahanmuuttovirastolle asetettava uusi neljän viikon määräaika voi johtaa siihen, että hakijoilla ei ole mahdollisuutta esittää asian



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavia asioita Maahanmuuttovirastolle, vaan he joutuvat esittämään hallinto-oikeudelle aikaisempaa useammin sellaista uutta selvitystä, joka ei ole ollut Maahanmuuttoviraston käytettävissä asiaa selvitettäessä. Tällaisen selvityksen esittäminen voi johtaa aikaisempaa useammin täytäntöönpanon kieltämiseen hallinto-oikeudessa ja näin ollen myös rajamenettelyn päättymiseen.