



Eduskunnan hallintovaliokunnalle
8.9.2022

Asia: HE 103/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

1 Yleistä

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä koskien rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa.

Hallituksen esityksen valmistelu on toteutettu äärimmäisen tiukalla aikataululla ja puhtaasti virkamiestyönä. Sekä luonnosvaiheessa että eduskuntakäsittelyn aikana varatut lausunnonantajat ovat kohtuuttoman lyhyitä.

Kyseessä on jälleen kerran kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa tosiasiallisesti rajoittava ja heikentävä ulkomaalaislain muutos, jota ollaan toteuttamassa valtavalla kiireellä, ilman asianmukaista vaikutusarviointia ja ilman että muutokselle olisi esitetty mitään todellista tarvetta.

Esityksestä ei mitenkään selviä, miten rajamenettely toisi ratkaisun ns. välineellistämistilanteissa tai miten se voisi tosiasiallisesti toimia, jos kyseessä olisi lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä. Jälkimmäisen osalta esitys johtaisi lähinnä syksyn 2015 seurauksena tehtyjen virheiden toistamiseen. Myös lainsäätäjän tiedossa on tai ainakin pitäisi olla, että oikeusturvaheikennyksistä ja hätiköinnistä kärsivät eniten haavoittuvassa asemassa olevat hakijat. Myös esityksessä rajamenettelyyn kytketty "automaattinen seulonta" rajavartiolaitoksen keräämien tietojen perusteella sekä etäkuulemiset eli se, ettei päätöksentekijä missään vaiheessa kohtaa hakijaa, lisäävät riskiä siihen, ettei haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ei tunnisteta.

Esitys lähinnä nostaa esiin kysymyksiä ilman vastauksia: kuten miksi rajamenettelyä edes ehdotetaan, mikä on sen hyöty ja miksi esitys on niin kiireellinen. Luonnosvaiheessa esitettiin arvioina, että ns. normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa se soveltuisi korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Jatkovalmistelun jälkeen ei esitykseen ole enää sisällytetty mitään arvioita, joskin yksintulleiden alaikäisten osalta todetaan, että tilastojen perusteella voidaan arvioida, että rajamenettely soveltuisi äärimmäisen harvoin. Hakijamäärän kasvaessa selvää olisi vain, että kustannukset ja oikeusturvariskit kasvaisivat huomattavasti, mitä ei esityksessä ole mitenkään huomioitu.

Esityksessä nostetaan turvapaikanhakijoiden luvaton edelleenliikkuminen Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän suurimpana ongelmana. On selvää, että esitys ei tuo tämänkään osalta mitään ratkaisua tai parannusta.



Esityksessä sivuutetaan edelleen se, että hakijamäärän kasvaessa ja myös ns. välineellistämisen tilanteessa nopeutettu menettely perustelluille hakemuksille olisi paras ratkaisu ja ilman oikeusturvariskejä. Ehdotettu menettely olisi sen sijaan myös omiaan tosiasiallisesti suuntaamaan sekä Maahanmuuttoviraston että tuomioistuinten resursseja perusteettomiksi väitettyihin hakemuksiin.

Esitettylle lainmuutokselle eli rajamenettelyn käyttöönotolle ja sen kiireellisyydelle ei ole esitetty todellista tarvetta eikä asianmukaista perustetta. Näin erityisesti ottaen huomioon esitettyjen muutosten oikeusturvavaikutukset ja riskit liittyen Suomea sitoviin ehdottomiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Ehdotettu lainmuutos tekisi jo nykyisellään monimutkaisen ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevat säädökset entistä vaikeaselkoisemmiksi ja itse menettelyn erityisesti hakijoiden näkökulmasta entistäkin epäselvemmäksi. Esitys lisäisi byrokratiaa tarpeettomasti.

2 Rajamenettelyn käyttöönotto

Esityksessä rajamenettelyn käyttöön ottoa perustellaan keinona vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen eli ns. välineellistämisen tilanteisiin ja keinona hallita ns. laajamittaista maahantuloa. Esityksessä viitataan Euroopan komission säädösehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (KOM(2021) 890 lopullinen 14.12.2021), joissa on ehdotettu rajamenettelyä yhtenä keinona. Asetusehdotuksen osalta neuvottelut neuvostossa ovat kesken.

Esityksessä ei ole otettu huomioon rajamenettelyihin sisältyviä oikeusturvariskejä. Esityksen mukaan ehdotetussa äärimmäisen nopeassa menettelyssä suoritetaan hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Jokaiselle suomalaista turvapaikkamenettelyä käytännössä tuntevalle on selvää, että tämä esityksen lähtökohta ja väite, että ehdotetussa menettelyssä ja määräajoissa pystyttäisiin tarjoamaan kaikki oikeusturvatakeet, on täysin epärealistinen ja perusteeton.

Ehdotettu rajamenettely voitaisiin esityksen mukaan ottaa valtioneuvoston päätöksellä käyttöön ilman muutetun rajavartiolaiton 16 §:n 2 momentissa edellytettyä välttämättömyys harkintaa.

Esityksessä rajavirtioviranomaiselle annetaan ratkaiseva rooli sen osalta ohjautuuko hakemus rajamenettelyyn ja myös sen osalta tunnistetaanko hakijan haavoittuva asema ja siihen liittyvät mahdolliset erityistarpeet. Esityksen mukaan rajaviranomainen kuulee hakijaa heti ottaessaan hakemuksen vastaan ja tuolloin selvittää muun muassa henkilöllisyyden, matkareitin, mahdolliset oleskeluluvat muissa maissa sekä kansainvälisen suojelun perusteet pääpiirteissään. Näiden tietojen perusteella automaattinen seulonta ohjaa hakemuksen rajamenettelyyn, jossa lähtökohtaolettama on se, että hakemus jätetään tutkimatta tai on ilmeisen perusteeton.

Rajamenettely täysin epärealistisine määräaikoineen tarkoittaisi käytännössä 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 pitkittyy. Suomessa



heinäkuussa 2018 voimaan tullut kuuden kuukauden käsittelyaikavaatimuskin jo aiheutti sen, että Maahanmuuttovirasto suuntasi resurssinsa käsittelyaikavaatimuksen piiriin kuuluviin hakemuksiin, jolloin vireillä olleiden hakemusten ja hallinto-oikeuksien uudelleen selvitettäväksi palauttamien tapausten käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa venyi ja on ollut lähes säännönmukaisesti täysin kestäättömän pitkä, usein kaksi vuotta. Esimerkiksi kahden viime vuoden aikana hakemusmäärien ollessa jopa Suomen mittakaavassa erittäin pienet, Maahanmuuttovirasto on jatkuvasti lukuisissa tapauksissa rikkonut ulkomaalaislain 98 a §:n käsittelyaikavelvoitetta (6/15/18 kk).

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita menettelyn käyttöön ottamiselle eikä huomioitu siihen liittyviä tiedossa olevia oikeusturvariskejä.

3 Rajamenettelyn soveltaminen alaikäisten hakijoiden kohdalla

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista säädetään menettelydirektiivin 25 artiklassa. Myös kyseinen säännös tukee sitä, että rajamenettelyä ei ole perusteltua soveltaa eikä laintasolla tule mahdollistaa sen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin.

Luonnosvaiheen lausuntopyynnössä lausunnonantajia pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että ilman huoltajaa oleva alaikäinen tulee rajata menettelyn ulkopuolelle. Tästä huolimatta esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä sovelletaan myös heihin, jos on kyse turvallisesta alkuperämaasta tulevasta hakijasta.

Lapsi on turvapaikanhakijana aina lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa. Esityksessä ei tuoda esiin mitään asianmukaista perustetta soveltaa menettelyä lapsiin eikä sitä, miten lasten erityistarpeet ja asianmukainen kuuleminen saataisiin turvattua ehdotetussa perusteettomiksi katsotuille hakemuksille tarkoitetussa menettelyssä.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kaikki lapset, myös huoltajansa kanssa kansainvälistä suojelua hakevat perheineen, tulee rajata ehdotetun perusteettomille hakemuksille tarkoitetun rajamenettelyn ulkopuolelle. Vähintään ilman huoltajaa olevat alaikäiset tulee sulkea rajamenettelyn ulkopuolelle.

4 Haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen, menettelylliset takeet

Ehdotettu rajamenettely, jossa käsiteltäisiin perusteettomiksi etukäteen arvioituja turvapaikkahakemuksia äärimmäisen nopeassa menettelyssä ulkorajalla tai sen läheisyydessä, lisää väistämättä riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa hätiköimällä ja oikeusturvaa heikentämällä ei ole mahdollista turvata laadukasta menettelyä. Tätä tukevat myös kokemukset esimerkiksi vuoden 2015 poikkeustilanteen seurauksista. Tuolloin tuhansien hakijoiden kohdalla epäonnistuttiin täysin haavoittuvan aseman tunnistamisessa.



Lainsäädäntö, EU-säädökset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat Suomen viranomaisille velvollisuuden tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän mahdolliset erityistarpeensa, jotta perusteet voidaan saadaa menettelyssä asianmukaisesti selvitettyä. Haavoittuva asema voi vaikuttaa monella tapaa hakijan kykyyn kertoa perusteistaan.

Haavoittuvassa asemassa olevat hakijat on erittäin laaja ja moninainen ryhmä ja haavoittuva asema ilmenee hyvin eri tavoin. Esimerkiksi vastaanottodirektiivin määritelmässä oleva luettelointi ei ole tyhjentävä. Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii erityisosaamista, usein myös aikaa ja luottamuksellisia olosuhteita sekä hakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottavaa neuvontaa.

On selvää, että ehdotetussa menettelyssä ei voitaisi turvata asianmukaisia olosuhteita eikä sitä, että hakemuksen vastaanottavalla rajaviranomaisella olisi riittävä osaaminen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden selvittämiseen. Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistaminen ja erityistarpeiden selvittäminen edellyttää viranomaisen ja vastaanoton asiantuntemuksen lisäksi asianmukaisia olosuhteita ja riittävästi aikaa.

Asiantuntevan oikeusavun merkitys haavoittuvan aseman tunnistamisessa on usein suuri. Varsinkin hakijamäärän kasvaessa olisi myös täysin epärealistista ajatella, että oikeus yksilölliseen ja asiantuntevaan tai ylipäänsä minkäänlaiseen oikeusapuun toteutuisi.

Myös ehdotus etäkuulemisista tarkoittaisi käytännössä, että Maahanmuuttoviraston työntekijä ei tapaisi hakijaa henkilökohtaisesti ja paikan päällä, mikä taas lisäisi riskiä siihen, ettei haavoittuvaa asemaa tunnisteta. Esityksen mukaan rajatarkastusviranomainen ottaa hakemuksen vastaan ja pyrkii kysymyksiin selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. On muistettava, että tällä hetkellä rajavartiolaitosviranomaisilla ei ole käytännössä mitään roolia liittyen turvapaikkaperusteiden selvittämiseen eikä näin ollen vaadittavaa erityisosaamista. Esitys kuitenkin lähtee siitä, että kaikki tarvittavat tiedot rajamenettelyn soveltamisen kannalta olisi saatava hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä. Eli kun Maahanmuuttovirasto voisi näiden tietojen perusteella päättää järjestää etäkuulemisen, niin käytännössä se tarkoittaa, että päätöksentekijä ei missään vaiheessa tapaisi hakijaa.

Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanismeja sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan.

Kokonaisuudessaan esitys tarkoittaisi sitä, että haavoittuvan aseman tunnistaminen jätettäisiin tietoisesti kauniiksi pyrkimykseksi ja kuolleeksi lain kirjaimeksi.

5 Turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa (ulkomaalaislain 97 a §)

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa Maahanmuuttovirasto voisi kaikissa menettelyissä, myös rajamenettelyssä, toteuttaa turvapaikkapuhuttelun etänä oman harkintansa mukaan eli myös ilman hakijan suostumusta. Myöskään tältä osin ehdotusta ei ole riittävästi perusteltu, siinä ei ole huomioitu esimerkiksi EUAA:n ohjeistuksia asiassa. Myös selvät oikeusturvariskit on sivuutettu vaikutusarvioinnissa. Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa koko menettelyä.



Ehdotus poikkeaa myös tältä osin esityksessä viitatuista Alankomaiden ja Ranskan rajamenettelyistä, joissa maahanmuuttoviranomainen tapaa hakijan henkilökohtaisesti.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta tältä osin. Etäpuhuttelun käytön tulee jatkossakin edellyttää hakijan suostumusta. Rajamenettelyssä etäpuhuttelun käyttö lisää entisestään suurta riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta.

6 Vaikutusarviointi

Esityksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia. Kuten myös esitykseen on kirjattu, tämä asia on nostettu esiin kaikissa luonnosta koskevissa lausuntopalautteissa.

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 ja rajaviranomaisten suuren koulutustarpeen osalta.

Maahanmuuttoviraston arvio, että se sisäisillä järjestelyillä kykenisi aloittamaan päätöksenteon rajamenettelyssä ja pysymään sen edellyttämässä neljän viikon määräajassa on viime vuosien käytännön tilanteen perusteella lievästi ilmaistuna täysin epärealistinen. Vaikka hakijamäärät ovat olleet viime vuosina jopa Suomen mittakaavassa poikkeuksellisen matalat ja Maahanmuuttovirasto on käyttänyt etäpuhutteluja, se ei silti ole kyennyt noudattamaan nykyisen lain mukaista kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta, minkä taustalla on nähtävissä lähinnä Maahanmuuttoviraston omien käytäntöjen toimimattomuus. Ehdotettu lainmuutos edellyttäisi vähintään, että Maahanmuuttovirasto saa ensin prosessinsa asianmukaisesti toimimaan.

Esityksessä ei ole asianmukaisesti arvioitu ehdotetun menettelyn aiheuttamia oikeusturvariskejä. Asian arvioinnissa on sivuutettu myös tutkimuksissa ja selvityksissä todetut oikeusturvaongelmat vuoden 2015 jälkeen ja hätiköinnin seurauksena. Riski siitä, että luvatut oikeusturvatakeet jäävät vain näennäisiksi abstrakteiksi ja toteutumattomiksi lupauksiksi, on suuri.

Ottaen huomioon, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista, ehdotetun kaltainen lainmuutos edellyttää asianmukaista vaikutusarviointia.

7 Yleinen oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Esityksessä ja sen valmistelussa ei ole myöskään riittävästi huomioitu yleisen oikeudellisen neuvonnan tarvetta rajamenettelyssä ja sen merkitystä laajamittaisen maahantulon tilanteissa eikä miten se ja oikeusavun piiriin ohjaaminen ja pääsy turvataan. Luonnoksessa 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. Tällä hetkellä vastaanottokeskuksissa lähtökohtaisesti annetaan oikeudellisen neuvonnan sijaan vastaanottokeskuksen työntekijöiden toimesta ns. menettelytapaneuvontaa.

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

Pakolaisneuvonta katsoo, että 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.

8 Liikkumisvapauden rajoittaminen tai vapaudenriisto eli säilöönotto?

Ehdotettu säännös ja siihen liittyvä liikkumisvapauden ero tosiasialliseen säilöön ottoon jää edelleen epäselväksi. Sen yhteensopivuus Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain kanssa ei ole riittävästi arvioitu.

Esityksessä ei ole edelleenkään riittävästi avattu ja rajattu, onko kyse vapauden rajoittamisesta vai tosiasiallisesta vapaudenriistosta rajalla tai sen läheisyydessä. Tosiasiallinen vapaudenriisto on muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenmenetys, joka edellyttää että hakijalle ilmoitetaan viipymättä vapaudenriiston perusteet sekä mahdollisuutta hakea muutosta ja saada vapaudenriiston laillisuus arvioitavaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut muun muassa tapauksessa Kasparov v. Venäjä (no 53659/07), että jos tapauksessa on epärealistista olettaa, että hakija oli vapaa lähtemään, niin se yleensä osoittaa, että on kyse vapauden riistosta (tuomion kohta 36). Näin riippumatta siitä, onko käytetty suoria fyysisiä esteitä liikkumiselle.

Myös esimerkiksi ehdotetulle vastaanottokeskuksen johtajan antamalle tilapäiselle poistumisluvulle ehdotettu kynnys eli "painava henkilökohtainen syy" on liian korkea ja menettely kankea sekä myös vastaanottokeskusta työllistävä.

9 Uusi säilöönottoperuste

Luonnoksessa ehdotetaan uuden säilöönottoperusteen säätämistä ulkomaalaislakiin. **Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksen ehdotusta lisätä uusi säilöönottoperuste ulkomaalaislakiin.**

Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia muun muassa YK:n komiteoilta liittyen haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoon ja puutteisiin säilöönoton vaihtoehtojen kehittämisessä. Viitataan tältä osin esimerkiksi ihmisoikeuskomitean 3.5.2021 julkaistuihin loppupäätelmiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräaikaissäilytyksessä. Ihmisoikeuskomitea nosti esiin myös lasten säilöönoton kieltämisen kokonaan.



Pakolaisneuvonta katsoo, että Suomessa tulisi vihdoin ja viipymättä kehittää ja toteuttaa todellisia vaihtoehtoja säilöönnotolle sekä kieltää lasten säilöönotto kokonaan.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten lakiin tulisi vähintään kirjata se, että alaikäinen voidaan ottaa säilöön vain silloin, jos sijoittaminen on mahdollista lapsen edun ja erityistarpeet takaaviin oloihin. Myöskään muita haavoittuvassa asemassa olevia – esimerkiksi vanhuksia, raskaana olevia naisia, fyysisesti tai psyykkisesti vammautuneita, kidutuksen uhreja ja traumatisoituneita henkilöitä - ei tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön. Kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan tulisi kieltää.

10 Lopuksi

Sujuva ja laadukas menettely edellyttää, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta etupainotteisesti (ns. frontloading) tiedottaminen, oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta. Asianmukainen turvapaikkamenettely edellyttää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eli ns. haavoittuvassa asemassa olevien ja heidän erityistarpeidensa tunnistamisen. Näiden toteutuminen taas edellyttää asiantuntevaa neuvontaa, aikaa ja mahdollisuutta luottamuksen luomiseen, erityisosaamista sekä viranomaisilta että vastaanoton työntekijöiltä ja oikeusapua antavilta tahoilta. Tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta sekä hakijoiden olosuhteet rajamenettelyssä, merkitsevät suurinta oikeusturvariskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Virheiden korjaaminen jälkikäteen on vaikeaa ja hidasta, usein mahdotonta.

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

