



Sisäministeriölle

23.5.2022

Lausuntopyyntö VN/8021/2022-SM-3

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

1 Yleistä

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto esitysluonnoksesta.

Luonnoksesta ei ole annetulla aikataululla mahdollisuutta antaa perusteltua

ja yksityiskohtaista lausuntoa, jossa puututtaisiin luonnoksen kaikkiin ongelmakohtiin. Lausuntopyynnön aikataulun takia lausuntoa laadittaessa ei ole ollut mahdollisuutta riittävästi perehtyä ja kommentoida esimerkiksi kansainvälisiä velvoitteita ja keskeistä oikeuskäytäntöä (kohta 3.6).



Pakolaisneuvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnoksen valmistelu on toteutettu puhtaasti virkamiestyönä. Luonnokselle annettu lausuntoaika on kohtuuttoman lyhyt erityisesti ottaen huomioon esitettyjen muutosten oikeusturvavaikutukset liittyen Suomea sitoviin ehdottomiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Asiassa syntyy huolestuttavasti vaikutelma siitä, että jälleen kerran kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa tosiasiallisesti rajoittavaa ja heikentävää ulkomaalaislain muutosta ollaan toteuttamassa valtavalla kiireellä, hätiköiden, ilman vaikutusarviointia ja ilman että muutokselle on esitetty ja osoitettu tai edes selvitetty todellista tarvetta. Luonnoksesta ei esimerkiksi mitenkään selviä, miten rajamenettely toisi ratkaisun ns. välineellistämistilanteissa. Luonnoksessa arvioidaan, että normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa se soveltuisi korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Hakijamäärän kasvaessa selvää olisi vain, että kustannukset ja oikeusturvariskit kasvaisivat huomattavasti, mitä ei luonnoksessa ole huomioitu.

Luonnoksessa sivuutetaan edelleen se, että hakijamäärän kasvaessa ja myös ns. välineellistämisen tilanteessa nopeutettu menettely perustelluille hakemuksille olisi paras ratkaisu ja ilman oikeusturvariskejä. Ehdotus on omiaan tosiasiallisesti suuntaamaan resursseja perusteettomiksi katsottuihin hakemuksiin.

2 Rajamenettelyiden käyttöönotto

Luonnoksessa rajamenettelyjen käyttöönottoa perustellaan erityisesti keinona vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä



hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Luonnoksessa viitataan Euroopan komission kahteen säädösehdotukseen eli komission ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettua ja Puolan hyväksi (KOM(2021) 752 lopullinen 1.12.2021) ja lisäksi ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (KOM(2021) 890 lopullinen 14.12.2021), joissa on ehdotettu rajamenettelyä yhtenä keinona. Ensimmäitun ehdotuksen käsittelyn on toistaiseksi keskeytyneenä ja asetusehdotuksen osalta neuvottelut neuvostossa ovat kesken.

Luonnoksessa ei ole otettu huomioon asianmukaisesti rajamenettelyihin sisältyviä oikeusturvariskejä. Luonnoksessa on korostettu, että ehdotetussa menettelyssä pystytään tarjoamaan kaikki oikeusturvatakeet, mikä on epärealistinen ja perusteeton väite.

Rajamenettely 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 kestävämmän pitkä, usein kaksi vuotta. Esimerkiksi kahden viime vuoden aikana hakemuserien ollessa jopa Suomen mittakaavassa erittäin pienet, Maahanmuuttovirasto on



lukuisissa tapauksissa rikkonut ulkomaalaislain 98 a §:n käsittelyaikavelvoitetta (6/15/18 kk).

Pakolaisneuvonta vastustaa rajamenettelyiden käyttöön ottoa Suomessa. Luonnoksessa ei ole esitetty asianmukaisia perusteita sen käyttöön ottamiselle eikä huomioitu siihen liittyviä tiedossa olevia oikeusturvariskejä.

3 Rajamenettelyn soveltaminen alaikäisten hakijoiden kohdalla

Lausuntopyynnössä lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. **Pakolaisneuvonta katsoo, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset tulee sulkea rajamenettelyn ulkopuolelle.**

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. Luonnoksessa ehdotusta perustellaan mahdollisella välineellistämisellä, joka tapahtuisi Venäjän taholta. On selvää, että Venäjää ei voida ainakaan tällä hetkellä eikä mahdollisen välineellistämisen tilanteessa pitää artiklassa tarkoitettuna ns. turvallisena kolmantena maana. Ei ole myöskään perusteltua soveltaa rajamenettelyä ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen sillä perusteella, että hän on joutunut turvautumaan väärennettyyn matkustusasiakirjaan päästäkseen hakemaan kansainvälistä suojelua.



Pakolaisneuvonta katsoo, että kaikki lapset, myös huoltajansa kanssa kansainvälistä suojelua hakevat perheineen, tulee rajata ehdotetun perusteettomille hakemuksille tarkoitetun rajamenettelyn ulkopuolelle.

4 Haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen

Luonnoksessa ei ole otettu huomioon sitä, että ehdotettu rajamenettely, jossa käsiteltäisiin perusteettumiksi etukäteen arvioituja turvapaikkahakemuksia äärimmäisen nopeassa menettelyssä ulkorajalla tai niiden läheisyydessä, lisää väistämättä riskiä siihen, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Tätä tukevat myös kokemukset esimerkiksi vuoden 2015 poikkeustilanteen seurauksista.

Luonnoksessa haavoittuvan aseman ja siihen liittyvien erityistarpeiden tunnistaminen on sysätty aivan liikaa hakemuksen vastaanottavan rajaviranomaisten harteille. Luonnoksessa ei ole mitenkään huomioitu rajaviranomaisten laajaa koulutustarvetta ja sitä, miten laajalla koulutuksellakaan 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. Myös ehdotus etäkuulemisista tarkoittaisi käytännössä, että Maahanmuuttoviraston työntekijä ei tapaisi hakijaa henkilökohtaisesti ja paikan päällä, mikä taas lisäisi riskiä siihen, ettei haavoittuvaa asemaa tunnisteta.



Lainsäädäntö, EU-säädökset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat Suomen viranomaisille velvollisuuden tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän mahdolliset erityistarpeensa. Haavoittuvassa asemassa olevat 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.

5 Turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa

Luonnoksessa 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 EASO:n/EUAA:n ja muiden tahojen ohjeistuksia asiassa eikä ehdotuksen osalta ole tehty vaikutusarviointia. Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa koko menettelyä.

Ehdotus poikkeaa myös tältä osin Alankomaiden ja Ranskan rajamenettelyistä, jossa 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

Luonnoksessa ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia. Ehdotettu erittäin nopea menettely lisää 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.

Luonnokseen kirjattu 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 edellyttää, että Maahanmuuttovirasto on ensin saanut prosessinsa asianmukaisesti toimimaan.

Lisäksi luonnoksessa ei ole asianmukaisesti arvioitu ehdotetun menettelyn aiheuttamia oikeusturvariskejä, liittyen muun muassa siihen, että ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanismia



sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan. 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

Valmistelussa ei ole myöskään riittävästi huomioitu esimerkiksi yleisen oikeudellisen neuvonnan tarvetta rajamenettelyssä ja merkitystä laajamittaisen maahantulon tilanteissa eikä miten se ja oikeusavun piiriin ohjaaminen 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

Ehdotettu säännös ja siihen liittyvä liikkumisvapauden ero tosiasialliseen säilöön ottoon jää epäselväksi. Sen 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.

9 Säilöönotto

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 täältä osin esimerkiksi ihmisoikeuskomitean 3.5.2021 julkaistuihin loppupäätelmiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräaikaissäilyntäraportissa. Ihmisoikeuskomitea nosti esiin myös lasten säilöönoton kieltämisen kokonaan.

Pakolaisneuvonta katsoo, että Suomessa tulisi vihdoin ja viipymättä kehittää ja toteuttaa todellisia vaihtoehtoja säilöönotolle 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.

Marjaana Laine
johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry