



Sisäministeriö
AI FI 13/2024
26.2.2024

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

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta (rajamenettely)

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 laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Lausuntoaika on ollut tavallista lyhyempi, joten esityksen tarkkaa läpikäyntiä ei ole ollut mahdollista tehdä eikä kaikkia yksityiskohtia ole ollut mahdollista kommentoida.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:



Hallituksen esitysluonnoksen muutosehdotukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” mukaisesti EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa sekä nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn uudistamista.

Esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyllä luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ilman, että hakijoille sallittaisiin liikkuminen vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Tämän lisäksi ulkomaalaislakiin sisällytettäisiin ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ulkomaalaislaissa ei vielä ole.

Rajamenettely olisi esitysluonnoksen mukaan mahdollista kaikissa tilanteissa eli niin sanotusti normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon tilanteessa sekä osana toimia, joilla vastataan niin sanottuun muuttoliikkeen välineellistämiseen. Rajamenettelyä on jo edellisellä hallituskaudella esitetty säädettäväksi, mutta eduskunta ei ehtinyt käsitellä sitä. Edellinen hallitus ehdotti (HE 103/2022 vp), että rajamenettely voitaisiin ottaa käyttöön valtioneuvoston erillisellä päätöksellä lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa rajamenettelyn käyttö olisi siis huomattavasti laajempaa.

Rajamenettely

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyssä voitaisiin ratkaista turvapaikkahakemus, mikäli hakemus olisi tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä, ja jos hakemuksen perusteet viittaisivat siihen, että se voitaisiin jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Hakijaa ei siten päästettäisi oikeudellisesti maahan, mutta hän olisi kuitenkin Suomen lainkäyttövallan piirissä, joten häntä ei voitaisi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen. Hakijat sijoitettaisiinkin vastaanottokeskuksiin, joiden alueella heidän tulisi pysyä.

Rajamenettelyssä asian käsittelyn tulisi olla nopeaa. Jotta nopea käsittely olisi mahdollista, turvapaikkapuhuttelu käytäisiin videoyhteyden välityksellä. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyssäkin hakijoiden turvapaikkaperusteet tulisi tutkia yksilöllisesti ja perusteellisesti. Lisäksi hakijalla olisi viikko aikaa valittaa päätöksestä.

Mikäli rajamenettelyn soveltamisen edellytykset eivät enää täyttyisi, hakija ohjattaisiin tavalliseen turvapaikkamenettelyyn. Tämä toteutuisi esimerkiksi tilanteissa, joissa



havaittaisiin, ettei hakemusta tule käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai ettei hakemusta voida jättää tutkimatta, rajamenettelyn määräajat ylittyisivät tai menettelyllisiä takeita ei voitaisi noudattaa.

Amnesty katsoo, että rajamenettely on erittäin ongelmallinen menettely ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, eikä sitä tule ottaa Suomessa käyttöön.

Rajamenettelyyn käytettävä aika ja oikeusturvatakeet

Esitysluonnoksen mukaan hakijalle kuuluisivat rajamenettelyssä normaalit turvapaikanhakijalle kuuluvat oikeusturvatakeet. Amnesty toteaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Lisäksi Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta sisältäen hyvän hallinnon takeet ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Kansainvälistä suojelua koskevista menettelyissä ja päätöksissä on kyse perustavanlaatuisista oikeushyvistä, kuten henki ja terveys, joiden loukkauksilla on peruuttamattomia vaikutuksia. Siksi oikeusturvatakeet ovatkin kansainvälisen suojelun kohdalla erityisen tärkeitä, ettei loukata esimerkiksi ehdottoman palautuskiellon periaatetta.

Rajamenettelyssä tuleekin kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvatakeisiin, koska menettely kestää hyvin lyhyen ajan, mikä vaikeuttaa menettelyllisten takeiden laadun varmistamista, minkä lisäksi hakijan tulisi kyetä tuomaan jo heti rajalle tullessaan ja siellä viranomaisen tavatessaan esille turvapaikkamenettelyn kannalta olennaiset perusteensa kansainväliselle suojelulle sekä mahdollisen haavoittuvuutensa. Esitysluonnoksessa nimittäin ehdotetaan, että hakija ohjautuisi rajamenettelyyn sillä perusteella, mitä hän kertoo hakemusta jättäessään. Tämä tapahtuisi osittain Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmän automatisaation avulla, jolloin UMA-järjestelmä seuloisi hakemuksia niissä ilmoitettujen tietojen perusteella tietyssä menettelyssä tutkittaviksi. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään otettu kantaa, mitkä ovat ne menettelylliset takeet, joilla haavoittuva asema voitaisiin rajalla hakemusta jätettäessä saman tien tunnistaa. Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii erityistä koulutusta, minkä lisäksi se edellyttää luottamuksellista ilmapiiriä, jotta hakija kykenee tuomaan haavoittuvuuksiaan esille. Amnesty katsoo, että hyvin nopea menettely, automatisaatio osana menettelyyn ohjautumista liittyvää päätöksentekoa sekä oletus hakijan mahdollisuuksista kertoa hakemuksensa kannalta olennaiset seikat heti rajalla kasvattavat olennaisesti riskiä sille, että kansainvälisen suojelun perusteita tai hakijan haavoittuvaa asemaa ei tunnisteta ja siten riski palautuskiellon loukkaukselle kasvaa.

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. Tämä vaikuttaisi olennaisesti myös siihen, kuinka hyvin hakija kykenee tuomaan hakemuksensa perusteita esille rajalla ja mihin menettelyyn hän siten ohjautuu. Esitysluonnoksen mukaan poliisi ja rajatarkastusviranomainen antaisivat hakijalle tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hakemuksen jättämisen yhteydessä. Neuvonta ei kuitenkaan voi olla vain menettelytapaneuvontaa, vaan edellä mainittu huomioiden hakijoiden olisi tärkeä saada neuvontaa myös oikeudellisesta näkökulmasta. Esityksen jatkovalmistelussa tuleekin ottaa tarkempaan käsittelyyn, miten oikeudellinen neuvonta ensivaiheessa järjestetään. Ensivaiheen tehokas ja oikeusvarma



oikeudellinen neuvonta on erityisen tärkeää, mikäli hakijamäärät kasvavat. Suppea menettelytapaneuvonta ei ole riittävää.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että haavoittuvassa asemassa olevat, mahdollisesti traumatisoituneet hakijat, eivät välttämättä uskalla tai osaa kertoa ensimmäisellä viranomaiskohtaamisella kaikkia turvapaikka-asiassaan olennaisia seikkoja. Haavoittuvuuksien tunnistaminen vaatiikin erityistä koulutusta ja lisäksi usein luottamuksellisen suhteen turvapaikanhakijaan. On suuri riski, että rajamenettelyssä haavoittuvuuksia jää tunnistamatta. Myös rajamenettelyyn suunnitellut videoyhteydellä tapahtuvat turvapaikkapuhuttelut lisäävät haavoittuvuuksien tunnistamisen vaikeutta. Kun puhutteluja tehdään nopealla tahdilla ja lisäksi videoyhteyksin, yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Amnesty katsoo, että hakijan oikeusturvan kannalta turvapaikkapuhuttelun järjestämisen videoyhteyksin on perustuttava aina hakijan suostumukseen eikä se saa olla pelkästään viranomaisen päätöksestä riippuvainen asia.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota esitysluonnoksen mainintaan, että ”turvapaikkapuhuttelusta esitetty ei liittyisi pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.” Amnesty pitää erittäin ongelmallisena, että esitysluonnoksessa ehdotetaan Maahanmuuttovirastolle valtaa päättää ilman hakijan suostumusta turvapaikkapuhuttelun pitämisestä videoyhteyksin kaikissa tilanteissa. Kyseistä ehdotusta tulee ehdottomasti arvioida tarkemmin hakijan oikeuksien toteutumisen ja haavoittuvuuksien sekä ylipäänsä turvapaikkaperusteiden tunnistamisen näkökulmasta. Luottamuksellisen ilmapiirin luominen, tulkkauksen oikeellisuuden varmistaminen sekä väärinymmärrysten välttäminen eivät onnistu lainkaan samalla tavoin etäyhteyksin kuin puhuttelussa, jossa kaikki osapuolet ovat paikan päällä.

Hakijan mahdollisuus saada asiantuntevaa oikeudellista apua on hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Erityisesti valitusvaiheen osalta tämä jää todennäköisesti toteutumatta, mikäli valituksen tekemiseen on aikaa vain viikko. Valitusvaiheessa hakijan oikeudellinen avustaja saattaa vaihtua ja jo pelkästään avustajan saaminen viikon sisällä olisi todennäköisesti erittäin hankalaa tai mahdotonta, minkä lisäksi avustajan pitäisi tapaukseen perehdyttyään tehdä lyhyessä määräajassa myös perusteltu valitus. Onkin tärkeää korostaa sitä, että mikäli hakijan oikeusturvatakeet eivät toteudu, hakija tulee ohjata tavalliseen turvapaikkamenettelyyn. Esitysluonnoksen mukaan ”Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä neljän viikon määräajassa, jolloin korostuu tarve varmistaa oikeudellisen avun tosiasiallinen saatavuus. Tämä on tärkeää sekä hakijan oikeusturvan että rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Jos hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädettyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulee tällöin ehdotetun mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä.” Amnesty katsoo, ettei rajamenettelyä tule säätää, mutta mikäli se kuitenkin päädytään säätämään, tulee oikeusturvatakeiden merkityksen korostamiseksi ja niiden varmistamiseksi ehdotettuun 104c §:ään, jossa säädettäisiin rajamenettelyn päättymisestä, yhdeksi kohdaksi ottaa oikeusturvatakeiden - kuten oikeudellisen avun - tosiasiallinen saatavuus sekä erityisten menettelyllisten takeiden ja muiden erityistarpeiden - kuten haavoittuvassa asemassa olevien tai ilman huoltajaa tulleiden lasten tarpeiden - toteutuminen.

Ylipäänsä 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. Kuten jo edellä mainittu, avustajan löytäminen tiukoissa määräajoissa voi osoittautua haasteelliseksi, kuten myös avustajan pääseminen lyhyellä varoitusaajalla itse turvapaikkapuhutteluun. Lisäksi rajamenettelyihin päätyviin turvapaikanhakijoihin saatetaan suhtautua jo lähtökohtaisesti kielteisesti ja oletusarvona on, ettei heillä ole suojeluperusteita hakemuksensa tueksi. Onkin riski, että palautuskieltoa loukataan, mikäli kiireisten menettelyjen vuoksi suojeluperusteita ei tunnisteta ja oikeudellinen apukin jää heikommaksi kuin tavallisessa turvapaikkamenettelyssä.

Liikkumisvapauden rajoitus

Liikkumisvapaus on yksi keskeisiä ihmisoikeuksia, josta säädetään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 12 artiklassa. Myös Suomen perustuslain 9 §:n mukaan Suomessa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Rajamenettelyyn joutuvan turvapaikanhakijan liikkumisvapautta rajoitettaisiin voimakkaasti siten, että hänen tulisi pysyä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä eikä hän saisi liikkua muualle Suomessa. Hänen pitäisi käytännössä pysytellä hänelle osoitetussa vastaanottokeskuksessa ja hänellä olisi oikeus poistua keskukselta tai sen alueelta vain tilapäisesti painavan henkilökohtaisen syyn perusteella saatuaan siihen luvan vastaanottokeskuksen johtajalta. Poistumislupa on siten tehty erittäin hankalaksi saada.

Esitysluonnoksessa rajamenettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta rajoitettaisiin tavalla, joka vastaa vapaudenmenetystä. Liikkumisvapautta rajoitettaisiin esteillä, kuten aidoilla, porteilla ja kulunvalvonnalla. Erotuksena säilöönnotosta esitysluonnoksessa mainitaan se, että vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan estettäisi voimankäyttötoimin. Amnesty toteaa, että kyse on keinotekoisesta erosta, sillä sekä rajamenettelyssä että säilöönnotossa poistumista alueelta estettäisiin rakennetuin estein ja rajamenettelyssä poistumisesta seuraisi kuitenkin säilöönnotto. Kyse onkin erittäin voimakkaasta liikkumisvapauden rajoituksesta, jossa turvapaikanhakijat eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan, kuten EU-tuomioistuimien säilöönnotolle ominaiseksi todennut.¹ Mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella ja ostaa välttämättömyystarvikkeita keskukseseen mahdollisesti sijoitettavasta kioskista ei muuta tätä tosiasiaa. Turvapaikanhakija määrättäisiin rajamenettelyssä oleskelemaan tiettyssä rajatussa tilassa useiden viikkojen ajan ilman, että hän voisi elää normaalia elämää, vaan hänen sosiaaliset suhteensa ja valinnanmahdollisuutensa muun muassa päivittäisten hyödykkeiden hankinnassa estyisivät. Hakija eristettäisiin siten muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Vaikka hakijalla olisi teoreettinen mahdollisuus saada tilapäisesti lupa päästä vastaanottokeskuksen ulkopuolelle, olisi liikkumisvapauden rajoitus niin voimakas, että se vastaisi lukittuun tilaan sulkemista. Tähän viittaa myös se, että jos hakija poistuisi ilman lupaa vastaanottokeskuksen alueelta, hänet otettaisiin säilöön. Turvapaikanhakijoilla ei siten olisi todellista mahdollisuutta poistua alueelta. Amnesty pitää hyvänä, että esitysluonnokseen on otettu valitusoikeus vastaanottokeskuksen johtajan päätöksestä poistumisluvasta. Hakijalla tulisi kuitenkin olla myös mahdollisuus valittaa päätöksestä ohjautua rajamenettelyyn.

Rajamenettelyn kohdalla ajatellaan, että hakijat eivät vielä olisi täydessä oikeudellisessa merkityksessä jäsenvaltion alueella, vaikka olisivatkin sen lainkäyttövallan piirissä. Tosiasiassa hakijat kuitenkin ovat jäsenvaltion alueella saavuttuaan sen rajojen sisäpuolelle tai



jättäessään turvapaikkahakemuksen rajalla ja heillä tulisi lähtökohtaisesti olla oikeus liikkua maassa. Kyseistä liikkumisvapauden voimakasta rajoittamista tuleekin arvioida ihmis- ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Perusteen, jolla oikeutta rajoitetaan, tulee olla hyväksyttävä ja rajoitussäätelyn painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Rajoitusten tulee myös olla oikeasuhtaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan rajamenettely olisi ”tärkeä muuttoliikkeen hallinnan väline perusteettomien hakemusten tehokkaassa käsittelyssä ja luvattoman liikkumisen estämisessä.” Esitysluonnoksen mukaan erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu Venäjän vaikuttamista muuttoliikettä hyväksikäyttäen, rajamenettelylle olisi painavat yhteiskunnalliset perusteet. Lainkirjoittajan oppaan mukaan perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä.² Amnesty toteaa, että muuttoliikkeen hallinta, perusteettomien hakemusten käsittely ja eteenpäin liikkumisen estäminen eivät ole sellaisia perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ajatellen hyväksyttäviä perusteita, joilla keskeisiä ihmisoikeuksia, kuten liikkumisvapautta, voidaan voimakkaasti rajoittaa.

Rajamenettelyn käyttöönotto kaikissa tilanteissa ei myöskään ole oikeasuhtainen toimi vieraan valtion tietyllä hetkellä tapahtuvaan vaikuttamisyhteyteen, etenkin kun vaikuttamisyhteydeksi saatetaan katsoa myös tilanne, jossa vain vähän turvapaikanhakijoita tulee rajalle. Ylipäänsä on tarpeen arvioida tarkemmin, onko olemassa painavaa yhteiskunnallista tarvetta, mikäli vain vähän hakijoita ohjautuisi rajamenettelyyn, kuten esitysluonnoksessa on mainittu. Esimerkiksi itärajan yli tulevista turvapaikanhakijoista esitysluonnoksen mukaan ”on arvioitu, että rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiiin kymmeneen hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100–200 hakijaan vuodessa.”

Perusoikeuden rajoitus on lisäksi sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Esityksen jatkovalmistelussa onkin syytä arvioida tarkemmin liikkumisvapauden rajoitukselle vaihtoehtoisia, vähemmän puuttuvia toimia sekä sitä, onko kyse ylipäänsä hyväksyttävästä ja välttämättömästä toimesta, jolle on painava yhteiskunnallinen tarve.

Amnesty katsoo, etteivät näin voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset kaikissa esitysluonnoksen tarkoittamissa tilanteissa 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. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että asumisvelvollisuuteen liittyvä ilmoittautumisvelvollisuus jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattaisi muodostua niin rajoittavaksi, että kyseinen turvaamistoimi olisi tosiasiallisesti lähellä vapaudenmenetystä. Amnesty toteaa, että velvollisuuden ilmoittautua voi määrätä toteutettavaksi myös harvemmin. Esitysluonnoksessa tätäkin tulisi arvioida eikä pelkästään mainita ilmoittautumisvelvollisuuden määräksi neljää kertaa vuorokaudessa ja perustella sillä ilmoittautumis- ja asumisvelvoitteen rajoitavuutta.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että ”rajamenettelyyn ohjautuvien henkilöiden majoitus voidaan järjestää myös poikkeuksellisilla väliaikaisratkaisuilla, esimerkiksi konteissa tai teltoissa”. Amnesty toteaa, että väliaikaisratkaisuina tulisi pitää muunlaisia, inhimillisempiä



tiloja, kuten esimerkiksi hotelleja. Rajamenettelyyn on esitysluonnoksen mukaan tarkoitus ohjata myös yksin tulevia lapsia sekä lapsiperheitä ja muita haavoittuvassa asemassa olevia. Kontti- tai telttamajoitus on ongelmallinen etenkin lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Rajamenettelyn kestoksi on laskettu 77 päivää eli noin 2,5 kuukautta. Tämä on pitkä aika asua kontissa tai teltassa etenkin talviaikaan ja aivan erityisesti, jos on kyse lapsesta tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevasta ihmisestä. Esityksen jatkovalmistelussa tuleekin arvioida tarkemmin, millaisia asumisjärjestelyjä tarjotaan, mikäli väliaikaisratkaisuille on tarvetta, ja miten niissä tarjotaan vastaanottopalvelut, varmistetaan lapsen oikeuksien toteutuminen sekä erityinen tuki sitä tarvitseville.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ollaan luomassa uutta säilöönnoton edellytystä rajamenettelyn soveltamiseksi. Säilöönnoton tulee aina olla viimesijainen turvaamistoimi. Hakijan säilöönnotto pelkästään siitä syystä, että hän poistuu ilman vastaanottokeskuksen johtajan lupaa keskuksen alueelta saattaa muodostua suhteettomaksi. Esitysluonnoksesta käy ilmi, ettei lievempiä turvaamistoimia edes harkittaisi. Amnesty toteaa, että poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta ei välttämättä aina tarkoita sitä, että henkilö olisi haluton noudattamaan liikkumisvapautta koskevia rajoituksia, vaan siihen voi olla monia syitä, kuten henkilön ymmärtämättömyys rajoituksesta ja sen rikkomisen seurauksista.

Lapset ja perheet sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat hakijat

Esitysluonnoksen mukaan rajamenettelyä voitaisiin soveltaa kaikkiin hakijoihin eli myös alaikäisiin yksin tulleisiin lapsiin, perheisiin sekä haavoittuvassa asemassa oleviin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa lasta koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun tulee siis olla ensisijainen arviointiperuste.

Amnesty katsoo, ettei ole lapsen edun mukaista, että häneen sovelletaan rajamenettelyä. Rajamenettelyssä turvapaikkahakemus käsitellään hyvin lyhyessä neljän viikon ajassa, mikä vaikeuttaa huomattavasti lapsen yksilöllisen tilanteen ja haavoittuvuuksien arvioimista. Yksin tulleet lapset ovat jo asemansa perusteella haavoittuvassa asemassa, mutta myös saattaneet kokea turvapaikanhakumatkan aikana traumaattisia kokemuksia. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan viime vuosien tilastojen perusteella vain hyvin harva – enintään kaksi vuodessa – yksin tullut lapsi sai kielteisen päätöksen. Näin ollen rajamenettelyn ulottaminen yksin tulleisiin lapsiin on paitsi suhteetonta, myös täysin turhaa. Esitysluonnoksessa mainitaan kuitenkin, että mahdollinen väärinkäytön riski voisi nousta, mikäli rajamenettelyn voisi välttää alaikäisenä esiintymällä. Amnesty toteaa, että 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 vilpillisesti alaikäisenä eli kuinka suuresta väärinkäytöksen riskistä olisi kyse. Esitysluonnoksessa mainitaan vain, että ”esimerkiksi loppuvuodesta 2023 itärajan yli tulneiden joukossa oli henkilöitä, jotka esiintyivät alaikäisinä, vaikka he henkilöllisyysasiakirjojensa perusteella olivat täysi-ikäisiä”. Amnesty toteaa, että pelkkä



mahdollinen väärinkäytöksen riski ei ole riittävä syy tehdä näin räikeästi lapsen edun vastaista päätöstä rajamenettelyn soveltamisen alasta.

Myöskään mitkään voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset eivät koskaan ole lapsen edun mukaisia. Rajamenettelyssä sovellettavat liikkumisvapauden rajoitukset olisivat hyvin voimakkaita ja vastaavatkin säilöönottoa. Näin ollen niitä ei tule ulottaa lapsiin, oli sitten kyse yksin tulleista lapsista tai lapsiperheistä. Amnesty katsookin, että rajamenettelyä ei tule soveltaa lapsiin eikä perheisiin missään tilanteessa.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että ”ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti”. Amnesty katsoo, että on hyvä, että kyseiset lapsia koskevat erityiset tarpeet ja hyvinvointi ovat mainittu esitysluonnoksen perusteluissa. On kuitenkin vaikea arvioida, miten lapsen hyvinvointi voidaan taata ja tarpeisiin vastata rajamenettelyssä tarkoitettussa vastaanottokeskuksessa, jossa lapsi olisi eristetty muusta väestöstä. Kyseisiä seikkoja ei myöskään ole otettu pykälätasolle, jossa ne osoittaisivat rajamenettelyn päättyvän lapsen osalta, mikäli näitä tarpeita ei pystytä menettelyssä täyttämään.

Esitysluonnoksen mukaan ”myös haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin rajamenettelyä tulee soveltaa rajoitetusti ja varmistaa, että heidän mahdolliset, erityiset menettelylliset takeensa tulevat huomioiduiksi.” Amnesty katsoo, että ylipäänsä haavoittuvan aseman havaitseminen hakemusta jätettäessä rajalla on niin vaikeaa, että se ei välttämättä onnistu. Jo tästä syystä rajamenettelyssä on riski, että tosiasiallisesti haavoittuvassa asemassa olevan hakijan oikeuksia loukataan. Myöskään haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeita ei välttämättä kyetä havaitsemaan oikea-aikaisesti tai lainkaan rajamenettelyssä ottaen huomioon sen luonteen hyvin nopeana menettelynä, jonka tavoitteena on perusteettomien hakemusten tehokas käsittely ja sen jälkeen hakijoiden palauttaminen. Haavoittuvassa asemassa olevia ei tule saattaa rajamenettelyn piiriin.

Lisäksi Amnesty muistuttaa, että Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on ottanut kantaa Suomen suunnitelmiin rajamenettelyn suhteen ja kehottanut Suomea jättämään yksin tulleet lapset sekä haavoittuvassa asemassa olevat rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.³

Nopeutettu menettely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista toteuttamaan menettelydirektiivin säännökset Suomessa täysimääräisesti. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että nykyään ulkomaalaislain 101 §:ssä olevat ilmeistä perusteettomuutta ilmaisevat tilanteet siirrettäisiin lain 104 §:ään, jossa säädetään nopeutetusta menettelystä. 101 §:ään sen sijaan lisättäisiin virke hakemuksen ilmeisestä perusteettomuudesta, mikäli se hylättäisiin 104 §:n perusteella. 104 §:ään lisättäisiin myös menettelydirektiivin muut tilanteet, joissa nopeutettua menettelyä voidaan käyttää. Pykälään sisällytettäisiin siten useita uusia tilanteita, joissa käytettäisiin nopeutettua menettelyä. Nopeutetun menettelyn oikeusturvatakeet ovat tavallista menettelyä heikommat. Nopeutetussa menettelyssä saatuun kielteiseen päätökseen ei määrätä aikaa vapaaehtoiselle paluulle. Lisäksi käännyttämisspäätös,



joka on tehty 104 §:n nojalla ja hakemus katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön normaalia aikaisemmin eli kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Kyseisillä muutoksilla heikennettäisiin turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Amnesty katsookin, että kyseisiä muutoksia ei tule tehdä, vaan Suomessa tulee pitää turvapaikanhakijoiden oikeusturvan taso korkeammalla, kuin alin mahdollinen EU:n sallima taso. Yksi uusista nopeutetun menettelyn tilanteista olisi uusintahakemuksen jättäminen. Amnesty katsoo, että uusintahakemuksia, etenkin kun on kyse myös uusintahakemuksista, jotka täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ei tule ratkaista nopeutetussa menettelyssä eikä hylättynä katsoa ilmeisen perusteettomiksi. Mikäli uusintahakemus täyttää tutkittavaksi ottamisen perusteet, ei se voi olla ilmeisen perusteeton, vaikka se hylättäisiin. Lisäksi Amnesty huomioi uuden nopeutetun menettelyn tilanteen, jossa hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ilman että sille on hyväksyttävä peruste. Amnesty katsoo, että kyseistä tilannetta tulee esityksen jatkovalmistelussa arvioida siltä kannalta, vaikuttaisiko se ja mitkä sen mahdolliset vaikutukset Suomessa paperittomina eläviin ihmisiin olisivat. Tämä jää nyt esitysluonnoksessa epäselväksi.

Lopuksi

Amnesty katsoo, ettei rajamenettelyä tulisi Suomessa ottaa esitysluonnoksen mukaisesti käyttöön, sillä hakemuksen yksilöllinen käsittely sekä oikeusturvatakeet kuten oikeudellisen avun järjestäminen riittävän asiantuntevalla tavalla eivät toteudu täysimääräisesti vain neljän viikon menettelyssä. Lisäksi esitys on ongelmallinen lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Myös liikkumisvapauden rajoittaminen esitysluonnoksen mukaisesti on suhteetonta ja useassa tilanteessa tarpeetontakin.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia jatkaa ja laajentaa, sillä sitä ei ole toteutettu riittävällä tavalla näin syvälle ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön esitöissä. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.⁴ Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu toimien vaikutuksia riittäväksi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. Lapsen edun ensisijaisuuden arviointi ehdotettuihin menettelyihin nähden, vaikutukset paperittomiin ja ylipäänsä haavoittuvassa asemassa oleviin sekä liikkumisvapauden rajoittaminen ja oikeusturvatakeiden toteutuminen vaativat syvällisempää arviointia.

Lisäksi hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin ja tälläkin hetkellä on useampi lakiesitys lausuntokierroksella. Näissä esityksissä ei ole kuitenkaan tehty minkäänlaista yhteisvaikutusten kokonaisarviointia siitä, miten ne tulevat vaikuttamaan yhdessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutukset kuitenkin kohdistuvat tiettyyn ihmisryhmään ja näyttää siltä, että muutokset ainakin suurimmalta osalta, elleivät kaikilta osin, heikentävät



tämän ihmisryhmän oikeuksia. Voidaan siten olettaa ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinpuotoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.⁵

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS:n tekemä raportti huomioiden, on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi ottaen huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset. Erityisesti vaikutuksen lapsiin, paperittomiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin on arvioitava tarkasti.

Amnesty toteaa myös, että lainsäädännössä tulee siirtymäsäännöksiä tarkentaa. Oikeusvarmuuden periaate kieltää ennakoimattoman lainkäytön. Hakijoiden oikeusturva huomioon ottaen oikeuksia heikentävää lainsäädäntöä tulisikin soveltaa vasta lain voimaantulon jälkeen tehtyihin uusiin hakemuksiin ja tämä tulisi selkeästi ilmaista laissa voimaantulo- ja siirtymäsäännöksissä. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa ratkaisussaan, jossa hän totesi taannehtivan ja myös ennakoivan lainsoveltamisen olevan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallista. Lain soveltamisessa on noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta siirtymäsäännöksellä voitaisiin välttää taannehtivan tai ennakoivan lain soveltamisen aiheuttamien oikeusturvaongelmien syntymistä.⁶

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain kahden viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyynnön mukaan lyhyt lausuntoaika johtuu pyrkimyksestä saattaa lakiesitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja saattaa lainmuutokset voimaan mahdollisimman pikaisesti, kuten hallitusohjelmaan on kirjattu. Kun kyseessä on vain kahden viikon lausuntoaika esitysluonnoksesta, joka sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä muutosesityksiä, kuten täysin uutta menettelyä Suomessa, ei lausuntoaikaa voi mitenkään pitää riittävänä. Varsinkin kun huomioidaan samanaikaisesti lausuntokierroksella olevat muut turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttaneita koskevat esitysluonnokset. Asiassa ei ole myöskään käytetty lausuntopalvelu-verkkopalvelua, josta käynnissä olevat eri hankkeiden lausuntokierrokset voi tarkistaa. Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika sekä se seikka, ettei lausuntoa ole pyydetty lausuntopalvelu-verkkopalvelussa vähentävät lainvalmistelun avoimuutta ja heikentävät lainvalmistelun laatua. Tämä myös



heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa.

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa kiireelliseen lainvalmisteluun ja lausuntomenettelyyn. Liian lyhyiden lausuntoaikojen lisäksi oikeuskansleri on huomauttanut, että hallitusohjelmakirjaukset eivät riitä lakiesityksen perusteluiksi.⁷ Lainvalmistelun kiireellisyyttä ja puutteita ei myöskään voi perustella hallitusohjelmakirjauksilla, vaan esityksen yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa.⁸

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi / +358 44 5554911

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020): [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia.do?doc=RELEVANT&docId=624124)

² Lainkirjoittajan opas: [4.1 Perusoikeuksien sääntely | Lainkirjoittajan opas \(finlex.fi\)](#)

³ Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kirje sisäministeri Krista Mikkoselle, 27.7.2022: [Letter to the Minister of the Interior of Finland from the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe \(coe.int\)](#)

⁴ Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33

⁵ VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

[Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)

⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/8/50/2016: [okv_8_50_2016.pdf \(oikeuskansleri.fi\)](#)

⁷ ks. esim. PeVL 60/2014 vp ja PeVL 19/2016 vp.

⁸ [Oikeuskanslerin ratkaisu](#) 29.1.2024