



Hallintovaliokunnalle

Dnro K2024-13

1(5)

14.5.2024

Lausuntopyyntönnö: HE 30/2024 vp, asiantuntijalausunto, kuulemistilaisuus 15.5.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA JA LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMISESTA JA AUTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Yhtenä Suomen Asianajajaliiton (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Asianajajaliiton oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Asianajajaliitto pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettyä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavaa.

Esityksen aikataulusta ja siihen liittyvistä muista hankkeista

Asianajajaliitto tuo esiin, että ulkomaalaislakia- ja muutoin maahantuloa koskevat vireillä olevat useat samanaikaiset lakiesitykset johtavat tilanteeseen, jossa jo muutenkin ulkomaalaislain varsin sekava ja tilkkutäkkimäinen sääntely entisestään monimutkaistuu. Asianajajaliitto katsoo, että ulkomaalaislaki pitäisi kokonaisuudessaan uudistaa sen sijaan, että siihen tehdään useita samanaikaisia pistemäisiä muutoksia.

Asianajajaliitto toteaa, että vaikutusarviointi on tämän esityksen osalta edelleen puutteellinen, käytännössä olematon, ja olisi perusteltua, että samanaikaisten muutosesitysten osalta tehtäisiin yhteinen vaikuttavuusarviointi. Esitysten kiireinen aikataulu johtaa myös tilanteeseen, jossa yhteisvaikutukset ovat ennalta-arvaamattomia.

Edelleen Asianajajaliitto pitää rajamenettelylain osalta ongelmallisena sitä, että aikataulu on päällekkäinen EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistamisen suhteen ja siten tältäkin osin esitystä voidaan pitää ennenaikaisena.

Rajamenettelyn käyttöönnotosta

Asianajajaliitto pitää sinänsä tärkeänä, että äkilliseen laajamittaiseen maahantulotilanteeseen varaudutaan ennalta. Esitys voi olla tarpeellinen yhteiskunnallisesti painavista syistä, esimerkiksi vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteiden varalle. Menettelyn on kuitenkin oltava perusteltu. Nyt tehdyssä esityksessä rajamenettely on lähtökohta, ei poikkeus. Rajamenettelyä voidaan ehdotetun lain 104 §:n mukaan soveltaa, kun hakemus tehdään ulkorajanrajanylityspisteen yhteydessä, tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Koska lähes kaikki muut hakemukset, paitsi uusintahakemukset tehdään maahantulon yhteydessä rajanylityspisteillä, tai ulkorajan ylittämisen yhteydessä, ei juuri jää jäljelle tilanteita, joissa rajamenettelyä ei voisi käyttää, mikäli muut edellytykset täyttyisivät.



Kuten Asianajajaliitto on jo aiemmin todennut, esimerkiksi Itärajalla turvapaikkaa hakeneiden kansallisuuksien perusteella ei ole selvästi pääteltävissä, että itärajan tilanne edellyttäisi rajamenettelyn käyttöön ottamista tai nopeutetun menettelyn laajentamista esityksessä ehdotetuin tavoin. Rajamenettelyllä ja nopeutetun menettelyn käyttämisellä voi olla vaikutuksia itärajan kautta turvapaikkaa hakemaan tulevien määriin, jos hakijat tietävät hakemuksen menestymismahdollisuudet heikoiksi ja tämän vuoksi luopuvat Venäjän reitin käyttämisestä. Hakijoiden kansallisuuksien perusteella näyttää kuitenkin enemmänkin sillä, etteivät heidän hakemuksensa tule lopulta käsiteltyksi rajamenettelyssä tai nopeutetussa menettelyssä, mikä heikentää esityksen tavoiteltuja vaikutuksia.

Rajamenettely näyttää perustuvan ajatukseen, että ensimmäisen kerran Suomen viranomaisten kanssa yhteyteen päässeiden ja rajanylityspisteessä turvapaikkaa hakevien hakemukset olisivat todennäköisemmin sellaisia, että ne voitaisiin hylätä nopeutetussa menettelyssä. Sisämaassa hakevien hakemusten ratkaisemiseen menettelyä ei voitaisi lainkaan soveltaa. Välittömästi Suomen viranomaisten kanssa yhteyteen päässeet hakijat kuitenkin toimivat juuri sillä tavalla kuin turvapaikkaa hakevien edellytetään toimivan eli hakevan turvapaikkaa heti kun se on mahdollista. Tutkittua tietoa siitä, että rajanylityspaikoilla turvapaikkaa hakevien hakemukset olisivat yleisemmin perusteettomia kuin sisämaassa jätetyt hakemuksen, ei kuitenkaan ole. On siten mahdollista, että rajamenettely tulisi siten kyseeseen vain hyvin harvoissa tapauksissa, ja käytännön merkitys jäisi hyvin pieneksi.

Etäpuhuttelusta

Asianajajaliitto tuo esiin, että esityksessä ei ole laajasta palautteesta huolimatta puututtu Maahanmuuttoviraston ehdottomaan oikeuteen järjestää puhuttelu etänä. On huomattava, että tämä ei liity vain rajamenettelyyn vaan laajentaa kaikissa tilanteissa Maahanmuuttovirastolle ehdottoman oikeuden päättää etäpuhuttelusta. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Tälläkin hetkellä käytännössä suurin osa henkilöistä, joille etäpuhuttelua ehdotetaan, suosituvat siihen oman harkintansa puitteissa. Ei ole syytä olettaa, että henkilö, joka kokee pysyvänsä suorittamaan puhuttelun etänä siitä jatkossakaan kieltäytyisi, koska tämä on monin tavoin kätevämpää myös hakijalle.

Jos sen sijaan hakija, tai täi hänen oikeudellinen avustajansa ovat sitä mieltä, että puhuttelu on syytä pitää henkilökohtaisesti, on tähän käytännössä aina perusteltu syy. Tälläkään hetkellä haavoittuvaa asemaa ei usein tunnisteta kuin vasta puhuttelussa, tai jopa sen jälkeen. Rajamenettelyn luoma aikapaine vaikeuttaa tilannetta entisestään näissä tilanteissa.

Asianajajaliitto katsoo, että jos etäpuhuttelua pidetään välttämättömänä rajamenettelyssä, tulisi laissa määrätä se ehdottomaksi mahdolliseksi vain rajamenettelyssä käsiteltäviin hakemuksiin. Ei muissa tilanteissa.



Käytännössä etäpuhuttelu voi olla teknisesti erittäin hankala myös lainkohdassa mainittujen henkilöön liittyvien syiden vuoksi myös esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllä on kirjallista materiaalia hakemuksensa tueksi. Mikäli henkilö on fyysisesti eri tilassa kuin Maahanmuuttoviraston virkailija ja mahdollinen tulkki, näiden materiaalien saman aikainen läpikäynti ei ainakaan Maahanmuuttoviraston tämänhetkisillä etäpuhuttelujärjestelmillä ole mahdollista. Mikäli henkilö joutuu lähettämään tällaista materiaalia esimerkiksi vastaanottokeskuksen kautta Maahanmuuttovirastolle, on vaara, että tiedot eivät liiku tietoturvallisesti. Tilanteen ongelmallisuutta korostaa se, että kaikilla henkilöillä ei käytännössä ole avustajaa käytössään, jolloin tilanne ei ole välttämättä Maahanmuuttoviraston tiedossa etukäteen. Jos tällainen seikka paljastuu Rajamenettelyssä esimerkiksi kesken puhuttelun, on viranomaisella käytännössä aikapaineen vuoksi suuri kynnys päättää puhuttelu ja järjestää uusi puhuttelu henkilökohtaisesti.

Esitys myös johtaa siihen, että muutoksenhakuvaiheessa tuomioistuin joutuu väitteestä päättämään, ovatko edellytykset videopuhuttelulle täyttyneet ja menettelyvirheväitteiden määrä siten tulee kasvamaan.

Nykyinen tilanne, missä videopuhuttelu perustuu suostumukselle, on käytännössä ollut tehokas, ja Asianajajaliiton käsityksen mukaan lähtökohtaisesti hakijat ovat suostuvaisia videopuhutteluun. Asiantuntevalla oikeusavulla on tässä asiassa erittäin suuri rooli.

Nopeutettu menettely ja ilmeinen perusteettomuus

Nopeutetun menettelyn käyttäminen ei ole voimassa olevan ulkomaalaislain soveltamiskäytännössä tarkoittanut kaikkien menettelyssä ratkaistujen hakemusten nopeutta. Esimerkiksi ilmeisen perusteettomaksi hakemus on voitu katsoa tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattavan ajan päätteeksi. Nopeutetun menettelyn käyttäminen on voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan tarkoittanut aina hakemuksen hylkäämistä tai tutkimatta jättämistä.

On sinänsä kannatettavaa, että esityksessä todetaan selkeyttäen, että nopeutetun menettelyn käyttäminen ja hakemuksen sisällöllinen hylkääminen ovat toisistaan erillisiä asioita ja nopeutetun menettelyn käyttäminen voi johtaa hakijalle myös myönteiseen päätökseen, ja että nopeutetun menettelyn kriteerit on kirjoitettu auki lakiin.

Muutoin Asianajajaliitto viittaa jo asiassa aiemmin lausumaansa.

Liikkumisvapaus ja säilöönotto

Esityksellä ehdotetaan edelleen rajamenettelyssä olevien hakijoiden liikkumisvapauden rajoittamista turvapaikkatutkiminnan suorittamiseksi.

Esityksen mukaan hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä toteutettaisiin säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.



Asianajajaliiton käsityksen mukaan turvapaikanhakijan velvollisuus oleskella tietyssä vastaanottokeskuksessa rajoitetulla alueella tulisi edellyttää mahdollisuutta muutoksenhaakuun riippumatta siitä pidetäänkö sitä vapaudenriistona vai liikkumisvapauden rajoittamisena. Esityksessä tältä osin tehdyt ehdotukset antaisivat Maahanmuuttovirastolle toimivalan päättää hakijan vapauteen kohdistuvista rajoituksista. Tämä muuttaisi ja laajentaisi merkittävästi Maahanmuuttoviraston nykyistä toimivaltaa. Ei voida myöskään pitää perusteltua, että liikkumisvapauden rajoitus kokonaisuudessaan ei voi olla muutoksenhaun kohteena, mutta siitä poikkeaminen on, koska Maahanmuuttovirasto voi myöntää luvan poistua alueelta.

Edelleen esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto voi myöntää hakijalle luvan poistua vastaanottokeskuksesta ehdotetun lain 104 b §:n 2 momentissa säädetyn perusteiden, mutta mitään määräaika tällaisen päätöksen antamiselle ei ole säädetty. Kun otetaan huomioon yleisesti rajamenettelyn määräajat, ei poikkeuksella ole merkitystä, jos päätöstä ei tehdä nopeasti. Siten asiassa pitäisi säätää lyhyt korkeintaan muutaman päivän pituinen määräaika päätöksen antamiselle siitä, kun sitä on vastaanottokeskuksesta pyydetty. Valitusoikeus jää myös käytännössä tehottomaksi, mikäli oikeudelle ei samalla määrätä määräaika päätetään asiasta tietyn ajan kuluessa.

Esityksestä ei myöskään ilmene tarkemmin se, miten arvioidaan ehdotetun lain 104 b §:n 3 momentin mukainen oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Esityksen mukaan tähän ei tarvita erillistä lupaa, mutta epäselväksi jää, mikä taho lopulta päättää täyttääkö henkilön tarve nämä kriteerit. Ilmeisesti tämä seikka jäisi vastaanottokeskuksen päätettäväksi ilman valitusoikeutta. Jos hakija esimerkiksi järjestää itselleen terveydenhoitoa vastaanottokeskuksen ulkopuolella, jää epäselväksi, miten asiaa arvioidaan.

Esityksen mukaan hakija voitaisiin edellytysten täytyessä ottaa rajamenettelyn ajaksi myös säilöön. Koska säilöön ottamisesta päättää käräjäoikeus, voi syntyä tilanne, missä edellytykset säilöönnotolle eivät tuomioistuinharkinnassa täyty. Tuomioistuin ei kuitenkaan voisi päättää kuin siitä, voidaanko henkilö pitää säilössä, ja henkilöön voitaisiin joka tapauksessa kohdistaa ulkomaalaislain 104 b §:n mukainen liikkumisrajoitus, vaikka hänen säilöönnotolleen ei katsottaisi olevan rajamenettelyn lain mukaisia edellytyksiä, tämä on omiaan hämärtämään vapaudenmenetykseen liittyviä oikeusturvakeinoja.

Edelleen, mikäli rajamenettelylaki tulisi todella käytettäväksi laajamittaisen maahantulon tilanteissa, ja henkilöiden poistumista määrättyltä alueelta ei suoranaisesti voida estää, jää epäselväksi, kuinka toimittaisiin esimerkiksi tilanteissa, jossa vaikkapa 100 henkilöä päätäisi poistua rajamenettelyssä määrättyltä alueelta yhtäaikaaisesti. Tässä tilanteessa heidän poistumistaan ei voitaisi estää, mutta käytännössä myöskään säilöönottokapasiteetti tai prosessit säilöönnottoon eivät olisi riittävät jalkitilanteen hoitamiseksi.

Oikeusturva ja oikeusapu

Asianajajaliitto korostaa edelleen, että ulkomaalaisten oikeusturvasta ei tule tinkiä siinä tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoiden määrä kasvaa yllättäen. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvasta on huolehdittava tilanteissa, jossa turvapaikkatutkintaa ja vastaanottotoimintaa kaikilta osiltaan joudutaan tehostamaan, muokkaamaan ja kiirehtimään. Ottaen huomioon se, että Maahanmuuttovirasto ei käytännössä tälläkään hetkellä pysty kaikilta osin noudattamaan lain kuuden kuukauden käsittelyaikaavaatimuksia, on varsin mahdollista, että tämä ei olisi, varsinkaan heikentämättä asioiden tutkimisen laatua, nytkään mahdollista.



On siten erityisen välttämätöntä huolehtia, että turvapaikanhakijat saavat asiantuntevaa pakolaisjuridiikkaan erikoistunutta oikeusapua, ja että asiaan kiinnitetään huomiota niin hakemuksen jättämis- ja rekisteröintitilanteissa kuin myös säilöönotto- ja kuulemistilanteissa. Asianajajaliitto pitää välttämättömänä, että hakijalla on rajamenettelyssä samat oikeudet kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä.

Tilanteessa, jossa rajamenettelyssä on runsaasti turvapaikanhakijoita, tulee varmistaa, että kaikilla hakijoilla on asianmukainen oikeus oikeusapuun. Tällä hetkellä oikeusapulain mukaan hakemusvaiheessa oikeusapua tarjoaa lähtökohtaisesti julkinen oikeusaputoimisto. Voidaan pitää epävarmana, riittäisivätkö oikeusaputoimistojen resurssit ja asiantuntemus kiireellisessä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Asianajajaliitto katsoo, että lakiin olisi syytä palauttaa ennen vuotta 2016 vallinnut tilanne siltä osin, että myös yksityiset avustajat voisivat avustaa turvapaikanhakijoita jo hakemuksen alusta lähtien, jotta jokaisen hakijan oikeus asiantuntevaan oikeusapuun turvataan tilanteessa, jossa viranomaisprosessi on kiireen takia väistämättä pintapuolisempi.

Helsingissä 14. päivänä toukokuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Matti Rautakorpi, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä yhteistyössä alan asiantuntijan kanssa.