

Eduskunnan hallintovaliokunta

AI FI 70/2022
8.9.2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa), HE 103/2022 vp.

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

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

1. Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallitus on antanut esityksen ulkomaalaislain muutoksista, joilla otettaisiin Suomessa käyttöön EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (menettelydirektiivi) mukainen rajamenettely. Esityksessä sanotaan, että tällä luotaisiin uusi keino käsitellä todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä.

Valmistelun taustalla on hybridivaikuttamiseen varautumisesta tehty selvitys¹, jossa yhtenä mahdollisena keinona esitettiin rajamenettelyn käyttöönotto Suomessa. Tätä tukivat esityksen mukaan myös Euroopan komission säädösehdotukset muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi, sillä rajamenettely nähdään ehdotuksissa yhtenä keinona vastata välineellistämistilanteisiin sekä hallita näissä tilanteissa maahan jo suuntautunutta maahantuloa.

Esityksen mukaan rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena onkin täydentää viranomaisten käytössä olevia keinoja hallita nopeassa ajassa kasvavaa poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vastata muuttoliikkeen välineellistämiseen. Esityksessä todetaan, että samalla kuitenkin turvattaisiin hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellyksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Esitys tukisi myös rajavartiolain tavoitetta rajaturvallisuuden vahvistamisesta siten, että rajamenettelyn käyttöönotto parantaisi mahdollisuuksia vastata myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteeseen silloin, kun hakijat ovat jo päässeet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Turvapaikanhakijat, jotka joutuisivat rajamenettelyyn, eivät voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin, vaan heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan. Turvapaikkapäätös tulisi tehdä neljässä

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

viikossa, minkä jälkeen maastapoistamismenettely olisi pyrittävä aloittamaan 14 päivän sisällä siitä, kun käännättämissäpäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

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

Komission säädösehdotusten neuvottelut ovat edelleen kesken. Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus ehdottaa sellaista sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käyttöönoton lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Toisaalta pelkkä menettelydirektiivin mukainen rajamenettely on huomattavasti kapea-alaisempi, kuin Euroopan komission säädösehdotukset välineellistämistilanteisiin tai maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistukseen liittyvistä rajamenettelyistä.

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

2. Rajamenettelyyn käytettävä aika ja oikeusturvatakeet

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

Hakijalle kuuluvat rajamenettelyssä normaalit turvapaikanhakijalle kuuluvat oikeusturvatakeet. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, miten esimerkiksi hakemuksen yksilöllinen käsittely, oikeudellinen apu ja tulkkaus saadaan järjestettyä täysimääräisesti vain neljässä viikossa. Kaikille turvapaikanhakijoille tulee antaa ensivaiheen oikeudellista neuvontaa. Etenkin rajamenettelyssä tämä on tärkeää, koska menettelyn kesto on niin lyhyt, että hakijalla on korostunut tarve saada heti alusta lähtien kaikki tarvittavat tiedot omista oikeuksistaan turvapaikkaprosessissa. Amnestyn tietojen mukaan ensivaiheen neuvonta on tällä hetkellä lähinnä menettelytapaneuvontaa, joka on jätetty vastaanottokeskusten vastuulle. Tämä ei ole riittävää, sillä hakijoiden on tärkeä saada neuvontaa myös oikeudellisesta näkökulmasta. Tuleekin ottaa harkittavaksi, miten oikeudellinen neuvonta ensivaiheessa järjestetään paremmin. Paras vaihtoehto olisi, että ensivaiheen oikeudellista neuvontaa antaisi riippumaton asiantuntijataho, kuten Pakolaisneuvonta, joka on antanut vastaavaa ensivaiheen neuvontaa aiemmin. Ensivaiheen tehokas ja oikeusvarma oikeudellinen neuvonta on erityisen tärkeää, mikäli hakijamäärät kasvavat. Suppea, suureksi osaksi videomateriaaliin perustuva menettelytapaneuvonta ei ole riittävää.

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

Turvapaikkahakemuksen yksilöllisen käsittelyn edellytyksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa, mikäli käsittelyaika on vain neljä viikkoa. Ensinnäkin asiantuntevan oikeudellisen avun saaminen voi olla hankalaa, kun avustajan tulee pystyä perehtymään hakijan suojeluperusteisiin sekä maatietoon, havaitsemaan haavoittuvuus ja luomaan luottamuksellinen suhde asiakkaan kanssa hyvin lyhyessä ajassa. Ylipäänsä avustajan löytäminen tiukoissa määräajoissa voi osoittautua haasteelliseksi, kuten myös avustajan pääseminen lyhyellä varoitusaajalla itse turvapaikkapuhutteluun. Lisäksi rajamenettelyn tarkoituksena on esityksen mukaan hallita rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia. Tämän takia rajamenettelyihin päätyviin turvapaikanhakijoihin saatetaan suhtautua jo lähtökohtaisesti kielteisesti ja oletusarvona on, ettei heillä ole

² Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, Owal Group, 27.6.2019: [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(valtioneuvosto.fi\)](https://www.valtioneuvosto.fi/fi/asiakkaat/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus/asiakkuuskeskus)

suojeluperusteita hakemuksensa tueksi. Onkin riski, että palautuskieltoa loukataan, mikäli kiireisten menettelyjen vuoksi suojeluperusteita ei tunnisteta ja oikeudellinen apukin jää heikommaksi kuin tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Myös hakijan mahdollinen haavoittuva asema tulisi osata tunnistaa. Esityksessä ei ole arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti sitä, miten haavoittuvan aseman tunnistaminen tiukoissa määräajoissa onnistuu. Esityksessä todetaan, että hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, pääasiassa rajatarkastusviranomaisen, olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyä asiaa Maahanmuuttovirastolta. Vaikka Maahanmuuttovirasto onkin viime kädessä vastuussa rajamenettelyyn valikoitumisesta päättämisestä, rajavartioiden rooli tässä arvioissa on merkittävä.

On tavallista, että haavoittuvassa asemassa olevat, mahdollisesti traumatisoituneet hakijat, eivät uskalla tai osaa kertoa ensimmäisellä viranomaiskohtaamisella kaikkia turvapaikka-asiassaan olennaisia seikkoja. Haavoittuvuukseen tunnustaminen vaatiikin erityistä koulutusta ja lisäksi usein luottamuksellisen suhteen turvapaikanhakijaan. Onkin suuri riski, että haavoittuvuuksia jää tunnistamatta.

Myös rajamenettelyyn suunnitellut etäyhteydellä tapahtuvat turvapaikkapuhuttelut lisäävät haavoittuvuuksien tunnustamisen vaikeutta. Kun puhutteluja tehdään nopealla tahdilla ja lisäksi etäyhteyksin, yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Amnesty katsoo, että hakijan oikeusturvan kannalta turvapaikkapuhuttelun järjestäminen etäyhteyksin on perustuttava aina hakijan suostumukseen eikä se saa olla pelkästään viranomaisen päätöksestä riippuvainen asia.

3. Liikkumisvapauden rajoittaminen

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

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

Lisäksi esityksessä erotetaan toisistaan liikkumisvapauden rajoitus ja säilöönotto siten, että rajamenettelyyn joutuvien hakijoiden voimakasta liikkumisvapauden rajoitusta ei katsota säilöönotoksi vaan pelkäksi liikkumisen rajoittamiseksi. Hakijat joutuvat kuitenkin oleskelemaan heille osoitetun vastaanottokeskuksen alueella ilman tosiasiallista mahdollisuutta liikkua keskuksen ulkopuolelle. Esityksessä esitetään, että ”tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen ulottuvuuden täsmälliseksi osoittamiseksi voi osoittautua tarpeelliseksi aitaamalla tai muulla tavoin selkeästi merkitsemällä varmistaa vastaanottokeskuksen alueen täsmälliset rajat.” Sisäministeriön ehdotuksessa mainittiin lisäksi, että vastaanottokeskusta ympäröiviin aitoihin puhkaistaisiin kulkuaukot, jotka varustettaisiin kulunvalvonnan sisältävillä porteilla.³ Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa ei lainkaan avata, miten henkilöiden mahdollista poistumista alueelta valvotaan. On kuitenkin syytä olettaa, että poistumista valvotaan tarkasti, koska siitä on tehty luvanvaraista ja koska luvattoman poistumisen sanotaan johtavan säilöönottoon.

Esityksessä todetaan, että velvollisuuteen pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei sisälly ilmoittautumisvelvollisuutta, joka rajoittaisi hakijan tosiasiallista mahdollisuutta vapaaseen liikkumiseen keskuksen alueella. Tosiasiassa kyseessä on kuitenkin niin voimakkaasti liikkumisvapautta rajoittava toimenpide – aidattu vastaanottokeskus, josta on mahdollisuus päästä liikkumaan ulkopuolelle tilapäisesti vain painavasta

³ Sisäministeriön ehdotus rajamenettelyn käyttöönosta, <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM010:00/2022>.

henkilökohtaisesta syystä, mikäli siihen saa luvan vastaanottokeskuksen johtajalta ja, josta poistumista oletettavasti valvotaan tarkasti – että kyse on tosiasiallisesti säilöönnotosta. Turvapaikanhakija määrätään oleskelemaan rajamenettelyssä tietyssä rajatussa tilassa, jossa hänen tulee oleskella useiden viikkojen ajan ja jossa hän ei voi elää normaalia elämää, vaan hänen sosiaaliset suhteensa ja valinnanmahdollisuutensa muun muassa päivittäisten hyödykkeiden hankinnassa estyvät. Hakija eristetään siten muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Vaikka hakijalla on teoreettinen mahdollisuus saada tilapäisesti lupa päästä vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, on liikkumisvapauden rajoitus niin voimakas, että se vastaa lukittuun tilaan sulkemista. Tähän viittaa myös se, että jos hakija poistuisi ilman lupaa vastaanottokeskuksen alueelta, hänet otettaisiin säilöön. Turvapaikanhakijoilla ei siten ole todellista mahdollisuutta poistua alueelta. Kyseiseen liikkumisvapauden rajoittamiseen ei kuitenkaan oletettavasti kuulu valitusoikeutta eikä rajoituksen suhteellisuuden ja välttämättömyyden arviointia viime kädessä tuomioistuimessa.

Amnesty katsoo, etteivät näin voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset ole välttämättömiä ja suhteellisia, vaan muita keinoja ehkäistä liikkumista tulee ensisijaisesti harkita. Näitä keinoja voisivat olla esimerkiksi muut ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus, vakuuden asettaminen ja asumisvelvollisuus. Myös turvaamistoimien sekä mahdollisen säilöönnoton käytöstä informoiminen siten, että rajamenettelyyn joutuva ymmärtäisi niitä käytettävän, mikäli hän päättäisi lähteä vastaanottokeskuksesta muualle Suomeen, voisi olla harkittava ja yksinkertainen keino, jolloin liikkumisvapautteen puuttuttaisiin vasta, mikäli hakija ei pysyisi omasta tahdostaan rajan läheisyydessä. Ylipäänsä säilöönnotto on viimesijainen keino ja sen edellytysten tulee täytyä ennen kuin siihen voidaan ryhtyä. Koska ehdotettu liikkumisvapauden rajoitus on niin voimakas, että sen voidaan katsoa olevan tosiasiallisesti säilöönnottoa, ei siihen tulisi ryhtyä kuin vasta viimeisenä keinona.

4. Rajamenettelyn soveltaminen lapsiin

Nyt käsillä olevassa esityksessä rajamenettelyä voitaisiin soveltaa perheensä kanssa tulleisiin lapsiin. Lisäksi rajamenettelyä voitaisiin soveltaa ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla, jos hakijan voidaan katsoa tulevan ulkomaalaislaissa tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta. Amnesty katsoo, että rajamenettelyä ei pitäisi soveltaa lapsiin eikä perheisiin missään tilanteessa.

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

Esityksessä rajamenettelyn soveltamisalan ulottamista koskemaan yksin turvallisesta alkuperämaasta tullutta lasta on perusteltu sillä, että suurin osa viime vuosina yksintulleista lapsista ei tule turvallisesta alkuperämaasta, jolloin ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla rajamenettely soveltuisi äärimmäisen harvoin. Ensinnäkin, kun puhutaan yksin tulleesta lapsesta, hän on jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa. Toiseksi turvapaikkaprosessi perustuu nimenomaan siihen, että jokaisen henkilökohtaiset perusteet saada kansainvälistä suojelua tutkitaan huolellisesti. Alkuperämaan perusteella tehtävät yleistykset voivat johtaa siihen, että haavoittuvassa asemassa oleva hakija ohjautuu rajamenettelyyn, jossa hänen suojelun tarpeitaan ei tunnisteta. Kolmanneksi on syytä huomauttaa, että rajamenettelyn käyttöönottoa on perusteltu muun muassa laajamittaiseen maahantuloon varautumisena. Vaikutusten arviointia yksin tulleiden lasten kohdalla ei voi perustaa parin viime vuoden tilastoille, ja on harhaanjohtavaa tehdä sen perusteella yleistys, että rajamenettely ei jatkossakaan tulisi soveltumaan kuin harvoin yksin tulleisiin lapsiin.

Lisäksi mainitaan, että ”mahdollinen väärinkäytön riski voi nousta, jos rajamenettelyn voisi käytännössä välttää alaikäiseksi esittäytymällä”. Kuten todettu, lasta koskevissa toimissa tulee ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu. Päätöstä, jolla mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi saatettaisiin yksin tulleet lapset rajamenettelyn piiriin, ei ole tehty lapsen edun ensisijaisuutta harkiten. Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, kuinka moni hakija on esiintynyt alaikäisenä vilpillisesti eli kuinka suuresta väärinkäytöksen riskistä olisi kyse. Pelkkä mahdollinen väärinkäytöksen riski ei ole riittävä syy tehdä näin räikeästi lapsen edun vastaista päätöstä rajamenettelyn soveltamisen alasta.

Esityksessä todetaan, että ”Ehdotetun liikkumisvapauden rajoittamista koskevan velvollisuuden oleskella hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella voidaan esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuuden sisältävää lapsen asumisvelvoitetta vähemmän rajoittavana vaihtoehtona katsoa olevan myös lapsen edun näkökulmasta oikeasuhtainen vaihtoehto toteuttaa rajamenettelyn tarkoitus.” Amnesty katsoo, että rajamenettelyn sisältämä liikkumisvapauden rajoittaminen on niin voimakasta, että sen soveltaminen yksin tulleisiin lapsiin on lapsen edun vastaista. Esityksestä ei käy selvästi ilmi, miten rajamenettely on tarkoitus toteuttaa niin, että se ei loukkaa lapsen etua. Vaihtoehtojen erittely jää asumisvelvoitetta koskevan maininnan tasolle.

Kuten edellä on todettu, vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevaa velvoitetta rikkovat turvapaikanhakijat voidaan esityksen mukaan ottaa säilöön. Esityksen perusteluissa mainitaan, että perheensä kanssa tulleen lapsen säilöön ottamisen tulisi olla välttämätöntä esimerkiksi perheyhteyden säilyttämiseksi. Esityksen mukaan ilman huoltajaa oleva lapsi voitaisiin ottaa säilöön viimesijaisena turvaamistoimena vain, jos hän on täyttänyt 15 vuotta ja häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Amnesty toteaa, että koska lapsen säilöön ottaminen ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista, säilöönottoa ei tule soveltaa missään tilanteessa ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ja myöskään perheitä ei tule ottaa säilöön, vaan perheille on löydettävä muu turvaamistoimi säilöönoton sijaan.

5. Muut huomiot

a. vaikuttavuusarvioinnin laajuudesta

Esityksessä todetaan, että laajamittaisen maahantulon tilannetta on mahdoton arvioida etukäteen muun muassa kustannusten osalta. Esityksessä lausutaan lisäksi, että rajamenettelyn käyttöönoton ei arvioida esimerkiksi kasvattavan kustannuksia, jotka koskisivat oikeusavun tarvetta, muutoksenhakutuomioistumia tai säilöönottoa. Maahanmuuttovirasto on arvioinut voivansa sisäisillä järjestelyillä pysyä neljän viikon määräajassa päätöksenteossaan.

Amnesty toteaa, että vaikuttavuusarvioinnissa tulisi tehdä konkreettisempaa erittelyä niin sanotun normaalitilanteen lisäksi myös suuremman maahantulon tilanteista, jotta pystytään arvioimaan, kuinka rajamenettelyistä pystyttäisiin selviytymään tällaisissa tilanteissa ilman, että esimerkiksi oikeusturva vaarantuisi. Esimerkiksi vuosien 2015–2016 tilanne, jolloin Suomeen tuli kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita edellisiin vuosiin verrattuna, voisi toimia esimerkkinä laajemman maahantulon tilanteesta, jota vaikuttavuusarvioinnissa voitaisiin käyttää. Pelkästään niin sanotun normaalitilanteen mukaisen arvion perusteella ei ole mahdollista varautua siihen, miten vastaanotto, turvapaikkamenettely ja oikeusturva toimivat ja kuinka esimerkiksi haavoittuvuudet saadaan tunnistettua, kun turvapaikanhakijoita tulee normaalitilanteeseen verrattuna huomattavasti enemmän.

Lisäksi esimerkiksi Maahanmuuttoviraston arvio määräajoissa pysymisestä pelkästään sisäisten järjestelyjen avulla kuulostaa epärealistiselta, varsinkin laajemman maahantulon tilanteessa. Amnesty tietojen mukaan Maahanmuuttovirastolla on jo nyt ollut vaikeuksia pysyä sille asetetuissa määräajoissa.⁴ Tämä lisää riskiä sille, että panostamalla rajamenettelyjen tiukkoihin määräaikoihin, ylittyvät määräajat muissa turvapaikkapäätöksissä. Maahanmuuttoviraston puhuttelut ja päätökset esimerkiksi tuomioistuinten virastolle palauttamissa turvapaikka-asioissa ovat joskus kestäneet huomattavan pitkään. Maahanmuuttoviraston

⁴ Katso myös Eduskunnan Oikeusasiamiehen ratkaisu 17.5.2021, EOAK/1141/2021: [Turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästyminen \(oikeusasiamies.fi\)](https://www.oikeusasiamies.fi)

resurssit pitäisi turvata kestäväällä tavalla, jotta myöskään laajemman maahantulon tilanteessa uusia, kokemattomia työntekijöitä ei tarvitse rekrytoida kiireessä.

Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että sen soveltamistilanteet ovat samat kuin muutetun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa. Esitys tukisi siten rajavartiolain tavoitetta rajaturvallisuuden vahvistamisesta. Rajamenettelyn käyttöönottoa ei kuitenkaan ole tarkoitus sitoa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysharpintaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 16/2022 vp – U 15/2022 vp⁵ koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi kiinnittänyt huomiota siihen, että rajasäännöstöä kehitetään tällä hetkellä useassa eri osassa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten osalta olisi syytä arvioida niiden kumulatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kehottaa hallitusta myös pyrkimään vaikuttamaan siihen, että tällainen kokonaisarviointi suoritettaisiin myös EU:n toimesta.

Amnesty huomauttaa, että tänä vuonna on annettu useita kansallisia muutosehdotuksia, joilla on vaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeuksiin. Näiden kumulatiivisia vaikutuksia tulee arvioida myös yhdessä, ei vain jokaisen yksittäisen hankkeen kontekstissa. Esimerkiksi nyt käsillä oleva rajamenettelyä koskeva uudistus ja heinäkuussa voimaan tullut rajavartiolain uudistus liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Amnesty huomauttaa lisäksi, että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa ei ole tehty erikseen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Sääntämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Puutteellinen vaikutusten arviointi vääristää myös arviointia koskien nyt käsillä olevan muutosehdotuksen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin. Amnesty pitää merkittävänä puutteena sitä, että esityksessä ei analysoida oikeastaan lainkaan perus- ja ihmisoikeuksiin vähemmän puuttuvia vaihtoehtoja. Ihmisoikeuksien turvaaminen ja edistäminen sekä sen varmistaminen, että tehdyt ehdotukset eivät heikennä ihmisoikeuksien toteutumista, edellyttävät oikeudellisen arvioinnin lisäksi erilaisten vaihtoehtojen punnintaa.

Esityksen lausuntopalautetta koskevassa luvussa tuodaan esille, että lähes kaikissa sisäministeriön luonnosta koskevilla lausunnoissa nostettiin tarve laajemmille vaikutusarvioinneille. Useissa lausunnoissa painotettiin myös tarvetta selvittää, analysoida ja kuvata laajemmin esitettyjen ratkaisujen taustaa ja vaihtoehtoja. Nyt käsillä olevassa esityksessä kuitenkin vain todetaan, että tällaista laajaa selvitystyötä edellyttävää muokkausta esitykseen ei ollut mahdollista tehdä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin, vaan oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, kuten perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomista perusoikeuksien käyttämiseksi.

Julkisen vallan toimintavelvoitteet perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ulottuvat kaikkiin ihmisiin, mutta erityisen korostuneita ne ovat haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten turvapaikanhakijoiden kohdalla. Nyt käsillä olevassa luonnoksessa ei arvioida riittävästi negatiivisten eikä positiivisten velvoitteiden toteutumista.

b. vastaanottopalveluista

⁵ Valiokunnan lausuntoPeVL16/2022 vp– U 15/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_16+2022.pdf.

Esityksessä todetaan vastaanottopalveluiden kuuluvan yhtäläisesti myös hakijoille, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Jää kuitenkin epäselväksi, miten neljä viikkoa kestävässä rajamenettelyssä taataan turvapaikanhakijoiden sosiaali- ja terveystalvetut sekä esimerkiksi työ- ja opintotoiminta.

Perusteluissa todetaan esimerkiksi, että hakijan ei tarvitse hakea lupaa poistukseen vastaanottokeskuksesta sellaisen hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi, joita ei ole mahdollista tarjota vastaanottokeskuksen alueella. Samalla perusteluissa kuitenkin todetaan, että koska hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, asiointimahdollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hänelle tulisi antaa mahdollisuus itsenäiseen asiointiin keskuksen ulkopuolella haluaminaan ajankohtina. Itsenäisen asioinnin rajoittaminen voi johtaa siihen, että vastaanottopalveluja ei pystytä takaamaan yhdenvertaisesti ja tosiasiallisesti kaikille turvapaikanhakijoille.

Esityksen perusteluissa todetaan lyhyesti, että myös lapselle tulee taata mahdollisuus poistua tarvittaessa vastaanottokeskuksesta, jos tämä on tarpeen hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi taikka koulunkäynnin tai harrastuksiin osallistumisen järjestämiseksi. Esityksessä jää kuitenkin edelleen tarpeettoman vähälle huomiolle, miten rajamenettelyyn joutuvien lasten koulunkäynti käytännössä toteutetaan.

6. Lopuksi

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

Amnesty katsoo myös, että neuvotteluissa EU:n ehdotuksista liittyen uuteen maahanmuutto- ja turvapaikkapakettiin sekä välineellistämistilanteisiin vastaamiseen, ehdotetut rajamenettelyt tulee hylätä. Rajamenettelyihin liittyy olennaisia ihmisoikeusloukkausten riskejä, kuten liikkumisvapauden suhteeton rajoittaminen, lapsen edun huomiotta jättäminen sekä oikeusturvan heikkous tiukoissa määräajoissa, mikä voi johtaa jopa ehdottoman palautuskiellon loukkauksiin. EU:n uusiin ehdotuksiin liittyy vielä suurempia riskejä rajamenettelyyn kohdistuen, kuten menettelyn käyttäminen kaikkien turvapaikanhakijoiden osalta välineellistämistilanteissa sekä kansalaisuuteen perustuva valikoituminen menettelyyn uudessa maahanmuutto- ja turvapaikkapaketissa.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija