



Eduskunnan hallintovaliokunnalle
14.5.2024

Asia: HE 30/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (rajamenettelyiden käyttöönotto ja nopeutetun turvapaikkamenettelyn muuttaminen)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Esityksellä Suomessa otettaisiin käyttöön uudelleenlaaditun menettelydirektiivin mukainen rajamenettely keinona käsitellä "todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä". Samalla ehdotetaan nopeutetun menettelyn käyttömahdollisuuksien laajentamista ottamalla kaikki menettelydirektiivin mahdollistamat perusteet käyttöön. Lisäksi ehdotuksella mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen kaikissa tilanteissa ja myös ilman hakijan suostumusta.

Esitys on yksi useista kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa tosiasiallisesti ja merkittävästi rajoittavasta ja heikentävästä ulkomaalaislain muutoksista, jota ollaan toteuttamassa kiireellä, ilman asianmukaista lainvalmistelua, kuulemista ja vaikutusarviointia sekä ilman että muutokselle on esitetty todellista tarvetta. On selvää, että rajamenettelyn käyttöönotto ja nopeutettujen menettelyjen laajentaminen puuttuu olennaisella tavalla kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksiin. Olennaisesti perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuva lainmuutos edellyttää, että siinä osoitetaan riittävällä tavalla lainmuutoksen välttämättömyys. Esityksessä ei kuitenkaan ole osoitettu ehdotettujen menettelyjen käyttöönoton välttämättömyyttä nykyisessä tilanteessa.

Esitys ja sen perustelut lähinnä nostavat esiin kysymyksiä ilman vastauksia: kuten mikä on sen hyöty ja miksi esitys on niin kiireellinen? Selvää on, että käytännössä esitys merkitsisi rajamenettelyyn ohjattavien oikeusturvan heikentämistä ja säilöönoton lisäämistä, myös lasten osalta. Esityksessä ehdotetaan täysin perusteettomasti nopeutetun menettelyn laajentamista ja rajamenettelyn soveltamista, myös yksintulleiden alaikäisten kohdalla.



Ehdotetut lainmuutokset tekisivät jo nykyisellään monimutkaisen ulkomaalaislain ja sen turvapaikkamennettelyä koskevat säädökset entistä vaikeaselkoisemmiksi.

Ehdotuksen perusteettomuutta, myös ajoituksen ja kiireellisyyden osalta korostaa myös se, että ulkomaalaislakia muutettaisiin rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn osalta vastaamaan menettelydirektiivissä säädettyä, juuri kun EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistaminen on aivan loppumetreillä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kiireellä ja ilman asianmukaista lainvalmistelua kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia rajoittavia ja heikentäviä menettelydirektiivin kohtia, joiden osalta on aiemmin toistuvasti ja perusteellisesti - sekä menettelydirektiivin että uudelleenlaaditun menettelydirektiivin implementointien yhteydessä - selvitetty ja arvioitu, että niitä ei ole tarpeen eikä perusteltua sisällyttää ulkomaalaislakiin.

Ehdotuksessa viitataan EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistamiseen ja asetusehdotuksiin, mihin liittyen ulkomaalaislakia tullaan muuttamaan merkittävästi tulevien kahden vuoden aikana. EU:n uudistettu turvapaikkalainsäädäntö on erittäin monimutkainen kokonaisuus, jonka kaksi vuotta kestävää implementointia ollaan juuri aloittamassa sekä kansallisesti että EU-tasolla. Se, että EU-säädöksiä ollaan juuri muuttamassa, ei ole peruste ottaa kiireellisesti käyttöön vanhoja direktiivin mukaisia säädöksiä, vaan päinvastoin. Näin erityisesti ottaen huomioon, että esityksessä ei ole huomioitu tulevaa menettelyasetusta, vaan esitetään myös asetuksen mahdollistamaa pidemmälle menevää sääntelyä (ks. rajamenettelyn soveltaminen yksintulleiden alaikäisten osalta).

Ehdotus lisäisi myös byrokratiaa tarpeettomasti ja suuntaisi sekä Maahanmuuttoviraston että tuomioistuinten resursseja nopeutettuihin menettelyihin, joissa on tarkoitus käsitellä perusteettomia hakemuksia. Esityksessä todetaan, mutta käytännössä sivuutetaan myös se, että viime vuosina kun hakemuskäärät ovat Suomessa olleet jopa erittäin alhaisia, niin Maahanmuuttovirasto ei ole kyennyt ns. normaalimenettelyssä noudattamaan kuuden kuukauden käsittelyaikalveloitetta. Tosiasiassa ns. perusteettomille hakemuksille tarkoitetut nopeutetut menettelyt ovat omiaan viemään resursseja muiden hakemusten käsittelyltä ja näin omiaan pitkittämään normaalimenettelyssä käsiteltävien hakemusten käsittelyaikoja kestävämmällä tavalla.

Ehdotusta, kuten kaikkia Petteri Orpon maahanmuuttoon ja maahanmuuttaneiden oikeuksiin sisältyviä kiristyksiä linkitetään ja perustellaan itärajan tilanteella ja välineellistämällä. Esityksestä ei kuitenkaan mitenkään selviä, miten rajamenettely toisi ratkaisun ns. välineellistämistilanteissa tai miten se voisi tosiasiallisesti toimia, jos kyseessä olisi lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahanmuuttajien määrä. Erityisesti hakijamäärän kasvaessa se johtaisi lähinnä syksyn 2015 seurauksena tehtyjen virheiden toistamiseen.

Luonnosvaiheen jälkeen esitykseen on lisätty perusteluita, joilla esitystä liitetään vielä aiempaa vahvemmin itärajan tilanteeseen. Esityksessä tavoitteeksi on lisätty, että nopeutetun menettelyn muutosten tavoitteena on "erityisesti nykyisessä maailmantilanteessa nopeuttaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien sekä uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista". Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin mitä tarkoitetaan kansallisella turvallisuudella. Esitystä tulisi täsmentää niin, että siinä selkeästi todetaan, että pelkästään se, että hakija on saapunut Suomeen tilanteessa, jossa viranomaiset katsovat olevan kyse



välineellistämisestä, ei ole peruste katsoa, että yksittäinen hakija on tällä perusteella uhka kansalliselle turvallisuudelle.

Oikeusturvaheikennyksistä ja hätiköinnistä kärsivät eniten haavoittuvassa asemassa olevat hakijat. Myös esityksen automaattinen "seulonta" rajamenettelyyn" rajavartioviranomaisen keräämien tietojen perusteella sekä etäkuulemiset eli se, ettei päätöksentekijä missään vaiheessa kohtaa hakijaa, lisäävät riskiä siihen, ettei haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ei tunnisteta. Uudessa menettelyasetuksessa nimenomaan painotetaan henkilökohtaisten kuulemisten merkitystä.

Esityksessä tuodaan esiin, että hakijan oikeudet ovat samat, oli kyseessä normaali turvapaikkamenettely tai nopeutettu menettely. On kuitenkin selvää, että ehdotetussa menettelyssä ei ole mahdollista taata hakijoiden oikeuksien toteutumista. Tämä korostuu haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Asian arvioinnissa on sivuutettu myös tutkimuksissa ja selvityksissä todetut oikeusturvaongelmat vuoden 2015 jälkeen ja hätiköinnin seurauksena. Riski siitä, että esityksessä "luvatut" oikeusturvatakeet jäävät vain abstraktiksi sanahelinäksi, on suuri.

Ehdotuksen vaikutusarviointi on kaikilta osin puutteellinen. Ehdotuksessa on käytännössä sivuutettu ehdotetun menettelyn aiheuttamat oikeusturvariskit, jotka korostuvat haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla, lisäten riskiä siihen, että haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta. Rajamenettelyn nopeus ja oikeusturvan heikennykset kasvattavat myös väistämättä riskiä siitä, ettei kaikkia kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta olennaisia tietoja ei pystytä riittävällä tavalla selvittämään, jolloin myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkaukseen kasvaa väistämättä.

Ehdotuksessa ei ole arvioitu lainkaan tai ainakaan lähellekään riittävästi ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutusta yhdessä muiden lainkohtien eikä vireillä olevien useiden lainmuutosten kanssa. Lainvalmistelussa ei ole huomioitu muita vireillä olevia hankkeita ja niissä tehtyjä lainmuutosehdotuksia.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja lainmuutoksia.

Esityksessä ei ole tuotu esiin asianmukaisia perusteita ehdotetuilla kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia ja oikeusturvaa heikentäville muutoksille. Esitys tarkoittaa turvapaikkamenettelyn ja ulkomaalaislain muuttamista entistä vaikeaselkoisemmaksi.

Esitys tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun EU-säädösten muutosten ja erityisesti tulevan menettelyasetuksen huomioon ottamiseksi sekä asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen kuuleminen sekä vaikutusarviointi. Pakolaisneuvonta katsoo myös, että sisäministeriössä vireillä olevien useiden maahanmuuttoa ja ulkomaalaislakia koskevien hallituksen esitysten osalta tulee tehdä yhteisvaikutusten arviointi.

2 Rajamenettelyn käyttöönotto

Ehdotuksen mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä ja hakemus on tehty ulkorajan ylityksen yhteydessä.



Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon rajamenettelyihin sisältyviä oikeusturvariskejä eikä sitä miten asianmukainen menettely ja hakijoiden oikeusturva voitaisiin taata tai edes mahdollistaa ehdotetussa menettelyssä. Esityksen mukaan ehdotetussa äärimmäisen nopeassa menettelyssä suoritetaan hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysi-määräisesti. Jokaiselle turvapaikkamenettelyä käytännössä tuntevalle ja seuranneelle on selvää, että tämä ehdotuksen sinänsä hyvä lähtökohta lähtökohta ja väite, että ehdotetussa menettelyssä ja määräaajoissa pystyttäisiin tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa sekä tarjoamaan hakijoille kaikki oikeusturvatakeet, on täysin epärealistinen ja perusteeton.

Ehdotuksen puutteellista lainvalmistelua osoittaa muun muassa se, että siinä sivuutetaan täysin esimerkiksi se, miten rajamenettelyä sovellettaisiin tapauksiin, joissa hakemus jätettäisiin tutkimatta turvallinen kolmas maa perusteella. Ehdotuksessa sivuutetaan täysin se seikka, että toisin kuin muiden tutkimattajättämisperusteiden osalta, niin hakijalla on oikeus odottaa hallinto-oikeuden päätös eli valituksella on lykkäävä vaikutus, jos Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen jättää hakemuksen tutkimatta turvallinen kolmas maa -perusteella.

Esityksessä rajavartiolaitosviranomaiselle 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.

Esityksen mukaan ne hakemukset, jotka tehdään ulkorajalla ja jotka UMA-järjestelmässä ohjautuisivat nopeutettuun menettelyyn, tulisivat automaattisesti rajamenettelyssä käsitellyiksi. Ne hakemukset, jotka eivät automaation kautta ohjautuisi rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi virka-aikana hoitamaan esimerkiksi puhelinpäivystyksellä. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto kuitenkin lopulta määrittäisi sovellettavan menettelyn.

Esityksessä myös tunnustetaan, että vaikka hakijamäärät ovat olleet Suomessa pienet, niin Maahanmuuttovirastolla on viime vuosina ollut vaikeuksia pysyä lakisäätöisissä käsittelyajoissa ja myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat antaneet asiasta useita huomioita. Esityksessä nostetaan esiin tärkeä huomio eli se, että resurssien kohdentaminen oikein ja menettelyn vaiheiden virtaviivaistaminen laadusta tinkimättä olisi välttämätöntä rajamenettelyn käyttöönoton myötä. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin lähellekään riittäviä keinoja laadun ja hakijoiden oikeusturvan turvaamiseksi. Esityksessä painotetaan tehostamisen keinona edelleen lähinnä etäyhteyksien käyttöä, mutta sivuutetaan sen tuomat riskit nimenomaan haavoittuvan aseman tunnistamiseen. Esityksessä sivutetaan edelleen myös se tosiasia, että ehdotus tarkoittaa nimenomaan resurssien kohdentamista nopeutettuihin menettelyihin, mikä tulee pitkittämään normaalimenettelyssä käsiteltävien hakemusten käsittelyaikaa.



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. Lisäksi on otettava huomioon, että edelleen viime vuosien aikana, hakemusmäärien ollessa jopa Suomen mittakaavassa erittäin pienet, Maahanmuuttovirasto on jatkuvasti lukuisissa tapauksissa, usein säännönmukaisesti rikkonut ulkomaalaislain 98 a §:n käsittelyaikavelvoitetta (6/15/18/21 kk). Näissä ei ole ollut kyse avustajien eikä poikkeustapauksia (harvinainen kieli) lukuun ottamatta tulkien aiheuttamista viiveistä, vaan Maahanmuuttoviraston toiminnasta liittyen puhuttelujen järjestämiseen, puhutteluihin ja päätöksentekoon.

Esityksessä sivuutetaan edelleen se olennainen seikka, että nopeutettujen menettelyjen laajentaminen ja rajamenettelyn käyttö lisäävät oikeusturvariskejä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Rajamenettelyn käyttöönotto edellyttäisi myös vähintään sitä, että rajamenettelyyn ohjaamista koskevasta päätöksestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta. Näin erityisesti ottaen huomioon rajamenettelyyn liittyvät oikeusturvariskit sekä sen, että se tarkoittaa erittäin pitkälle menevää liikkumisvapauden rajoittamista, käytännössä vapaudenriistoa eli säilöönottoa.

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

Esitys on ristiriidassa myös EU:n uudistettuun turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvän menettelyasetuksen kanssa. Asetuksessa rajamenettelyä ei tulla soveltamaan yksin tulleisiin alaikäisiin, ellei asiassa ole esitetty painavaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvää syytä, jonka vuoksi tulisi menetellä toisin.

Alaikäisten hakijoiden osalta on aina ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja taattava elintaso, joka vastaa hänen kehitystasoaan. Valtion on varmistettava, että alaikäisillä on mahdollisuus ikäänsä sopiva leikki ja virkistystoiminta sekä muu vapaa-ajantoiminta, sekä mahdollisuus ulkoiluun. Jäsenvaltioiden on annettava kansainvälistä suojelu perheensä kanssa tai ilman huoltajaa hakeville lapsille mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisille niin kauan kuin maastapoistamispäätöstä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. (Vastaanottodirektiivi 14, 21 – 24)

Esityksessä ehdotetaan erittäin kyseenalaisella ja epäselvällä tavalla rajamenettelyn ulottamista yksintulleisiin alaikäisiin myös sellaisilla perusteilla (104.1 § 3 ja 4 kohdat väärrien asiakirjojen esittäminen ja henkilöasiakirjan tuhoaminen tai kadottaminen),



joilla perusteilla yksintulleen alaikäisen osalta hakemukseen ei voi soveltaa nopeutettua menettelyä (tai jättää tutkimatta). Esityksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa myös, jos hakijan voidaan katsoa tulleen turvallisesta kolmannesta maasta. Myöskään yksintulleiden alaikäisten osalta ei mitenkään avata miten rajamenettelyn soveltamiseen vaikuttaa se, että näissä tilanteissa valituksella on suspensiivinen eli lykkäävä vaikutus. Myös nämä kohdat osoittavat konkreettisesti paitsi sen, että lainvalmistelu ei ole asianmukaista, mutta lisäksi sen että ulkomaalaislakia ollaan jopa yksintulleiden alaikäisten osalta muuttamassa vielä entistäkin vaikeaselkoisemmaksi.

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 tarkoitettussa menettelyssä.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on Suomelle heinäkuussa 2022 lähettämässä kirjeessä (Letter to the Minister of the Interior of Finland from the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, CommHR/DM/sf 022-2022) kehottanut varmistamaan, että kaikki yksintulleet alaikäiset hakijat jätetään rajamenettelyn ulkopuolelle.

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 yksiselitteisesti sulkea rajamenettelyn ulkopuolelle.

4 Haavoittuvan asemassa olevat hakijat

Ehdotettu rajamenettely, jossa käsiteltäisiin perusteettomiksi etukäteen arvioituja turvapaikkahakemuksia äärimmäisen nopeassa menettelyssä ulkorajalla tai kauttakulkualueella tai niiden 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.

Myös esityksessä tunnustetaan, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla rajamenettelyn nopea määräaika saattaa vaikuttaa siihen, että haavoittuvuutta ei tunnisteta turvapaikkamenettelyn kuluessa. Ja että normaalia lyhyempi menettely ei välttämättä mahdollista sellaisia kontakteja viranomaisten ja mahdollisen oikeusavustajan kanssa, että haavoittuva asema tunnustetaan.

Tämä nähtiin myös Suomessa vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen, kun muun muassa nopeutta laadun sijaan painottavalla tehostamisella turvapaikkamenettelyn laatu romahdutettiin. Tuolloin tuhansien hakijoiden kohdalla epäonnistuttiin täysin haavoittuvan aseman tunnistamisessa. Syksyä 2015 seuranneet lain ja käytännön tasolla tehtyjen heikennysten ja tiukennusten vakavat vaikutukset on vahvistettu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Pakolaisneuvonnan työssä on viime vuosina jatkuvasti tavattu ja edelleen tavataan hakijoita, joiden haavoittuva asema ja erityistarpeet sekä kansainvälisen suojelun terve on tunnistettu vasta vuosien viiveellä, kun haavoittuvan aseman tunnistamisessa on epäonnistuttu ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä.



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

Kuten esitykseenkin on kirjattu haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille, joilla on erityistarpeita, tulee antaa asianmukaista tukea koko turvapaikkamenettelyn ajan, jotta he pystyvät hyötymään oikeuksista ja noudattamaan velvollisuuksia. Menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan rajamenettelyä ei sovelleta tai sen soveltaminen on lopetettava, jos hakijalle ei pystytä antamaan asianmukaista tukea rajamenettelyn puitteissa.

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 ja oikeusapua.

On selvää, että ehdotetussa menettelyssä ei voitaisi turvata asianmukaisia olosuhteita eikä sitä, että jokaisella 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. Tämä korostuu rajamenettelyssä. Varsinkin hakijamäärän kasvaessa kasvaa väistämättä myös riski siihen, että oikeus yksilölliseen ja asiantuntevaan tai ylipäänsä minkäänlaiseen oikeusapuun jää toteutumatta. Jatkossa tulisi varmistaa, että hakijalla olisi oikeus ja mahdollisuus saada henkilökohtainen tapaaminen ja oikeudellinen avustaja paikan päälle turvapaikkapuhutteluun. Syksyn 2016 jälkeen julkiset oikeusavustajat ovat ensisijaisesti vastanneet alkuvaiheen oikeusavusta ja hakijoilla on oikeus valita avustaja vasta valitusvaiheessa. Tällä hetkellä julkiset oikeusavustajat suosivat etäavustamista sekä turvapaikkapuhuttelussa avustettaessa että kaikissa tapaamisissa. Jatkossa tulisi turvata hakijoille mahdollisuus avustajan henkilökohtaiseen tapaamiseen ja myös saada avustaja paikan päälle turvapaikkapuhutteluun.

Myös ehdotus etäkuulemisista tarkoittaisi käytännössä, että perusteiden selvittämisestä sekä asian arvioinnista ja päätöksenteosta vastaava Maahanmuuttoviraston työntekijä ei tapaisi hakijaa henkilökohtaisesti paikan päällä, mikä taas lisäisi riskiä siihen, ettei haavoittuvaa asemaa tunnusteta. Esityksen mukaan rajatarkastusviranomainen ottaa hakemuksen vastaan ja pyrkii kysymyksin selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. On myös 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. Kun Maahanmuuttovirasto näiden tietojen perusteella voi päättää järjestää etäkuulemisen, niin käytännössä se tarkoittaa, että päätöksentekijä eli määrittävä viranomainen ei missään vaiheessa tapaisi hakijaa.



Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanisme sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan. Kokonaisuudessaan ehdotus tarkoittaisi sitä, että haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen jätettäisiin tietoisesti kauniiksi pyrkimykseksi ja monen hakijan kohdalla lain kuolleeksi kirjaimeksi.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on Suomelle heinäkuussa 2022 lähettämässä kirjeessä (ks. edellinen kohta 4) kehottanut varmistamaan, että haavoittuvassa asemassa olevat hakijat jätetään rajamenettelyn ulkopuolelle.

Pakolaiseuvonta katsoo, että lakiin tulee vähintään kirjata, että kaikki haavoittuvassa asemassa olevat rajataan rajamenettelyn ulkopuolelle ja rajamenettely tulee lopettaa viipymättä mikäli tulee ilmi, että hakija voi olla haavoittuvassa asemassa. Haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeita ei ole mahdollista selvittää asianmukaisesti ehdotetussa rajamenettelyssä.

Rajamenettelyn käyttöönotto edellyttää kaikkien menettelyyn osallistuvien osalta jatkuvaa koulutusta haavoittuvan aseman tunnistamisen ja huomioon ottamisen osalta.

5 Rajamenettely - tosiasiallinen vapaudenriisto eli säilöönotto

Ehdotuksen yhteensopivuutta Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain sekä EU-lainsäädännön kanssa ei ole arvioitu riittävästi.

Käytännössä ehdotettu liikkumisvapauden rajoittaminen tarkoittaa tosiasiallista vapaudenriistoa eli (ns. de facto) säilöönottoa. Näin erityisesti kun lakiin on kirjattu, että alueella pysymistä "varmistetaan estein". Se, että poistumista ei estettäisi "voimankäyttötoimin" ei osoita, etteikö kyse olisi vapaudenriistosta. Varsinkin kun alueelta poistuminen ehdotuksen mukaan tarkoittaisi, että hakija otetaan säilöön.

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. (PeVL 48/2016 vp, s. 4)

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.

Esityksessä sinänsä viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mittavaan ratkaisukäytäntöön koskien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaa ja useisiin tuomioihin, joissa on käsitelty vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa. Esityksessä esitettyyn viitaten tuomioistuimen mukaan arvioinnissa olennaisia seikkoja ovat sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa. Vaikka tuomioita on jonkin verran myös avattu esityksessä, niin niitä ei ole kuitenkaan ole asianmukaisesti huomioitu sen enempää säädösehdoituksissa kuin perusteluissakaan.



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 myös riippumatta siitä, onko käytetty suoraa fyysisiä esteitä liikkumiselle. Esityksessä viitataan myös Ilias ja Ahmed v. Unkari tuomioon, mutta sivuutetaan, että Unkarin rajalla oli käynnissä ns. laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Esityksessä sen sijaan ehdotetaan säännöstä, jota sovelletaan kaikissa olosuhteissa.

Ehdotettu rajamenettely tarkoittaisi käytännössä EUTI:n määrittelemällä tavalla sitä, että turvapaikanhakija käytännössä eristetään muusta väestöstä määrämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti. Ehdotuksen mukaan vastaanottokeskuksen johtajan myöntämä lupa poistua tilapäisesti olisi mahdollista saada vain äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi se, että hakijalla olisi oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos on välttämätöntä vastaanottopalveluiden saamiseksi, viittaa erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin esimerkiksi sellaisten välttämättömien terveydenhuoltopalvelujen saamiseksi, joita ei ole mahdollista saada vastaanottokeskuksen alueella. On selvää, että ehdotus ei antaisi hakijalle mahdollisuutta lähteä kyseiseltä alueelta omasta tahdostaan, vaan ainoastaan viranomaisten määrittelemissä poikkeuksellisissa tilanteissa.

Vastaanottokeskuksen johtajan antamalle tilapäiselle poistumisluvulle ehdotettu kynnys eli "painava henkilökohtainen syy" on liian korkea ja menettely kankea sekä myös vastaanottokeskusta työllistävä. Esityksestä ei myöskään selviä mitä tarkoitetaan hakijan oikeudella poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalveluiden saamiseksi, vaan sen osalta todetaan ainoastaan, että siitä säädettäisiin erikseen.

6 Säilöönotto ja uusi säilöönottoperuste

Esityksessä ehdotetaan uuden säilöönottoperusteen säätämistä ulkomaalaislakiin. Esityksessä uudelle säilöönottoperusteelle ei esitetä asianmukaista perustetta. Uusi peruste lähinnä osoittaa, että koko ehdotettu rajamenettely ja velvoite tarkoittaa käytännössä vapaudenriistoa.

Esityksen mukaan vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevan velvoitteen rikkominen osoittaisi, että säilöönottoa lievemmat turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus eivät ole riittäviä rajamenettelyssä tehtävän päätöksen turvaamiseksi ja henkilö olisi sen vuoksi otettava säilöön. Säädoskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön, mutta lisäksi rajamenettelyn aikana olisi mahdollista myös muuten, jos toimivaltainen viranomainen pitäisi sitä yksilöllisen arvioinnin perusteella tarpeellisenä hakemuksen tutkimiseksi rajamenettelyssä. Ehdotuksen perustelut ovat tältä osin ristiriidassa lain, EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sekä ohjaavat virheellisesti sivuuttamaan lain 1 momenttiin kirjatun velvoitteen yksilölliseen arviointiin ja säilöönoton käyttämiseen vain viimesijaisena turvaamistona. Mm. vastaanottodirektiin 8 artiklan mukaan säilöönotto edellyttää aina kunkin tapauksen yksilöllistä arviointia.

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 määräaikaisraportissa. Ihmisoikeuskomitea nosti esiin myös lasten säilöönoton kieltämisen 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 turvapaikanhakijoita – 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.

Mikäli lakiin lisättään uusi ehdotettu säilöönottoperuste, säilöönnotolle tulisi tältä osin määrätä neljän viikon enimmäispituus. Säilöönnoton ajallisen keston arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös esityksessä ehdotettu liikkumisvapauden rajoittaminen ennen säilöönottopäätöksen tekemistä, joka käytännössä tarkoittava tosiasiallista vapaudenriistoa eli säilöönottoa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta lisätä uusi säilöönottoperuste ulkomaalaislakiin. Pakolaisneuvonta katsoo, että uusien säilöönotto perusteiden säätämisen sijaan Suomessa tulisi vihdoin ja viipymättä kehittää ja toteuttaa todellisia vaihtoehtoja säilöönnotolle.

Lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönotto tulee kieltää kokonaan.

7 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 eikä sitä, että myös EU:n menettelyasetuksessa painotetaan henkilökohtaisen kuulemisen merkitystä. Myös selvät oikeusturvariskit on sivuutettu esityksen vaikutusarvioinnissa. Turvapaikkapuhuttelu on tärkein osa koko menettelyä.

Esitystä ei tue myöskään kansainvälinen vertailu. Esitys poikkeaa tältä osin myös siinä viitatuista Alankomaiden ja Ranskan rajamenettelyistä, joissa maahanmuuttoviranomainen tapaa hakijan henkilökohtaisesti.

Ehdotuksen mukaan turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon haavoittuva asema, mutta sivuutetaan se tosiasia, että ehdotetussa rajamenettelyssä ei ole mitenkään turvattu haavoittuvan aseman tunnistamista ennen puhuttelua. Ehdotuksessa sivuutetaan myös se tosiasia, että juuri turvapaikkapuhuttelu on se hetki jolloin asiantunteva Maahanmuuttoviraston puhuttelija voisi tunnistaa viitteet ja että läsnäolopuhuttelussa luodaan edellytykset hakijalle luottaa ja kertoa kaikkein arkaluonteisimmista, esimerkiksi haavoittuvaan asemaan liittyvistä seikoista.



Esityksessä myös sivuutetaan se tosiasia, että etäpuhutteluita vaikeuttaa edelleen tekniset ongelmat, mikä on omiaan vaikeuttamaan perusteiden selvittämistä sekä pitkittämään tarpeettomasti puhutteluita. Mikäli toimiviin teknisiin tiedonvälitystapoihin tullaan panostamaan, niin myös se tulee ottaa huomioon kustannusten osalta vaikutusarvioinnissa.

Pakolaisneuvonta vastustaa 97 a§:n lisäämistä ehdotetussa muodossa. Etäpuhuttelun käytön tulee jatkossakin edellyttää hakijan suostumusta. Rajamenettelyssä etäpuhuttelun käyttö lisää entisestään suurta riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta.

Hakijalle tulee rajamenettelyssä turvata oikeus tavata oikeudellinen avustaja henkilökohtaisesti ja oikeus avustajan läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa.

8 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus

Esityksessä ehdotetaan nopeutetun menettelyn käytön laajentamista sekä lisätään perusteita, joilla voidaan katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi. Muutosehdotuksen tarkoitus on laajentaa mahdollisuutta ohjata hakemuksia rajamenettelyyn.

Esitystä perustellaan muun muassa sillä, että se antaisi mahdollisuuden puuttua tilanteisiin, joissa hakija pyrkii pitkittämään oleskeluaan tekemällä "perusteettomia hakemuksia". Tosiassa laki ei mahdollista oleskelun pitkittämistä "tekemällä perusteettomia hakemuksia", sillä jo nykyisen lainsäädännön mukaan edes ensimmäinen uusintahakemus ei aina estä maastapoistamista.

Esityksessä ei ole myöskään huomioitu Yhdenvertaisuusvaltuutetun 24.4.2024 julkaisemaa selvitystä "Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa". Selvityksessä vahvistetaan Pakolaisneuvonnan työssä syksyn 2015 jälkeen jatkuvasti esille tullut huomio eli se että uusintahakemus on ennenkaikkea mahdollisuus hakijoille saada kansainvälisen suojelun tarve asianmukaisesti selvitettyä ja näin ollen myös mahdollisuus Suomen viranomaisille tunnistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan henkilöt. Nyt esitetty nopeutettujen menettelyjen käytön lisääminen ja rajamenettely tulevat lisäämään riskiä siihen, että hakijan perusteita ja esimerkiksi haavoittuvaa asemaa ei saada selvitettyä lain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvevoitteiden edellyttämällä tavalla.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua nopeutetun menettelyn laajentamista. Esitys lisää ehdottoman palautuskiellon loukkauriskiä ja on omiaan lisäämään myös paperittomuutta. Esityksessä ei ole asianmukaisesti huomioitu lapsen oikeuksia ja etua.

9 Ehdoton palautuskielto, käännättämisspätöksen täytäntöönpano

Käännättämisspätöksen täytäntöönkantavuus eli se milloin hakija voidaan poistaa maasta on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Tämän merkitys korostuu turvapaikkamenettelyssä, jossa on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Jos turvapaikanhakija käännätetään virheellisen päätöksen seurauksena, Suomi valtiona ja päätöksen tekoon ja



täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa. Väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat turvapaikanhakijan kohdalla korvaamattomia ja korjaamattomia.

Menettelydirektiivin mukaan tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. Tämä lisää tarvetta asiantuntevalle oikeusavulle ja lisää väistämättä myös hallinto-oikeuksiin kohdistuvaa painetta. Jotta ehdotetussa menettelyssä voitaisiin turvata hakijoiden oikeudet ja oikeusturva, se edellyttäisi että siinä otettaisiin sekä perusteluissa että vaikutusarvioinnissa huomioon tarve turvata riittävät ja asiantuntevat resurssit sekä rajavartiostossa, Maahanmuuttovirastossa vastaanottokeskuksissa, hallinto-oikeuksissa että oikeusavussa. Esityksissä tätä ei ole huomioitu. Nopeutettu ja oikeusturvallaan heikennetty menettely on omiaan vaarantamaan tehokkaat oikeussuojakeinot.

10 Yleinen oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Esityksessä nostetaan luonnosvaiheetta paremmin esiin yleisen oikeusavun tarve ja merkitys rajamenettelyssä. Esityksessä ei ole kuitenkaan riittävästi turvattu eikä huomioitu miten oikeusavun piiriin pääsy turvataan, Oikeusturvatakeiden noudattaminen edellyttää, että hakijoilla on mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua ennen turvapaikkapuhuttelua.

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 ja aina ennen turvapaikkapuhuttelua, mikä olisi hakijamäärän kasvaessa ja Suomen nykyjärjestelmässä ilman rajamenettelyäkin epärealistista.

Esitykseen tulisi myös erikseen kirjata, että **hakijalla tulee olla mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin ja turvapaikkapuhuttelussa avustajan läsnäoloon** hakijan kanssa paikan päällä. Ottaen huomioon se, että Maahanmuuttovirasto ehdotuksen mukaan hoitaa puhuttelut etänä, niin haavoittuvan aseman tunnistamisen mahdollistaminen edellyttää, että rajamenttelyssä turvataan mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin avustajan kanssa. Tämä edellyttää myös henkilökohtaisiin tapaamisiin liittyvien kustannusten korvaamista asianmukaisesti.

Oikeus avustajan henkilökohtaiseen tapaamiseen on edellytys haavoittuvan aseman tunnistamisen turvaamiseksi. Asiantuntevan avustajan merkitys haavoittuvan aseman ja sen viitteiden tunnistamisessa on ratkaiseva ja korostuu erityisesti, jos määrittävä viranomainen eli Maahanmuuttovirasto ei henkilökohtaisesti tapaa hakijaa. Mahdollisuus henkilökohtaiseen tapaamiseen on kiistämätön myös sen turvaamiseksi, että haavoittuvassa asemassa olevalle hakijalle annetaan mahdollisuus luottamuksen luomiseen, mikä on usein edellytys sille, että esimerkiksi seksuaalisen väkivallan, kidutuksen tai ihmiskaupan uhri tai seksuaalivähemmistöön kuuluva hakija kykenee kertomaan arkaluonteisimmista asioista.



Hyvä asia on, että myös esityksessä tuodaan esiin haasteet oikeusavun toteutumisen osalta ja siinä todetaan, että vastaanottokeskusten ja oikeusaputoimistojen välille on luotava sujuvat toimintatavat, jotta hakija saisi avustajan muutamassa päivässä. Tätä tulisi kuitenkin täsmentää myös sen osalta, että rajamenettelyssä hakijalla tulisi olla mahdollisuus käyttää yksityistä avustajaa tai vähintään että oikeusaputoimiston tulee antaa välittömästi ohjaus ellei se pysty ottamaan toimeksiantoa. Tällä hetkellä oikeusaputoimistojen käytännöt ohjausten antamiselle ovat epäselviä ja vaihtelevat oikeusaputoimistoittain ja käytännössä tarkoittavat huomattavia viiveitä ja pahimmillaan estettä oikeusavun saamiselle.

Oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen mahdollistamiseksi lakiin tulisi lisätä, että rajamenettely tulee lopettaa mikäli hakijalla ei ole mahdollisuutta oikeusapuun ennen turvapaikkapuhuttelua ja turvapaikkapuhuttelussa.

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 edellyttä ohjauksen saamista oikeusaputoimistolta. Tällaiset viiveet eivät ole mahdollisia, jotta rajamenettelyssä turvataan sen edellyttämä viiveetön pääsy oikeusavun piiriin.

11 Vaikutusarviointi

Ehdotukseen on luonnosvaiheen jälkeen lisätty vaikutusarviointikohtia ja tekstiä muun muassa perus- ja ihmisoikeusvaikutustan ja yhdenvertaisuusvaikutusten osalta. Edelleen vaikutusarviointi on kuitenkin puutteellista eikä havaittuja vaikutuksia ole otettu huomioon riittävällä tavalla. Esityksessä on pitkälti sivuutettu esityksen tosiasialliset vaikutukset kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien osalta, erityisesti oikeusturvan osalta sekä erityisesti lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta.

Lausuntopalautetta ja lausunnoissa esitettyjä painavia perus- ja ihmisoikeusargumentteja sekä rajamenettelyyn ja nopeutettujen menettelyjen laajentamiseen sisältyviä oikeusturvariskejä ei ole tosiasiallisesti huomioitu käytännössä mitenkään. Se, että perusteluihin lisätään paikoitellen tekstiä ei muuta sitä tosiasiaa, että ehdotus lisää ihmisoikeusloukkausten ja myös ehdottoman palautuskiellon loukkauriskia.

Esityksessä ei ole esimerkiksi arviointineuvoston edellyttämällä tavalla kuvattu, mitä ongelmia tai riskejä kansalliseen turallisuuteen ja yleiseen järjestykseen tällä hetkellä kohdistuu. Esityksestä ei myöskään selviä, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat havaittuihin ongelmiin. Esityksessä tosin myöskin tunnustetaan, että se ei tosiasiallisesti vaikuta perusteettomien turvapaikanhakijoiden määrään. Esityksestä ei tule myöskään mitenkään esille, miten sillä vähennettäisiin mahdollisuuksia vaikuttaa Suomeen välineellistetyn maahantulon keinoin. On selvää, että rajamenettelyllä ei välineellistetyn maahantulon tilanteessa ole todellista merkitystä todellisen ongelman eli mahdollisen välineellistämisen ratkaisemiseksi.

Esityksen tavoitteiksi ja perusteiksi esitettyjen edelleen liikkumisen estämisen ja palautusten osalta myös esityksessä tunnustetaan, että "maastapoistamisen ongelmat"



koskevat myös nopeutettuja menettelyitä ja rajamenettelyä, eli myöskään tältä osin rajamenettelyiden käyttöönotto ei tuo ratkaisua myöskään niiden hakijoiden kohdalla, joilla ei ole perusteita kansainväliseen suojeluun.

Esityksessä esitetty väite, että rajamenettelyn käyttöönotolla "voidaan ainakin jossain määrin nähdä myös ennalta estävää vaikutusta" ei perustu mihinkään. Esityksessä myös toisaalta todetaan ettei rajamenettelyn tai kaikkien menettelydirektiivin mahdollistamien perusteiden käyttöönotto vähennä perusteettomien hakemusten määrää.

Myös ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia on jonkin verran täydennetty luonnosvaiheen jälkeen. Myös tältä osin esitys on kuitenkin edelleen puutteellinen ja osittain epärealistinen. Ehdotettu erittäin nopea menettely lisäisi väistämättä kustannuksia, mikäli se toteutetaan luonnoksessa sanotulla tavoin oikeusturvatakeet noudattaen ja asianmukaisesti. Näin muun muassa resurssitarve Maahanmuuttovirastossa ja hallinto-oikeuksissa, oikeusavun ja tulkkauksen osalta sekä rajaviranomaisten suuren koulutustarpeen osalta. Selviä kustannuksia on esityksessä edelleen sivuutettu tai vähätelty. Lisäksi esityksessä tuodaan esiin epärealistisia taloudellisia säästöjä suhteessa nykylakiin ja -menettelyihin, esimerkiksi liittyen vastaanottokulujen säästöihin liittyen ns. perusteettomien hakemusten tutkimiseen rajamenettelyssä.

Arvio, että Maahanmuuttovirasto kykenisi nykyresursseilla 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 myöskään huomioitu Yhdenvertaisuusvaltuutetun 24.4.2024 julkaisemaa selvitystä "Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa".

Erityisesti ottaen huomioon, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on aina kyse ehdottomien palautuskieltojen arvioinnista, ehdotetun kaltainen lainmuutos edellyttää asianmukaista vaikutusarviointia. Nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun sisäministeriössä vireillä olevissa lukuisissa ulkomaalaislakiin suoraan tai välillisesti liittyvissä hankkeissa valmistellaan useita ulkomaalaisen oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia muutosehdotuksia, ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen yhteisvaikutusten arviointi.

12 Lopuksi

Sujuva ja laadukas oikeusturvatakeet täyttävä turvapaikkamenettely edellyttää, että hakijoille turvataan mahdollisimman varhaisesta vaiheesta etupainotteisesti (ns. frontloading) tiedottaminen, oikeudellinen neuvonta ja asiantunteva oikeusapu sekä mahdollisen erityisen haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen sekä yksilöllinen perusteiden tutkinta. Se, että perus- ja ihmisoikeudet eivät toteudu



turvapaikkamenettelyssä johtaa menettelyiden pitkittymiseen, paperittomuuteen sekä pahimmillaan ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen.

Asianmukainen turvapaikkamenettely edellyttää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien eli 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.

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Se tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on kuitenkin jouduttu toistuvasti huomaamaan, että selviäkään tapauksia ei aina tunnisteta erityisesti kun haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta ja/tai oteta huomioon. Pakolaisneuvonta on vuodesta 2009 lähtien vienyt 17 tapausta YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT) estääkseen palautuskiellon loukkauksen. Kuusi valitusta on johtanut CAT:n lopullisiin ratkaisuihin, joissa on todettu, että kansallinen päätös on ollut kidutuksen kieltoa koskevan sopimuksen 3 artiklan vastainen. Kaikissa muissa tapauksissa hakijalle on myönnetty oleskelulupa valitusmenettelyn aikana, jolloin käsittely komiteassa on rauennut.

CAT antoi viime vuonna 2 ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu ehdottoman palautuskiellon loukkauriski. Näistä jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat Suomessa keväällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa. Tapauksessa myös valtio tunnusti menettelyssä tapahtuneet useat virheet liittyen haavoittuvan aseman tunnistamiseen ja toisen hakemuksen tutkimatta jättämiseen. Hakijan menettely kesti

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