



Hallintovaliokunta
AI FI 27/2024
13.5.2024

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

Lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n 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 ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksen muutosehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Petteri Orpon hallituksen ohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” mukaisesti kansallisen rajamenettelyn käyttöönottoa mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla EU:n menettelydirektiivin liikkumavaran. Esityksellä muutetaan myös nopeutetun turvapaikkamenettelyn säännöksiä sisällyttämällä



ulkomaalaislakiin ne menettelydirektiivin nopeutetun menettelyn perusteet, joita siellä ei vielä ollut.

Esityksen mukaan rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ilman, että hakijoille sallittaisiin liikkuminen vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin.

Rajamenettely olisi esityksen 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 esityksessä rajamenettelyn käyttö olisi siis huomattavasti laajempaa.

Rajamenettely

Hallituksen esityksen mukaan rajamenettelyssä voitaisiin ratkaista turvapaikkahakemus, mikäli hakemus olisi tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä, ja se voitaisiin jättää tutkimatta tai ratkaista 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 ja tämä varmistettaisiin estein.

Rajamenettelyssä asian käsittelyn tulisi olla nopeaa. Jotta nopea käsittely olisi mahdollista, turvapaikkapuhuttelu käytäisiin videoyhteyden välityksellä. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Esityksen 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

Esityksen 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 koskevissa 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. Esityksessä ei ole 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. Haavoittuvassa asemassa olevat, mahdollisesti traumatisoituneet hakijat, eivät välttämättä uskalla tai osaa kertoa ensimmäisellä viranomaiskohtaamisella kaikkia turvapaikka-asiassaan olennaisia seikkoja. Haavoittuvuuksien tunnistaminen vaatiikin usein luottamuksellisen suhteen turvapaikanhakijaan.

Amnesty katsookin, että on suuri riski sille, ettei rajamenettelyssä kansainvälisen suojelun perusteita tai hakijan haavoittuvaa asemaa tunnisteta.

Myös rajamenettelyyn suunnitellut videoyhteydellä tapahtuvat turvapaikkapuhuttelut lisäävät haavoittuvuuksien tunnistamisen vaikeutta. Hakijan ilmeiden ja eleiden tunnistaminen ja niiden merkitys jää heikommaksi kuin kasvokkain tapahtuvassa puhuttelussa. Kun puhuttelija tehdään nopealla tahdilla ja lisäksi videoyhteyksin, yhteys hakijaan jää pakostakin etäisemmäksi kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä. Kun mahdollisesti oikeudellinen avustaja, tulkki sekä puhuttelija ovat kaikki etäyhteyden päässä hakijasta, on ilmeistä, että riittävän turvallisen tuntuisen tilanteen luominen, jossa hakijan haavoittuvuudet voitaisiin tunnistaa, on lähes mahdotonta.

Amnesty katsoo, että hakijan oikeusturvan kannalta turvapaikkapuhuttelun järjestämisen videoyhteyksin on perustuttava aina hakijan suostumukseen eikä se saa olla pelkästään viranomaisen päätöksestä riippuvainen asia. Ylipäänsä videoyhteyden kautta tapahtuvien puhuttelujen tulee olla poikkeus eikä pääsääntö, jotta hakijan oikeusturva ei vaarannu.

Lisäksi turvapaikanhakijoille tulee antaa ensivaiheen oikeudellista neuvontaa, jossa on tärkeä huomioida hakijoiden tarve neuvontaan myös oikeudellisesta näkökulmasta. Tämä on erityisen tärkeää rajamenettelyn kaltaisessa kestoltaan hyvin lyhyessä prosessissa, koska se vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka hyvin hakija kykenee tuomaan hakemuksensa perusteita esille rajalla ja mihin menettelyyn hän siten ohjautuu.

Ylipäänsä turvapaikkahakemuksen yksilöllisen käsittelyn edellytyksen täyttäminen voi olla hyvin vaikeaa, mikäli käsittelyaika on vain neljä viikkoa. Ensinnäkin asiantuntevan oikeudellisen avun saaminen tiukoissa määräajoissa voi olla hankalaa, kun avustajan tulee pystyä perehtymään hakijan suojeluperusteisiin sekä maatietoon, havaitsemaan haavoittuvuus ja luomaan luottamuksellinen



suhde asiakkaan kanssa hyvin lyhyessä ajassa. 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.

Oikeusturvatakeet tulee ottaa huomioon myös siltä kannalta, että aikaa valituksen tekemiselle on vain viikko. Valitusvaiheessa hakijan oikeudellisen avustajan vaihtuminen on todennäköistä, kun turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen avustaminen on rajattu vain oikeusaputoimistoille ja vasta valitusvaiheessa turvapaikanhakijalla on mahdollisuus valita itselleen myös yksityinen oikeudellinen avustaja. Avustajan vaihtuminen rajamenettelyssä hankaloittaa entisestään oikeusturvan toteutumista. Jo pelkästään avustajan saaminen viikon sisällä olisi todennäköisesti erittäin hankalaa tai mahdotonta, minkä lisäksi avustajan pitäisi tapaukseen perehdyttyään tehdä lyhyessä määräajassa myös perusteltu valitus. Myös esityksessä oikeusavun saamisen ongelmallisuus näin lyhyessä menettelyssä on tunnistettu. **Amnesty katsookin, että asiantuntevan oikeudellisen avun tosiasiallinen saatavuus on varmistettava alusta lähtien ja turvapaikanhakijan mahdollisuus valita itse avustajansa mahdollistaa menettelyn alusta lähtien, jotta esimerkiksi avustajan vaihtuminen valitusvaiheessa ei vaaranna hakijan oikeusturvaa.** Tämä on tärkeää turvapaikkamenettelyssä ylipäänsä, mutta erityisen merkityksellistä tämä on rajamenettelyssä.

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 Maahanmuuttovirastolta. Poistumislupa on siten tehty erittäin hankalaksi saada.

Esityksessä rajamenettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden liikkumisvapautta rajoitettaisiin tavalla, joka vastaa vapaudenmenetystä. Liikkumisvapautta rajoitettaisiin esteillä ja erotuksena säilöönnotosta esityksessä mainitaan ainoastaan se, että vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan estettäisi voimankäyttötoimin. Amnesty toteaa, että kyse on keinotekoisesta erosta, sillä sekä rajamenettelyssä että säilöönnotossa poistuminen 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-tuomioistuin on 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, ja hänen sosiaaliset suhteensa ja valinnanmahdollisuutensa muun muassa päivittäisten hyödykkeiden



hankinnassa estyisivät. 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.

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.

Esityksen mukaan rajamenettely olisi ”tärkeä muuttoliikkeen hallinnan väline perusteettomien hakemusten tehokkaassa käsittelyssä ja luvattoman edelleen liikkumisen estämisessä.” Esityksen 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 esityksessä on mainittu. Esimerkiksi itärajan yli tulevista turvapaikanhakijoista esityksen 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. **Amnesty katsoo, etteivät näin voimakkaat liikkumisvapauden rajoitukset kaikissa esityksen 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. Esityksessä 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 ja tulisi määrätä toteutettavaksi myös harvemmin.

Esityksessä mainitaan, että ”rajamenettelyyn ohjautuvien henkilöiden majoitus voidaan järjestää myös poikkeuksellisilla väliaikaisratkaisuilla, esimerkiksi konteissa tai teltoissa”.



Amnesty toteaa, että väliaikaisratkaisuin tulisi pitää muunlaisia, inhimillisempiä tiloja, kuten esimerkiksi hotelleja. Rajamenettelyyn on esityksen 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.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksellä ollaan luomassa uutta säilöönoton edellytystä. Säilöönoton tulee aina olla viimesijainen turvaamistoimi. Hakijan säilöönotto pelkästään siitä syystä, että hän poistuu ilman vastaanottokeskuksen johtajan lupaa keskuksen alueelta saattaa muodostua suhteettomaksi. Esityksestä 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

Esityksen 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 esityksen 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. Esityksessä 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.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, kuinka moni hakija on esiintynyt vilpillisesti alaikäisenä eli kuinka suuresta väärinkäytöksen riskistä olisi kyse. Esityksessä mainitaan vain, että ”esimerkiksi loppuvuodesta 2023 itärajan yli tulleiden 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.**

Esityksessä mainitaan, että ”ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti”. On hyvä, että kyseiset lapsia koskevat erityiset tarpeet ja hyvinvointi on mainittu esityksen perusteluissa. On kuitenkin vaikea arvioida, miten lapsen hyvinvointi voidaan taata ja tarpeisiin vastata rajamenettelyssä tarkoitettussa vastaanotokeskuksessa, 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.

Esityksen 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

Esityksessä ehdotetaan nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista toteuttamaan menettelydirektiivin säännökset Suomessa täysimääräisesti. Esityksessä 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 käännyttämispäätös, 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, se ei voi olla ilmeisen perusteeton, vaikka se hylättäisiin. Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota uuden nopeutetun menettelyn tilanteen, jossa hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ilman, että sille on hyväksyttävä peruste. Kyseinen muutos voi vaikuttaa Suomessa paperittomina eläviin ihmisiin, mutta tätä mahdollisuutta ei ole esityksessä tunnistettu, eikä vaikutuksia paperittomina eläviin ihmisiin siten ole arvioitu.

Esityksen mukaan nopeutetun menettelyn muutosten tavoitteena on muun muassa uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistaminen. Amnesty huomauttaa, että Yhdenvertaisuusvaltuutettu on 24.4.2024 julkaissut selvityksen uusintahakemusten merkityksestä Suomen turvapaikkajärjestelmässä ja siitä, millaisissa tilanteissa niihin on tehty myönteisiä päätöksiä.⁴ **Selvityksen mukaan kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan usein vasta uusintahakemusvaiheessa.** Valtuutetun tutkimista päätöksistä jopa 41 %:ssa Maahanmuuttovirasto myönsi joko turvapaikan, toissijaista suojelua tai muun oleskeluluvan. Uusintahakemukset ovatkin Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ”tärkeä väline hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä ehdottoman palautuskiellon noudattamiseksi”.⁵ **Näin ollen tavoite uusintahakemusten tehneiden maastapoistamisesta lisää ehdottoman palautuskiellon loukkaamisen riskiä.**

Lopuksi

Amnesty katsoo, ettei rajamenettelyä tule Suomessa ottaa esityksen 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 esityksen mukaisesti on suhteetonta ja useassa tilanteessa tarpeetontakin.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia 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.⁶ Amnesty kiittää siitä, että esityksessä on aiempaa paremmin arvioitu menettelyn lapsiin kohdistuvia vaikutuksia. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu toimien vaikutuksia pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. Esityksessä jopa sanotaan, että ”[y]leiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle”. Kuitenkin juuri näin esityksellä



tehtäisiin, mikäli lapset sisällytetään rajamenettelyn piiriin vain, jotta mahdollinen vilpillisesti lapsena esiintymisen riski ei nousisi. Lapsen etu ei siten ole ensisijainen arviointiperuste, vaan juurikin maahanmuuton valvonta ja hallinta. Lapsen edun ensisijaisuuden arviointi ehdotettuihin menettelyihin nähden, vaikutukset paperittomiin ja ylipäänsä haavoittuvassa asemassa oleviin sekä liikkumisvapauden rajoittaminen ja oikeusturvatakeiden toteutumisen vaativat syvällisempää arviointia.

Lisäksi hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin ja tälläkin hetkellä eduskunnan käsiteltävänä on useita lakiesityksiä. 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. Ihmisoikeusvaikutusten voidaan siten olettaa olevan laaja-alaisia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen useiden 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 väliinputoajaryhmiä, 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 ehkäissee yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.⁷

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 vaikutukset lapsiin, paperittomiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin on arvioitava tarkasti.

Amnesty myös kiittää lopuksi siitä, että esitykseen on lisätty kohta lain toimivuuden seurannasta. Kuitenkaan seuranta, jota toteutettaisiin ministeriössä Maahanmuuttoviraston kanssa käytävien keskustelujen ja muun palautteen perusteella, ei vaikuta riittävältä, vaan seuranta pitäisi toteuttaa riippumattoman tahon avulla ja tulosten tulisi olla julkisia.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

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 \(europa.eu\)](#)

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 Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys, 24.4.2024: [Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa \(yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi\)](#)

⁵ Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedote 24.4.2024: [Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa | Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#)

⁶ Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33

⁷ 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 \(valtioneuvosto.fi\)](#)