

*Sisäministeriölle 26.2.2024*

## **Suomen Pakolaisavun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta rajamenettelyn käyttöönottamiseksi (VN/22620/2023)**

Esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen eduskunnalle rajamenettelyn käyttöönotosta ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

### **Pakolaisavun huomioita rajamenettelyn soveltamisesta**

Rajamenettelyssä turvapaikkahakemuksen vastaanottava rajaviranomainen tekee arvion siitä, ohjataan hakemus rajamenettelyyn vai tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn. Rajamenettelyyn ohjatut hakemukset tulisi ratkaista neljän viikon kuluessa. Hakijat, joihin sovelletaan rajamenettelyä, majoitettaisiin ensisijaisesti vastaanottokeskuksiin, joista he eivät saa poistua menettelyn aikana.

Suomen Pakolaisapu katsoo, että myös nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä perusteet kansainväliselle suojelulle tulee tutkia yksilöllisesti, perusteellisesti, oikeudenmukaisesti sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavalla tavalla. Oikeutta hakea turvapaikkaa sekä ehdotonta palautuskieltoa tulee kunnioittaa täysmääräisesti. Näistä periaatteista tulee pitää kiinni myös mahdollisissa vieraan valtion maahanmuuton välineellistämisen tilanteissa. Rajamenettelyyn tulee sisällyttää kaikki turvapaikanhakijalle normaalisti kuuluvat oikeusturvatakeet huolimatta siitä, että hakemukset tulisi ratkaista vain neljässä viikossa. Rajamenettelyn soveltamiseen määritelty lyhyempi käsittelyaika ei saa heikentää turvapaikkamenettelyn ja päätösten laatua. Pidämmekin tärkeänä, että maahanmuuttovirastolle resursoidaan riittävä henkilöstömäärä rajamenettelyn toteuttamiseen kuitenkin niin, että normaalissa käsittelyssä olevien hakemusten käsittelyaika ei pitkity kohtuuttomaksi.

Koska päätös rajamenettelyn soveltamisesta tehdään jo turvapaikkahakemuksen vastaanoton yhteydessä, hakemuksen vastaanottavan viranomaisen tulisi saada hakijalta riittävästi tietoa kyetäkseen tunnistamaan hakijaan liittyvät mahdolliset haavoittuvuudet hyvin lyhyessä ajassa. Usein haavoittuva asema ei näy ihmisestä ulospäin, vaan sen selvittäminen vaatii osaamista, aikaa sekä luottamusta viranomaiseen. Näemme tässä merkittävän riskin, että haavoittuvuuksia jää tunnistamatta. Myös etäyhteyksien laajempi hyödyntäminen turvapaikkapuhuttelussa voi vaikeuttaa haavoittuvuuksien tunnistamista.

Pidämme hyvänä asiana, että esityksessä tunnistetaan viranomaisten koulutustarve haavoittuvuuksien tunnistamiseen ja toivomme, että kouluttamiseen ohjataan riittävästi resursseja laadukkaan ja

ihmisoikeusperustaisen menettelyn varmistamiseksi. Suomen Pakolaisapu katsoo, että rajamenettelyn alkuvaiheeseen tulisi sisällyttää perusteellinen haavoittuvan aseman sekä mahdollisten erityistarpeiden ja tuen arviointi.

Rajamenettelyn käyttöönoton vaikutusarviointi on toteutettu tavanomaisen turvapaikkatilanteen näkökulmasta, vaikka menettelyä on tarkoitus soveltaa myös laajamittaisen maahantulon ja maahanmuuton välineellistämisen tilanteissa. Arvion mukaan rajamenettelyä sovellettaisiin tavanomaisessa turvapaikkatilanteessa joihinkin kymmeneen tai korkeintaan 100–200 henkilöön vuodessa. Näin ollen esityksestä ei tule ilmi, miten haavoittuvuuksien tunnistamisesta, hakijoiden oikeusturvasta ja laadukkaasta menettelystä pystyttäisiin pitämään kiinni laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Tältä osin vaikutusten arviointi jää esityksessä puutteelliselle tasolle.

Lainvalmistelun yhteydessä on selvitetty melko kattavasti rajamenettelyn käytännön toteuttamista ja menettelyyn ohjattujen majoittamista erikseen määriteltyihin vastaanottokeskuksiin. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, majoittuisivatko tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn ohjatut samoissa tiloissa rajamenettelyyn ohjattujen kanssa. Näkemyksemme mukaan tällainen järjestely voi johtaa epäselviin tilanteisiin ja epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin, kun osa turvapaikanhakijoista saa poistua alueelta vapaasti ja osa ei. Käytäntö voi johtaa myös ymmärtämättömyydestä johtuviin rikkomuksiin. Esityksestä jää myös epäselväksi, miten turvapaikanhakijoiden oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä oikeus työ- ja opintotoimintaan turvataan rajamenettelyä sovellettaessa.

Näkemyksemme mukaan myös rajamenettelyyn ohjatuille tulee tarjota mahdollisuus vapaaehtoiseen paluuseen. Tämä on erityisen tärkeää välineellistämisen ja hybrdivaikuttamisen tilanteissa, joihin esityksellä pyritään myös osittain vastaamaan. Hakijoille tulisi tarjota luotettavaa ja puolueetonta neuvontaa vapaaehtoisesta avustetusta paluusta tavalla, joka korostaa turvapaikanhakijoiden omaa toimijuutta ja itsenäistä päätöksentekoa.

## Rajamenettelyn vaikutukset lapsiin ja lapsiperheisiin

Hakijat, joihin sovelletaan rajamenettelyä, majoitettaisiin ensisijaisesti vastaanottokeskuksiin, joista he eivät saa poistua menettelyn aikana muuten kuin vastaanottokeskuksen johtajan luvalla ja erityisen painavan henkilökohtaisen syyn perusteella. Vaikka olosuhteet ovat jossain määrin säilöönottoa lievemmät, kyse on silti merkittävästä liikkumisen vapauden rajoittamisesta. Koska rajamenettelyyn ohjatut määrätään oleskelemaan vain tietyllä alueella ja heidät eristetään näin muusta väestöstä, näkemyksemme mukaan kyse on pitkälti säilöönnoton kaltaisista olosuhteista, vaikka liikkumista ei rajoitettaisi voimakkein.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun tulee siis olla ensisijainen arviointiperuste kaikissa lapsia koskevissa asioissa. Säilöönnoton tai säilöönottoon rinnastettavien tilanteiden on todettu vaikuttavan negatiivisesti lapsen terveyteen ja hyvinvointiin myös silloin, kun säilöönotto on lyhytaikaista tai tapahtuu yhdessä huoltajan kanssa<sup>1</sup>. Tämä on myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n näkemys<sup>2</sup>. Rajamenettelyn kesto on prosessin kulusta riippuen määritelty enintään 77 päivän

<sup>1</sup> Unicef (2018), [Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children](#).

<sup>2</sup> [UNHCR:n suositukset Suomelle koskien pakolaisten suojelun vahvistamista Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisesti \(2023\)](#).

mittaiseksi. Lapsen näkökulmasta rajoitusta voidaan pitää pitkäkestoisena, vaikka olosuhteet olisivat säilöönottoa lievemmat. Pelkästään turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä annettujen tietojen perusteella on näkemyksemme mukaan vaikea arvioida perusteellisesti ja yksilöllisesti lapsen etua etenkin automaattisen seulonnan yhteydessä (UMA).

Koska rajamenettelyyn liittyy haasteita haavoittuvuuksien tunnistamisessa sekä liikkumisen vapauden rajoittamista, **Suomen Pakolaisapu suosittaa vahvasti, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät kuten ilman huoltajaa yksin tulleet alaikäiset sekä perheet, joissa on alaikäisiä lapsia, rajataan kategorisesti rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.** Tämä on mielestämme luotettavin tapa varmistaa, että lapsen etu ja oikeudet toteutuvat turvapaikkamenettelyssä. Lapset ja lapsiperheet jätetään rajamenettelyn ulkopuolelle muun muassa Alankomaissa, joka oli esityksen valmistelussa valittu yhdeksi vertailumaaksi. Joidenkin hakijoiden mahdollinen vilpillisuus tai iänmäärityksen vaikeus eivät ole näkemyksemme mukaan riittäviä perusteita, jotka voitaisiin asettaa lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen edelle.

Mikäli rajamenettelyä kuitenkin päädytään soveltamaan alaikäisiin ja heidän perheisiinsä, tulee huolehtia siitä, että kaikissa toimituksissa huomioidaan lapsen edun ensisijaisuus ja lapsella on pääsy kaikkiin hänen hyvinvointinsa kannalta tärkeisiin palveluihin sisältäen oikeuden koulunkäyntiin ja vapaa-ajan harrastuksiin.

## Lopuksi

Lopuksi haluamme huomauttaa normaalia lyhyemmästä lausuntoajasta. Hallituksen esityksessä säädetään muutoksista, joilla on merkittäviä vaikutuksia turvapaikkamenettelyyn sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Näin ollen asiantuntijoille tulisi varata riittävästi aikaa huolellisesti perusteltujen lausuntojen valmisteluun. Laadukas lainvalmistelutyö ja kattava lausuntokierros ovat myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytys. Hyvin lyhyt lausuntoaika ei kosketa vain rajamenettelyn käyttöönottoon liittyvää lainvalmistelua, vaan samaan aikaan myös useita lausuntokierroksella olevia ulkomaalaisasioihin liittyviä hallituksen esityksiä. Tällaisia esityksiä ovat muun muassa ulkomaalaislain oleskelulupasäädökset, vastaanottorahan tarkastaminen ja muutokset kansalaisuuslakiin.

Kunnioitavasti



**Annu Lehtinen**, toiminnanjohtaja, Suomen Pakolaisapu

## Lisätiedot:

Melissa Ahlberg, [melissa.ahlberg@pakolaisapu.fi](mailto:melissa.ahlberg@pakolaisapu.fi), p. 044 719 7911

## Suomen Pakolaisapu

*Suomen Pakolaisapu ry on Suomen suurin pakkomuuton ja kotoutumisen kysymyksiin erikoistunut asiantuntijajärjestö. Autamme vuosittain tuhansia ihmisiä toipumaan konflikteista ja kotoutumaan uusiin yhteiskuntiin. Lähes 60 vuoden aikana työmme on näkynyt Suomen lisäksi Afrikassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Euroopassa. Tarjoamme asiantuntijatukea sekä kotoutumisen tukipalveluja viranomaisille, järjestöille ja kotoutujille.*

