



LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään otettavaksi käyttöön EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukainen rajamenettely sellaisten turvapaikkahakemusten hyvin nopeaksi käsittelemiseksi, joiden oletetaan olevan todennäköisesti perusteettomia.

Esityksessä lähdetään siitä, että ulkorajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä tehdyt turvapaikkahakemukset olisivat todennäköisesti perusteettomia ja tällaisten hakijoiden kohdalla olisi tarpeen säätää erityinen menettely, jolla hakijoiden liikkumisvapautta rajoitettaisiin niin, että he eivät voisi liikkua vapaasti Suomen alueella ja edelleen muihin EU-maihin. Lisäksi esitetään, että turvapaikkapuhuttelu voitaisiin järjestää etäyhteydellä ilman hakijan suostumusta.

Yleisesti rajamenettelyn käyttöönottamisesta

Esityksen lähtökohta siitä, että turvapaikkahakemuksen tekeminen välittömästi rajalla tai sen läheisyydessä lisäisi hakemuksen perusteettomuuden todennäköisyyttä, on väärä. Esityksessä ei millään tavoin perustella tätä lähtökohtaa, vaan se otetaan annettuna oletuksena. Lähtökohdan tueksi ei esitetä esimerkiksi tietoja siitä, miten ilmeisen perusteettomiksi ulkomaalaislain 101 §:n perusteella arvioidut hakemukset tai ulkomaalaislain 103 §:n perusteella tutkimatta jätetyt hakemukset ovat jakaantuneet hakemuksen tekopaikan mukaan.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen uskottavuutta arvioitaessa lähtökohdaksi otetaan, että hakemus tulisi jättää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Käytännössä aikaisin mahdollinen hakemuksen jättämishetki on hakijan saadessa ensimmäistä kertaa yhteyden Suomen viranomaisiin. Tästä lähtökohdasta katsoen ei vaikuta siltä, että rajalla tai sen lähistöllä tehdyt hakemukset olisivat muualla tehtyjä hakemuksia todennäköisemmin perusteettomia. Rajalla hakemuksensa jättävä toimii juuri sillä tavoin kuin turvapaikkaa hakevan lähtökohtaisesti edellytetään toimivan. Tämän vuoksi on lähtökohtaisesti outoa, että juuri heidän hakemuksiinsa pidettäisiin muita hakemuksia todennäköisemmin perusteettomina.

Hakemukset jätetään käytännössä tutkimatta vastuunmäärittämisasetuksen perusteella tai uusintahakemuksina, jotka eivät täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Niitä ei käytännössä juuri milloinkaan jätetä rajalla, joten rajamenettely ei tämän vuoksi tule sovellettavaksi. Tutkimatta jätetyn uusintahakemuksen tekijä on jo ollut Suomessa turvapaikanhakijana pidemmän aikaa ja vastuunmäärittämisasetuksen perusteella tutkimatta jätettävän hakemuksen hakija tulee maahan sisärajan yli.

Esityksen mukaan rajamenettely koskisi käytännössä itärajan yli tulevia turvapaikanhakijoita, joista suurin osa on venäläisiä, joihin rajamenettelyä ei yleensä sovellettaisi. Esityksessä arvioidaan, että rajamenettelyssä tulisi käsiteltäväksi muutamia kymmeniä hakemuksia vuodessa ja enimmillään 100–200 hakemusta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, että olemassa olevat menettely eivät toimisi tarkoitetulla tavalla.

Käytännössä vaikuttaakin siltä, että rajamenettelyä suunnitellaan tosiasiallisesti sovellettavaksi tilanteessa, jossa Venäjä ohjaisi poliittisena painostuskeinona Suomen rajavartiolaitosalueelle suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia hakemaan turvapaikkaa.

Rajamenettelyn sopivuutta laajamittaisen maahantulon tilanteeseen tulisi arvioida erikseen ja nyt esitettyä laajemmin. Lähtökohtaisena olettamana ei voi tällöinkään pitää, että näin ohjattujen hakijoiden hakemukset olisivat todennäköisesti perusteettomia. Käytännössä voisi syntyä esimerkiksi tilanne, jossa Venäjä ohjaisi Ukrainasta pakkosiirrettyjä henkilöitä Suomen rajalle, joiden hakemuksia ei voisi pitää ilmeisen perusteettomina. Sama koskee sellaisten maiden kansalaisia, joiden lähtömaissa vallitsee sisäinen aseellinen konflikti. Rajamenettelyn saattaminen päätökseen neljän viikon määräajassa laajamittaisen maahantulon tilanteessa ei ole realistinen vaihtoehto.

Käytännössä rajamenettely jäisi 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.

Rajamenettelyyn liittyvä vapauden rajoitus

Rajamenettelyä ehdotetaan sen toteuttamiseksi, että turvapaikanhakijaan voitaisiin kohdistaa liikkumisvapautta rajoittavana toimenpiteenä velvollisuus oleskella tietyn vastaanottokeskuksen alueella. Ehdotettu turvaamistoimi on rajoittavampi kuin ulkomaalaislain 120 a §:ssä säädetty asumisvelvollisuus, joka ei rajoita hakijan liikkumisvapautta. Liikkumisvapauden rajoituksen riippuvuus siitä, missä paikassa turvapaikkahakemus tehdään, antaa vaikutelman rajoittamisperusteen mielivaltaisuudesta. Ilmeisen perusteettomia hakemuksia voidaan tehdä missä tahansa ja tutkimatta jätettäviä hakemuksia tehdään käytännössä aina muualla kuin rajalla tai luvattoman rajanylityksen yhteydessä. Tämä on omiaan aiheuttamaan turvapaikanhakijoiden eriarvoista kohtelua heihin kohdistuvia turvaamistoimia määrättäessä.

Suomen perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan muunkin kuin rangaistukseen perustuvan vapaudenriiston laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Esityksen mukaan rajamenettelyssä käsiteltävälle hakijalle säädettäisiin velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Siitä, kuka päättäisi rajamenettelyn käyttämisestä, ei ehdoteta erillisiä säännöksiä. Esityksen perusteella rajamenettelyn käyttämisestä päättäisi maahanmuuttovirasto osana tosiasiallista hallintotoimintaa, joka ei kuitenkaan sisältäisi erillistä päätöstä menettelyn käytöstä eikä siten muutoksenhakuoikeutta.

Esityksen mukaan velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei tarkoittaisi vapaudenriistoa, vaan ainoastaan liikkumisvapauden rajoitusta. Tätä perustellaan sillä, että mikään ei käytännössä estäisi hakijaa poistumasta alueelta omasta aloitteestaan eikä vastaanottokeskuksen henkilökunta valvoisi hänen liikkumistaan eikä voisi estää hänen poistumistaan. Esityksen mukaan kuitenkin on tarkoituksena, että vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen johtaa säilöönottoon. Esityksessä säädetään hakijalle liikkumisvapautta rajoittava velvollisuus, jonka noudattamatta jättämisen seurauksena on säilöönotto. Näin ollen kyse ei ole selaisesta 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.

Esityksen kokonaisuudessa on kyse vapaudenriistosta, joten vapaudenriiston laillisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi perustuslain 7 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Maahanmuuttovirastolla olisi oleskeluvelvollisuuden määräämisessä ongelmallinen kaksoisrooli sen päättäessä hakijan turvapaikkahakemuksesta ja vapauden rajoittamisesta. Maahanmuuttovirasto voisi turvapaikkatutinnan turvaamiseksi päättää hakijan vapauden rajoittamisesta ilman minkään ulkopuolisen tahon kontrollia. Tällaista päätösvaltaa ei ole edes poliisilla esitutinnan turvaamiseksi, vaan vangitsemisesta päättää käräjäoikeus.

Esityksen lähtökohtana on, että rajamenettelyyn ohjautuvalla hakijalla ei olisi perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta saada velvollisuuttaan koskevaa päätöstä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n turvaama oikeus on riippumaton siitä, pidetäänkö oleskeluvelvollisuutta vapaudenriistona vai liikkumisvapauden rajoituksena. Maahanmuuttoviraston menettelyä koskeva ratkaisu asettaa hakijalle laissa säädetyn velvollisuuden. Tämän johdosta hänellä on perustuslain mukainen oikeus hakea muutosta päätökseen. Tällaisia säännöksiä esitys ei sisällä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että päätös ulkomaalaislain 120 a §:n mukaisesta asumisvelvollisuudesta sisältää oikeuden muutoksenhakuun, vaikka se rajoittaa hakijan oikeuksia vähemmän kuin ehdotettu oleskeluvelvollisuus.

Esityksessä ehdotetaan vastaanottokeskuksen johtajalle oikeutta päättää tilapäisestä luvasta poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Päätös tehtäisiin maahanmuuttoviraston kuulemisen jälkeen. Edellä todetun mukaisesti perustuslain 21 § edellyttäisi, että vastaanottokeskuksen johtajan päätökseen voi hakea muutosta.

Esityksen mukaan rajamenettely ei aiheuttaisi oikeusavun tarpeesta johtuvia tai muutoksenhakutuomioistuihin kasvavia kustannuksia. Mikäli rajamenettelyssä käsitellyt hakijat majoitettaisiin Joutsenon vastaanottokeskukseen, tämä aiheuttaisi laajempaa paikallista oikeusavun tarvetta Lappeenrannan alueelle. Muutoksenhaku rajamenettelyn soveltamista koskevaan päätökseen aiheuttaisi kasvavia kustannuksia oikeusapuun ja muutoksenhakutuomioistuihin. Kustannusten kasvu muutoksenhakuun aiheuttaisi kustannusten kasvua erityisesti Etelä-Karjalan kärjäoikeuteen tai mikäli rajamenettelyn käytöstä päättäisi maahanmuuttoviraston Saimaan tulosalue ja siihen haettaisiin muutosta hallinnollisessa menettelyssä, Itä-Suomen hallinto-oikeuteen. Joutsenon vastaanottokeskuksen johtajan päätöksiin haettaisiin muutosta Itä-Suomen hallinto-oikeudelta.

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 toimivallan päättää hakijan vapautteen kohdistuvista rajoituksista. Tämä muuttaisi ja laajentaisi merkittävästi maahanmuuttoviraston nykyistä toimivaltaa. Tämä edellyttäisi maahanmuuttoviraston toimivaltaa koskevan sääntelyn uudistamista ja henkilöstön kouluttamista pakkokeinoista päättämiseen.

Asianajajaliitto ei yhdy esityksessä esitettyyn näkemykseen, että esityksen mukaiset lakiehdotukset voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ottaen huomioon esitykseen sisältyvän perusoikeusluottavuuden.

Rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin

Asianajajaliitto katsoo edellä esitettyyn viitaten, että rajamenettelyä ei voida ottaa käyttöön ehdotetuilla lainmuutoksilla. Näin ollen sitä ei voida soveltaa myöskään ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin.

Mikäli rajamenettely kuitenkin otettaisiin käyttöön, sitä ei voitaisi soveltaa ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin. Vakiintuneen käytännön mukaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei voida käännyttää kotimaahansa, ellei voida varmistua siitä, että heidät otettaisiin siellä asianmukaisesti vastaan. Turvapaikanhakijoiden lähtömaat ovat yleensä sellaisia, että vastaanottamisesta ei voida varmistua. Käytännössä yksin ilman huoltajia tullee myönnetään oleskelulupa, joten hakemuksen hylkääminen ilmeisen perusteettomana tai hakemuksen tutkimatta jättäminen ei käytännössä tule kyseeseen.

Rajamenettely päättyy, jos maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä. Ilman huoltajaa hakeva alaikäinen turvapaikanhakija on tyypillisesti sellaisessa haavoittuvassa asemassa, että hänellä tulee olla aikuista hakijaa pidempi aika valmistautua puhutteluun. Kaikkien alaikäisen hakijan hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavia selvityksiä, kuten sosiaalityöntekijän lausuntoa, ei ole käytännössä mahdollista saada neljän viikon määräajassa. Koska on jo etukäteisesti selvää, että määräaikaa ei voida noudattaa alaikäisen hakijan kohdalla, ei ole syytä mahdollistaa rajamenettelyn soveltamista ilman huoltajaa hakevaan alaikäiseen turvapaikanhakijaan.

Etäyhteyksien käyttö turvapaikkapuhuttelussa ilman hakijan suostumusta

Asianajajaliitto suhtautuu kielteisesti siihen, että maahanmuuttovirastolla olisi oikeus turvapaikkapuhuttelun tekemiseen ilman asianosaisen suostumusta. Esityksessä on tältä osin otettu lähtökohdaksi viranomaisten halu järjestää toimintansa omalta kannaltaan tarkoituksenmukaisesti ja vähäisimmin kustannuksin.

Turvapaikkapuhuttelussa hakijalla on subjektiivinen oikeus esittää kerrontansa luottamuksellisesti. Mikäli hakija pelkää luottamuksellisuuden vaarantuvan, puhuttelua ei tule tehdä hänen tahtonsa vastaisesti etäyhteydellä. Tämä koskee niin tavallisessa menettelyssä käsiteltävää hakemusta kuin mahdollisesti käyttöön otettavassa rajamenettelyssä käsiteltäviä hakemuksia. Etäyhteyksille tulisi asettaa korkeat tietoturva vaatimukset ottaen huomioon käsiteltävien henkilötietojen sensitiivisyys.

Turvapaikkapuhuttelussa on luotava luottamuksellinen ilmapiiri puhuttelijan ja hakijan välille. Etäyhteydellä tehtävässä puhuttelussa hakijan ollessa yksin puhutteluhuoneessa tämä ilmapiiri ei voi toteutua. Hakija voi olla traumatisoitunut tai hänellä voi olla muita esteitä kertoa hakemuksensa perusteista videon välityksellä.



Hänellä itsellään on parhaat edellytykset arvioida, kykeneekö hän kertomaan usein arkaluonteisiakin seikkoja tai traumaattisia tapahtumia sisältävistä seikoista videon välityksellä. Maahanmuuttovirastolla ei tällaista kykyä ole, koska puhuttelu on ensimmäinen tilaisuus, jossa hakemuksen käsittelyyn osallistuva viranomaisen kohtaa hakijan. Vasta puhuttelussa viranomaisen voi tehdä havainnointia hakijan henkilökohtaisista ominaisuuksista ja kyvyistä. Etäyhteyden kautta havainnointi on rajoituneempaa kuin henkilökohtaisessa kuulemisessa. Mikäli videoyhteydellä aloitetussa puhuttelussa havaittaisiin, ettei hakijalla ole kykyä kertoa perusteistaan etäyhteydellä, jouduttaisiin puhuttelu keskeyttämään ja varaamaan puhuttelulle uusi ajankohta. Tämä johtaisi viivästyksiin.

Asiaa ei korjaa tilanne, jossa maahanmuuttoviraston valintaoikeutta rajoitettaisiin esimerkiksi hakijan haavoittuvan aseman perusteella. Tällöin haavoittuvaa asemaa jouduttaisiin selvittämään ennakkolisesti ennen kuin hakijaa edes päästään kuulemaan. Tämä aiheuttaisi ylimääräisen selvittelyn vuoksi viivettä puhutteluiden järjestämiseen. Käytännössä haavoittuvaa asemaa tai hakijan ominaisuuksia, jotka eivät sovellu etäkuulemiseen, ei välttämättä havaita turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa eikä ennen turvapaikkapuhuttelua. Mikäli haavoittuva asema jää tunnistamatta ennen puhuttelua, se voi jäädä tunnistamatta etäyhteydellä tehtävässä puhuttelussa.

Etäyhteyksissä voi esiintyä teknisiä häiriöitä ja katkoksia. Kuulemisvirheet ja ymmärrysvaikeudet tulkin ja hakijan välillä voivat korostua etäyhteyksillä. Kuulovirheet ovat tyypillisin syy puhuttelupöytäkirjan virheille. Turvapaikkapuhuttelun pöytäkirjan tarkastuksessa avustaja joutuu usein huomauttamaan virheistä, jotka ovat vaarassa jäädä pöytäkirjaan sen vuoksi, että sama tulkki lukee pöytäkirjan aikaisemmin tulkkauksessaan muodossa, vaikka pöytäkirjan teksti poikkeaa kuulovirheen vuoksi hakijan kertomasta. Mikäli pöytäkirjan tarkastuksessa käytetään samaa tulkkiä kuin itse puhuttelussa, tulkki ei aina havaitse kuulovirhettä, vaan olettaa pöytäkirjan tekstin olevan oikein ja lukee sen hakijalle niin kuin on sen aikaisemmin kääntänyt. Tämä havainto perustuu turvapaikka-asioita hoitavien asianajajien käytännön kokemuksiin.

Maahanmuuttovirastolle ei tule antaa oikeutta järjestää turvapaikkapuhuttelua etäyhteydellä vastoin hakijan suostumusta. Etäyhteyksien käyttöön liittyy riskejä, joiden takia se tulisi voida tehdä vain hakijan suostumuksella. Viranomaisten resursseihin ja tehtävien järjestämiseen liittyvät näkökohdat eivät ole riittävän painavia seikkoja sille, että päätäntävalta etäyhteyden käyttämisestä annettaisiin yksinomaaisesti maahanmuuttovirastolle.

Lopuksi

Asianajajaliitto ei voi oikeusturvanäkökulmien vuoksi kannattaa esitystä ehdotetussa muodossa. Esityksessä ehdotettujen muutosten toteuttaminen edellyttää merkittävää lisävalmistelua ja tässä lausunnossa esitettyjen näkökohtien arviointia.

Helsingissä 23. toukokuuta 2022

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Pääsihteeri

Laatija: asianajaja Ville Punto

Lausunto on laadittu Suomen Asianajajaliiton hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.