

Sisäministeriö

AI FI 38/2022
23.5.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Sisäministeriön ehdotus rajamenettelyjen käyttöönotosta ja soveltamisesta

Sisäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muutoksista, joilla otettaisiin Suomessa käyttöön EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (menettelydirektiivi) mukainen rajamenettely. Luonnoksessa sanotaan, että tällä luotaisiin uusi keino käsitellä todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä.

Turvapaikanhakijat, jotka joutuisivat rajamenettelyyn, eivät voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin, vaan heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan. Turvapaikkapäätös tulisi tehdä neljässä viikossa, minkä jälkeen maastapoistamismenettely olisi pyrittävä aloittamaan 14 päivän sisällä siitä, kun käännyttämisspätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Valmistelun taustalla on hybridivaikuttamiseen varautumisesta tehty selvitys¹, jossa yhtenä mahdollisena keinona esitettiin rajamenettelyn käyttöönotto Suomessa. Tätä tukivat luonnoksen mukaan myös Euroopan komission säädösehdotukset muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi, sillä rajamenettely nähdään ehdo-

¹ Sisäministeriön selvitys lainsäädännön muutostarpeista: Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen, 24.2.2022: [Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Selvitys lainsäädännön muutostarpeista \(valtioneuvosto.fi\)](#)

tuksissa yhtenä keinona vastata välineellistämistilanteisiin sekä hallita näissä tilanteissa maahan jo suuntautunutta maahantuloa.

Valmistelun taustalla on myös komission antama maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskeva tiedoksianto, jossa tietyissä tilanteissa jäsenvaltioille tulisi pakollinen rajamenettely osana turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tehostamistoimia.

Edellä mainittujen komission säädösehdotusten neuvottelut ovat edelleen kesken. Tällä esityksellä on kuitenkin tarkoitus ehdottaa sääntelyä, joka mahdollistaisi rajamenettelyn käytön kaikissa tilanteissa, mukaan lukien laajamittaisen maahantulon sekä välineellistämisen tilanteet. Toisaalta pelkkä menettelydirektiivin mukainen rajamenettely on huomattavasti kapea-alaisempi, kuin välineellistämistilanteisiin tai maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen liittyvät ehdotettu rajamenettelyt.

Amnesty katsoo, ettei rajamenettelyjä tule ottaa Suomessa käyttöön, koska niihin liittyy vakavia ihmisoikeusloukkausten riskejä. Näistä riskeistä lisää seuraavissa kappaleissa.

1. Rajamenettelyyn käytettävä aika ja oikeusturvatakeet

Menettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä voidaan käyttää, mikäli hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyssä hallintovaiheen turvapaikkamenettely tapahtuu jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella. Käsitely tulee tehdä kohtuullisessa ajassa ja ensiasteen päätös neljässä viikossa. Mikäli neljän viikon aika ylittyisi, on hakijalle annettava pääsy jäsenvaltion alueelle ja tavallisen turvapaikkamenettelyn piiriin.

Hakijalle kuuluvat rajamenettelyssä normaalit turvapaikanhakijalle kuuluvat oikeusturvatakeet. On kuitenkin 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. Amnesty tietojen mukaan ensivaiheen neuvonta on tällä hetkellä lähinnä menettelytapaneuvontaa, joka on jätetty vastaanottokeskusten vastuulle. Tämä ei ole riittävää, sillä hakijoiden on tärkeä saada neuvontaa myös oikeudellisesta näkökulmasta. Tuleekin ottaa harkittavaksi, 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.

Myös tulkkauksen järjestäminen voi osoittautua vaikeaksi, kun kyse on tiukoista määräajoista. Etenkin, jos hakijamäärät kasvavat, asiantuntevan tulkkauksen järjestämisessä voi olla ongelmia. Tämä nähtiin jo vuosien 2015–2016 aikana, kun hakijamäärät yllättäen kasvoivat. Tuolloin esimerkiksi tulkkauksen laadussa ja oikeellisuuden valvonnassa havaittiin monia ongelmia.²

Turvapaikkahakemuksen yksilöllisen käsittelyn edellytyksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa, mikäli käsittelyaika on vain neljä viikkoa. Ensinnäkin 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

² Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, Owl Group, 27.6.2019: [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(valtioneuvosto.fi\)](#)

itse turvapaikkapuhutteluun. Lisäksi rajamenettelyn tarkoituksena on esitysluonnoksen mukaan hallita rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia. Tästä johtuen rajamenettelyihin päätyviin turvapaikanhakijoihin saatetaan suhtautua jo lähtökohtaisesti kielteisesti ja oletusarvona on, ettei heillä ole suojeluperusteita hakemuksensa tueksi. Onkin riski, että palautuskieltoa loukataan, mikäli kiireisten menettelyjen vuoksi suojeluperusteita ei tunnisteta ja oikeudellinen apukin jää heikommaksi kuin tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Myös hakijan mahdollinen haavoittuva asema tulisi osata tunnistaa. Luonnoksessa ei ole arvioitu sitä, miten haavoittuvan aseman tunnistaminen tiukoissa määräajoissa onnistuu. Lisäksi hakemukset ottavat oletetusti vastaan rajavartijat, joille kerrotun hakemusperusteen perusteella hakemukset valikoituvat rajamenettelyyn. Vaikka Maahanmuuttovirasto onkin viime kädessä vastuussa rajamenettelyyn valikoitumisesta päättämisestä, rajavartijoiden rooli tässä arviossa on merkittävä. Haavoittuvuuksien tunnistaminen vaatii erityistä koulutusta ja lisäksi usein luottamuksellisen suhteen turvapaikanhakijaan. Onkin suuri riski, että haavoittuvuuksia jää tunnistamatta. Myös rajamenettelyyn suunnitellut etäyhteydellä tapahtuvat turvapaikkapuhuttelut lisäävät haavoittuvuuksien tunnistamisen vaikeutta. Kun puhutteluja tehdään nopealla tahdilla ja lisäksi etäyhteyksin, yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä.

2. Liikkumisvapauden rajoittaminen

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Rajamenettelyyn joutuvan turvapaikanhakijan liikkumisvapautta rajoitetaan voimakkaasti siten, että hänen tulee pysyä raja-alueella eikä hän saa liikkua muualle Suomessa. Hänen pitäisi käytännössä pysytellä hänelle osoitetussa vastaanottokeskuksessa ja hänellä olisi oikeus poistua keskukselta vain tilapäisesti painavan henkilökohtaisen syyn perusteella saatuaan siihen luvan vastaanottokeskuksen johtajalta, tämän kuultua Maahanmuuttovirastoa. Poistumislupa on siten tehty erittäin hankalaksi saada.

Rajamenettelyn kohdalla ajatellaan, että hakijat eivät vielä ole laillisesti jäsenvaltion alueella, vaikka ovatkin sen lainkäyttövallan piirissä. Tosiasiassa hakijat kuitenkin ovat jäsenvaltion alueella saavuttuaan sen rajojen sisäpuolelle tai jättäessään turvapaikkahakemuksen rajalla. Kyseinen liikkumisvapauden voimakas rajoittaminen loukkaa siten hakijoiden oikeuksia perustuslain vastaisesti.

Lisäksi luonnoksessa erotetaan toisistaan liikkumisvapauden rajoitus ja säilöönotto siten, että rajamenettelyyn joutuvien hakijoiden voimakasta liikkumisvapauden rajoitusta ei katsota säilöönotoksi vaan pelkäsi liikkumisen rajoittamiseksi. Hakijat joutuvat kuitenkin oleskelemaan heille osoitetun vastaanottokeskuksen alueella ilman tosiasiallista mahdollisuutta liikkua keskuksen ulkopuolelle. Luonnoksessa esitetään, että ”tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen ulottuvuuden täsmälliseksi osoittamiseksi voi osoittautua tarpeelliseksi aitaamalla tai muulla tavoin selkeästi merkitsemällä varmistaa vastaanottokeskuksen alueen täsmälliset rajat.” Joutsenon vastaanottokeskus on arvioitu sopivaksi rajamenettelyyn joutuvien majoittamiseen. Luonnoksessa esitetään, että Joutsenon keskusta ympäröivään aitaan puhkaistaisiin kulkuaukot ja varustettaisiin ne kulunvalvonnan sisältävillä porteilla. Näin liikkumisvapauden rajoittamista ei katsottaisi säilössä pitämiseksi.

Tosiasiassa kyseessä on kuitenkin niin voimakkaasti liikkumisvapautta rajoittava toimenpide – aidattu vastaanottokeskus, jonka kulkuaukkoja valvotaan kulunvalvonnan sisältävillä porteilla ja, josta on mahdollisuus päästä liikkumaan ulkopuolelle tilapäisesti vain painavasta henkilökohtaisesta syystä, mikäli siihen saa luvan vastaanottokeskuksen johtajalta – että kyse on tosiasiallisesti säilöönotosta. Turvapaikanhakija määrätään oleskelemaan rajamenettelyssä tietyssä rajatussa tilassa, jossa hänen tulee oleskella useiden viikkojen ajan ja jossa hän ei voi elää normaalia elämää, vaan hänen sosiaaliset suhteensa ja valinnanmahdollisuutensa muun muassa päivittäisten hyödykkeiden hankinnassa estyvät. Hakija siten eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Vaikka hakijalla on teoreettinen mahdollisuus saada tilapäisesti lupa päästä vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, on liikkumisvapauden rajoitus niin voimakas, että se vastaa lukittuun tilaan sulkemista. Tähän viittaa myös se,

että jos hakija poistuisi ilman lupaa vastaanottokeskuksen alueelta, hänet otettaisiin säilöön. Turvapaikanhakijoilla ei siten ole mitään todellista mahdollisuutta poistua alueelta. 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. Myös turvaamistoimien sekä mahdollisen säilöönoton käytöstä informoiminen siten, että rajamennettelyyn joutuva ymmärtäisi niitä käytettävän, mikäli hän päättäisi lähteä vastaanottokeskuksesta muualle Suomeen, voisi olla harkittava ja yksinkertainen keino, jolloin liikkumisvapauten puuttuttaisiin vasta, mikäli hakija ei pysyisi omasta tahdostaan rajan läheisyydessä. Ylipäänsä säilöönotto on viimesijainen keino ja sen edellytysten tulee täyttyä ennen kuin siihen voidaan ryhtyä. Koska ehdotettu liikkumisvapauden rajoitus on niin voimakas, että sen voidaan katsoa olevan tosiasiallisesti säilöönottoa, ei siihen tulisi ryhtyä kuin vasta viimeisenä keinona.

3. Rajamennettelyn soveltaminen lapsiin

Esitysluonnoksessa pyydetään lausunnonottajia ottamaan kantaa erityisesti rajamennettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Amnesty katsoo, että rajamennettelyä ei pitäisi soveltaa keneenkään lapseen, myöskään perheensä kanssa tulleeseen. Tästä johtuisi, ettei rajamennettelyä voisi soveltaa perheisiin eikä myöskään ilman perhettä tulleisiin lapsiin.

Luonnoksessa sanotaan, että lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota järjestettäessä majoitus vastaanottokeskuksen alueella. Kuten edellä on mainittu, rajamennettelyssä päätös tulee tehdä neljässä viikossa, mistä syystä oikeusturvan taso ei voi olla yhtäläinen tavallisen turvapaikkamennettelyn kanssa ja palautuskiellon loukkauksen riski kasvaa. Lisäksi rajamennettelyyn joutuvien liikkumisvapautta on aikomus rajoittaa niin voimakkaasti, että se on tosiasiaassa säilöönottoa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun mukaisuuden tulee siis olla ensisijainen arviointiperuste kaikissa lapsia koskevissa toimissa. Lapsen edun mukaista ei ole, että häneen sovelletaan rajamennettelyä, jonka oikeusturvat takeet ovat tavanomaista heikommat. Myöskään mitkään voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset eivät koskaan ole lapsen edun mukaisia.

Luonnoksessa mainitaan, että perheensä kanssa tulleen lapsen säilöön ottamisen tulisi olla välttämätöntä esimerkiksi perheyhteyden säilyttämiseksi. Amnesty toteaa, että koska lapsen säilöön ottaminen ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista, ei perheitä tule ottaa säilöön, vaan perheille on löydettävä muu turvaamistoimi säilöönoton sijaan.

Luonnoksessa mainitaan myös, että yhtenä vaihtoehtona esitystä valmisteltaessa pohdittiin ilman huoltajaa tulleiden lasten rajaamista kokonaan pois rajamennettelyn piiristä. Toisaalta mainitaan, että ”mahdollinen väärinkäytön riski voi nousta, jos rajamennettelyn voisi käytännössä välttää alaikäiseksi esittäytymällä”. Kuten todettu, lasta koskevissa toimissa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Päätöstä, jolla mahdollisiin väärinkäytöksiin perustuen saatettaisiin yksin tulleet lapset rajamennettelyn piiriin, ei ole tehty lapsen edun ensisijaisuutta harkiten. Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, kuinka moni hakija on esiintynyt alaikäisenä vilpillisesti eli kuinka suuresta väärinkäytöksen riskistä olisi kyse. Pelkkä mahdollinen väärinkäytöksen riski ei ole riittävä syy tehdä näin räikeästi lapsen edun vastaista päätöstä rajamennettelyn soveltamisen alasta.

4. Muut huomiot

a. vaikuttavuusarvioinnin laajuudesta

Luonnoksessa on arvioitu rajamenettelyn soveltuvan normaalitilanteessa muutamiin kymmeneen hakijoihin vuodessa. Tämän on ajateltu edellyttävän yhden vastaanottokeskuksen, tässä tapauksessa Joutsenon, varustamista rajamenettelyyn sopivaksi. Rajamenettelyn käyttöönoton ei arvioida esimerkiksi kasvattavan kustannuksia, jotka koskisivat oikeusavun tarvetta, muutoksenhakutuomioistuimia tai säilöönottoa. Maahanmuuttovirasto on arvioinut voivansa sisäisillä järjestelyillä pysyä neljän viikon määräajassa päätöksenteossaan. Luonnoksessa todetaan, että laajamittaisen maahantulon tilannetta on mahdoton arvioida etukäteen muun muassa kustannusten osalta.

Amnesty toteaa, että vaikuttavuusarvioinnissa 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. Esimerkiksi vuosien 2015–2016 tilanne, jolloin Suomeen tuli kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita edellisiin vuosiin verrattuna, voisi toimia esimerkkinä laajemman maahantulon tilanteesta, jota vaikuttavuusarvioinnissa voitaisiin käyttää. Pelkästään niin sanotun 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.

Lisäksi esimerkiksi Maahanmuuttoviraston arvio määräajoissa pysymisestä pelkästään sisäisten järjestelyjen avulla kuulostaa epärealistiselta, varsinkin laajemman maahantulon tilanteessa. Amnesty tietojen mukaan Maahanmuuttovirastolla on jo nyt ollut vaikeuksia pysyä sille asetetuissa määräajoissa.³ Tämä lisää riskiä sille, että panostamalla rajamenettelyjen tiukkoihin määräaikoihin, ylittyvät määräajat muissa turvapaikkapäätöksissä. Maahanmuuttoviraston puhuttelut ja päätökset esimerkiksi tuomioistuinten virastolle palauttamissa turvapaikka-asioissa ovat joskus kestäneet huomattavan pitkään. Maahanmuuttoviraston resurssit pitäisi turvata kestäväällä tavalla, jotta myöskään laajemman maahantulon tilanteessa uusia, kokemattomia työntekijöitä ei tarvitse rekrytoida kiireessä.

b. vastaanottopalveluista

Luonnoksessa todetaan vastaanottopalveluiden kuuluvan yhtäläisesti myös hakijoille, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Jää kuitenkin epäselväksi, miten neljä viikkoa kestävässä rajamenettelyssä taataan turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveyspalvelut sekä esimerkiksi työ- ja opintotoiminta. Lisäksi jää epäselväksi, miten rajamenettelyyn joutuvien lasten koulunkäynti toteutetaan, etenkin kun rajamenettelyssä oleva turvapaikanhakija ei saisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta.

5. Lopuksi

Amnesty katsoo, että rajamenettelyä ei pidä ottaa käyttöön Suomessa. Mikäli menettely kuitenkin päätetään ottaa käyttöön, esitystä tulee muokata huomattavasti yllä olevat näkökohdat huomioiden ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutuminen tulee varmistaa.

Amnesty katsoo myös, että neuvotteluissa EU:n ehdotuksista liittyen uuteen maahanmuutto- ja turvapaikkapakkettiin sekä välineellistämistilanteisiin vastaamiseen, ehdotetut rajamenettelyt tulee hylätä. Rajamenettelyihin liittyä olennaisia ihmisoikeusloukkausten riskejä, kuten liikkumisvapauden suhteeton rajoittaminen, lapsen

³ Katso myös Eduskunnan Oikeusasiamiehen ratkaisu 17.5.2021, EOAK/1141/2021: [Turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästyminen \(oikeusasiamies.fi\)](#)

edun huomiotta jättäminen sekä oikeusturvan heikkous tiukoissa määräajoissa, joka voi johtaa jopa ehdottoman palautuskiellon loukkauksiin. EU:n uusiin ehdotuksiin liittyy vielä suurempia riskejä rajamenettelyyn kohdistuen, kuten menettelyn käyttäminen kaikkien turvapaikanhakijoiden osalta välineellistämistilanteissa sekä kansalaisuuteen perustuva valikoituminen menettelyyn uudessa maahanmuutto- ja turvapaikkapaketissa.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija