

Hallintovaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 30/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 17/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- ylitarkastaja Sara Sairanen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Marjo Tyynelä, Poliisihallitus
- rikosylitarkastaja Ari Lahti, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- erityisasiantuntija Marika Tammilahti, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Johanna Hytönen, Maahanmuuttovirasto
- johtaja Antti Jäppinen, Joutsenon vastaanottokeskus
- apulaiskomentaja, everstiluutnantti Samuli Murtonen, Pohjois-Karjalan rajavartiosto
- rikoskomisario Antti Pikkarainen, Itä-Uudenmaan poliisilaitos
- juristi Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- asianajaja Matti Rautakorpi, Suomen Asianajajaliitto
- pääsihteeri Eero Rämö, Suomen Punainen Risti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Helsingin käräjäoikeus

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

- korkein hallinto-oikeus
- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Tulli
- Pakolaisneuvonta ry
- Pelastakaa Lapset ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.

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.

Lisäksi ulkomaalaislain nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely uudistettaisiin ja mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa ehdotetaan muutettavaksi vastaanottopalveluja koskevaa säännöstä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi ulkomaalaislakiin (301/2004) tarvittavat muutokset EU:n menettelydirektiivin¹ mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Lisäksi nopeutettua menettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely on tarkoitus uudistaa lisäämällä lakiin ne menettelydirektiivin mukaiset nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei vielä ole otettu kansallisesti käyttöön. Samalla sääntelyä selkeytetään nopeutetun menettelyn osalta niin, että se vastaa mahdollisimman hyvin direktiivin sääntelyä.

Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan myös turvapaikkapuhuttelun pitäminen tietyin edellytyksin videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen. Viimeksi mainittu ei liity pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen tai nopeutetun menettelyn käyttöön, vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin, joissa Maahanmuuttovirasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Turvapaikkapuhuttelua pidetään videoyhteyden välityksellä nykyisinkin, mutta käytäntö

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

perustuu hakijan suostumukseen. Hallintovaliokunta pitää mahdollisuutta käyttää etäyhteyttä turvapaikkapuhuttelun pitämiseen tärkeänä erityisesti rajamenettelylle säädettävän tiukan aikarajan kannalta.

Esityksen tavoitteena on tehostaa sellaisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä, jotka ovat todennäköisesti perusteettomia. Rajamenettelyn käyttöönotto voi myös toimia yhtenä hallinnan työkaluna välineellistetyssä maahantulon tilanteissa. Ehdotettu sääntely mahdollistaa rajamenettelyn soveltamisen kuitenkin kaikissa tilanteissa: normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia. Nopeutetun menettelyn perusteita koskevilla muutoksilla pyritään nopeuttamaan uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien ja uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista, mikä on keskeistä etenkin nykyisessä turvallisuustilanteessa. Hallintovaliokunta pitää tavoitteita kannatettavina.

Rajamenettelyllä pyritään estämään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan. Hallintovaliokunta toteaa, että Suomella on EU:n ja NATO:n ulkorajavaltiona korostettu vastuu ulkorajoista ja Schengen-valtiona myös Schengenin toimivuudesta ja kestävydestä. Kuten esityksen perusteluistakin ilmenee, turvapaikanhakijoiden edelleen liikkuminen on viime vuosina ollut yksi EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän suurimmista ongelmista, mikä on kyseenalaistanut koko järjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden. Edelleen liikkumisen estäminen onkin ollut keskeisimpiä tavoitteita EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisessa, josta on joulukuussa 2023 vihdoin saavutettu sopu. Säädökset tulevat voimaan 1.6.2024, ja niitä aletaan soveltaa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta eli kesällä 2026.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 17/2024 vp) mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että hallintovaliokunnan on syytä varmistua ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa. Lisäksi perustuslakivaliokunta painottaa lausunnossaan lapsen edun huomioimista ehdotetun sääntelyn soveltamisessa.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä erittäin tarpeellisenä ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännökset tulevat voimaan mahdollisimman pian.

Hallintovaliokunta toteaa, ettei ehdotetulla sääntelyllä ole vaikutuksia hakijan oikeusturvan taakseen turvapaikkamenettelyssä. Jokainen hakemus tutkitaan myös nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä yksilöllisesti. Hakijalla on oikeus tulla kuulluksi turvapaikkamenettelyssä ja hänellä on samat oikeudet saada oikeusapua ja tulkkausta sekä hakea muutosta päätökseen kuin muillakin hakijoilla. Hallintovaliokunta korostaa perustuslakivaliokunnan tavoin perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen merkitystä.

Keskeinen EU-sääntely ja kansallinen liikkumavara

Rajamenettelystä ja nopeutetusta menettelystä säädetään vuonna 2013 annetussa EU:n menettelydirektiivissä, jolla on laadittu uudelleen vuonna 2005 annettu aiempi menettelydirektiivi². Direktiivit on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muutoksilla (432/2009, 194/

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

2015, 501/2016, 646/2016 ja 437/2019). Rajamenettely ja nopeutettu menettely kuuluvat menettelydirektiivin jäsenvaltioille harkinnanvaraisiin säännöksiin. Suomi on direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä käyttänyt kansallista liikkumavaraa niin, että Suomen lainsäädäntöön on otettu vain osa direktiivin mahdollistamista nopeutetun menettelyn perusteista eikä rajamenettelyä ole otettu vielä Suomessa käyttöön lainkaan.

Rajamenettelyä voidaan menettelydirektiivin 43 artiklan 1 kohdan mukaan soveltaa jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella tehtyihin hakemuksiin, jotka voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Jäsenvaltiot voivat valita, ottavatko ne käyttöön vain toisen mainituista perusteista vai molemmat. Rajamenettely on tarkoitettu ottaa Suomessa käyttöön siinä laajuudessa kuin direktiivi sen mahdollistaa, joten rajamenettelyä sovelletaan molemmissa mainituissa tilanteissa. Ehdotetun sääntelyn mukaan rajamenettelyssä päätetään ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai ratkaistaan hakemus nopeutetussa menettelyssä.

Rajamenettelyyn otettua hakijaa ei päästetä maahan oikeudellisessa merkityksessä. Direktiivissä edellytetään, että hakemus ratkaistaan rajamenettelyssä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Menettelyn tarkoitukseen ei näin ollen sisälly kansallista liikkumavaraa. Direktiivissä jätetään jäsenvaltioiden harkittavaksi, miten hakijat pidetään menettelyn ajan rajalla tai sen läheisyydessä. Hallituksen esityksessä täsmennetään, että rajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä EU:n ulkorajaa. Valiokunta käsittelee velvollisuutta pysyä hakijalle määrätyn vastaanottoalueen alueella erikseen jäljempänä.

Jäsenvaltioiden on direktiivin 43 artiklan 2 kohdan mukaan varmistettava, että päätökset rajamenettelyssä tehdään neljän viikon määräajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä direktiivin muiden säännösten mukaisesti. Neljän viikon käsittelyaikavelvoite koskee ainoastaan määrittävän viranomaisen (Maahanmuuttovirasto) päätöstä, eikä näin ollen sisällä muutoksenhakuun käytettävää aikaa, josta ei säädetä direktiivissä erikseen. Myöskään menettelyn jatkumisesta määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen ei säädetä direktiivissä. Valiokunta pitää perusteltuna, että ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi tarkkarajaisesti siitä, milloin rajamenettely päättyy.

Rajamenettelyyn ohjautumisesta ei ole menettelydirektiivissä tarkkoja säännöksiä, koska direktiivissä jätetään jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa siihen, miten hakemuksen tekemisen, rekisteröinnin ja jättämisen vaiheet järjestetään ja viranomaisten toimivallasta turvapaikkamenettelyssä säädetään. Direktiivi mahdollistaa sen, että myös muu viranomainen kuin suojelun tarpeen määrittävä viranomainen voi vastata hakemusten ohjautumisesta rajamenettelyyn. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltaan turvapaikkamenettelyssä, joten Suomessa Maahanmuuttovirasto paitsi määrittää suojelun tarpeen, myös päättää, mitä menettelyä kulloinkin sovelletaan. Koska hakemuksen tulee ohjautua mahdollisimman nopeasti rekisteröinnin jälkeen oikeaan menettelyyn, Rajavartiolaitos selvittää hakemuksen vastaanottavana viranomaisena, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä.

2 Neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohta sisältää tyhjentävän luettelon (a-j alakohdat) perusteista, joiden vallitessa hakemus voidaan tutkia nopeutetussa menettelyssä. Perusteiden soveltaminen edellyttää, että ne on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tarkoituksena on lisätä nyt ulkomaa-laislakiin ne direktiivissä säädetyt nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei vielä ole otettu Suo-messa käyttöön. Kyse on tilanteista, joissa henkilö on tehnyt uusintahakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta, tullut maahan tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti taikka kieltäytyy nou-dattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään tallentamista varten. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa hakemus voidaan ehdotetuin tavoin käsitellä no-peutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä myös silloin, kun hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Valiokunta toteaa lisäksi, että eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys (HE 29/2024 vp), jossa ehdotetaan muun muassa mahdollisuutta pakolaisaseman lakkauttamiseen kansallisen turvallisuuden vaa-rantumisen perusteella.

Valiokunta katsoo, että rajamenettelyä koskevat säännökset on perusteltua ottaa jo nyt ulkomaa-laislakiin menettelydirektiivin mukaisina, vaikka osana EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapo-litiikan uudistusta on hyväksytty uusi menettelyasetus (COM(2020) 611 final), joka sisältää jä-senvaltioille osin pakollisen rajamenettelyn. Menettelyasetusta aletaan soveltaa vasta kesällä 2026. Vaikka EU-asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, uusi EU-sääntely edellyttää ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan sääntelyn tarkastelua kokonaisu-uudessaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että rajamenettely saadaan Suomessa käyttöön mahdollisim-man pian.

Hallintovaliokunta on antanut menettelyasetusehdotuksesta sen käsittelyn aikana neljä lausuntoa (HaVL 4/2022 vp, HaVL 5/2021 vp, HaVL 9/2018 vp ja HaVL 35/2016 vp). Rajamenettelyn pe-rusperiaate ja tarkoitus säilyvät menettelyasetuksessa samoina kuin nykyisessä direktiivissä. Ha-kijaa ei näin ollen vielä menettelyn aikana päästetä oikeudellisesti maahan ja hänen liikkumisen-sa tulee rajoittaa rajalle, kauttakulkualueelle tai näiden läheisyyteen. Se, miten tarkoitus toteute-taan ja hakijoiden liikkumista rajoitetaan, on jätetty edelleen jäsenvaltioiden säädettäväksi.

Rajamenettely tulee uuden asetuksen myötä jäsenvaltioille pakolliseksi tilanteissa, joissa hakija johtaa tahallaan viranomaisia harhaan esimerkiksi antamalla väärennetyn henkilöllisyysasiakir-jan. Rajamenettelyn käyttö on jatkossa pakollista myös, jos hakijan katsotaan olevan vaaraksi jä-senvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Lisäksi rajamenettely on uu-den asetuksen mukaan pakollista, kun hakija tulee alkuperämaasta, jonka kansalaisille myönne-tään EU:ssa keskimäärin kansainvälistä suojelua alle 20 prosentissa tapauksista. Rajamenettelyä voidaan näiden lisäksi edelleen soveltaa laajemmin kaikissa ulkorajalla tehdyissä hakemuksissa, jos ne voidaan jättää sisällöllisesti tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä, kuten nykyi-sen direktiivinkin mukaan. Rajamenettelyä koskeva sääntely on muutoinkin huomattavasti tar-kempaa kuin voimassa olevassa direktiivissä. Rajamenettelyn kestoja pidennetään nykyisestä nel-jästä viikosta 12 viikkoon, johon kuitenkin sisältyy ainakin osa muutoksenhakumenettelystä. Ra-jamenettelyn jälkeen alkaa paluuraajamenettely, jonka kesto on myös 12 viikkoa.

Rajamenettelyssä tehtyyn kielteiseen päätökseen voi myös asetuksen mukaan hakea muutosta, mutta muutoksenhakuoikeus on asetuksessa rajattu vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen ja jatkovalitusmahdollisuus jätetään kansallisen sääntelyn varaan. Valiokunnan saaman selvityksen

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

mukaan myös nykyisessä turvapaikkamenettelyä koskevassa EU-säätelyssä säädetään vain yhdestä valitusasteesta ja mahdollisuus hakea sen jälkeen muutosta perustuu kansalliseen sääntelyyn. Unionin tuomioistuin on saadun selvityksen mukaan vahvistanut, että tehokkaan oikeussuojan periaate toteutuu turvapaikka-asioissa sillä, että hakijalla on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta ei useammassa oikeusasteessa (Samba Diouf, C-69/10 (EU:C:2011:524, 28.11.2011). Valiokunnan mielestä uudesta EU-säätelystä aiheutuvia kansallisen lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa on tarpeen arvioida muun ohella sitä, tulisiko muutoksenhakuoikeus turvapaikka-asioissa hakijan oikeusturvaa vaarantamatta rajata yhteen oikeusasteeseen.

Hakijan liikkumisen rajoittaminen rajamenettelyssä

Rajamenettelyn toteuttaminen edellyttää hakijan liikkumisvapauden rajoittamista. Hakijalla on ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n mukaan velvollisuus oleskella rajamenettelyn ajan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Sääntely perustuu vastaanottodirektiivin³ 7 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella.

Valiokunta korostaa, että rajamenettelyyn kuuluva velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa jo itsessään sitä, että hakijalla ei ole oikeutta poistua mainitulta alueelta. Hakijan pysyminen vastaanottokeskuksen alueella pyritään varmistamaan fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja lukitulla portilla. Kyseessä ei ole erillinen turvaamistoimi, joka edellyttää yksilöllistä arviointia, vaan liikkumisvapautta rajoitetaan osana sovellettavaa menettelyä. Ehdotettu menettely eroaa säilöönotosta esimerkiksi niin, että hakijalla on mahdollisuus liikkua vapaasti vastaanottokeskuksen alueella toisin kuin säilöön otettuna. Alueen on myös oltava riittävän laaja hakijan yksityiselämän koskemattomuuden ja vastaanottopalvelujen saamisen turvaamiseksi. Hakijan poistumista alueelta ei myöskään estetä rajamenettelyssä voimakeinoin.

Maahanmuuttovirasto voi myöntää hakijalle tietyin edellytyksin luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta. Hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi tai alaikäisten koulunkäynnin järjestämiseksi. Muuttamalla vastaanottolakia⁴ niin, että rajamenettelyä sovellettaessa vastaanottopalveluina järjestetään myös ateriat, pyritään minimoimaan tarve poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottopalvelujen saamiseksi.

Valiokunta tähdentää, että menettelydirektiivin rajamenettelyä koskevalla sääntelyllä pyritään siihen, että henkilöt eivät rajamenettelyn aikana pääse liikkumaan vapaasti jäsenvaltion, tässä tapauksessa Suomen, alueelle tai edelleen muualle EU:n alueelle. Hallintovaliokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 17/2024 vp), jonka mukaan ehdotettua sääntelyä on arvioitava liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioon ottaen eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä. Perustuslaki-

3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu)

4 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011)

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

valiokunnan mukaan rajamenettelyyn liittyville liikkumisvapauden rajoituksille on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet, jotka palautuvat väärinkäytösten estämiseen, perusteettomien hakemusten tehokkaaseen käsittelyyn ja tarpeeseen tehostaa EU:n ulkorajalla edelleen liikkumisen valvontaa.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetulla sääntelyllä varmistetaan rajamenettelyn tarkoituksen toteutuminen mahdollisimman tehokkaasti. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että alueelta poistumisen estämiseen käytetään esimerkiksi aitoja ja lukittuja portteja, ja henkilön pysyminen alueella pyritään muutoinkin varmistamaan. Lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon kannalta on olennaista, että luvaton alueelta poistuminen tai sen yrittäminen kyetään myös havaitsemaan mahdollisimman nopeasti ja kattavasti. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaisissa säädettyjä säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia, kuten ilmoittautumisvelvollisuutta, voidaan käyttää rajamenettelyssä siihen sisältyvän liikkumisvapauden rajoittamisen lisäksi, jos niiden edellytykset täyttyvät.

Ulkomaalaisen säilöön ottaminen turvaamistoimena

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on suhtauduttu osin varauksella siihen, riittääkö uhka säilöön ottamisesta varmistamaan hakijan pysymisen hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella. Valiokunnan käsityksen mukaan asiasta voidaan täysin varmistua vain ottamalla henkilö menettelyn ajaksi säilöön. Esityksen valmistelussa on yhtenä mahdollisuutena rajamenettelyn toteuttamiselle arvioitu vaihtoehtoa, jossa kaikki rajamenettelyn piiriin tulevat hakijat otettaisiin säilöön. Säilöönotto on ulkomaalaislain mukaisista turvaamistoimista tehokkain, mutta samalla yksilön oikeuksia eniten rajoittava. Säilöönottoon perustuva malli on arvioitu hakijoiden suurelle enemmistölle liian raskaaksi. Lisäksi sen investointi- ja ylläpitokustannukset ovat huomattavan suuret.

Säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 121 §:ssä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi rajamenettelyä koskevan sääntelyn vuoksi uusi säilöön ottamisen peruste, jonka mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos säilöönotto on tarpeen rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle. Kuten muidenkin perusteiden kohdalla, säilöönotto edellyttää ulkomaalaislain 117 a §:ssä säädettyjen turvaamistoimien yleisten edellytysten täyttymistä ja sitä, että ulkomaalaislain 118-120 §:ssä säädetty turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Säilöön ottaminen edellyttää tässäkin tapauksessa yksilöllistä arviointia ja on siis viimesijainen turvaamistoimi. Lapsen säilöön ottamista koskevaa ulkomaalaislain 122 §:ää ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi.

Hakija voidaan perustelujen mukaan ottaa rajamenettelyn ajaksi säilöön ainakin silloin, kun hakija poistuu tai yrittää poistua vastaanottokeskuksen alueelta ilman lupaa ja rikkoo näin velvollisuuttaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Alueelta poistuminen osoittaa henkilön haluttomuuden noudattaa liikkumisvapautta koskevia rajoituksia, eikä säilöönottoa lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia voida tällöin pitää riittävinä. Valiokunta toteaa, että rajamenettelyssä voidaan soveltaa myös muita ulkomaalaislain 121 §:n mukaisia säilöönottoperusteita niiden edellytysten täytyessä. Hakija voidaan ottaa säilöön esimerkiksi pakenemisen vaaran, henkilöllisyyden selvittämisen tai kansallisen turvallisuuden vaarantumisen perusteella. Valiokunta huomauttaa, että esityksen perustelujen mukaan toimivaltainen viranomainen voi jo ha-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

kemusta vastaanottaessaan arvioida joidenkin hakijoiden olevan sellaisia, etteivät he tule noudattamaan velvollisuuttaan pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Säilöön ottaminen on tällaisessa tilanteessa mahdollista yksilöllisen arvion perusteella jo hakemuksen jättämisen yhteydessä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyviä käytännön ongelmia poliisin työssä. Päätöksen täytäntöönpano esimerkiksi estyy usein siitä syystä, että maasta poistettava henkilö katoaa olinpaikastaan sen jälkeen, kun poliisi ilmoittaa hänelle päivämäärän, jolloin palautus on tarkoitus toteuttaa. Voimassa olevan lain säännös, joka mahdollistaa säilöönnoton ns. pakenemisen vaaran perusteella, on osoittautunut soveltamisen kannalta ongelmalliseksi, koska säilöön ottaminen tällä perusteella edellyttää, että lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia on ensin käytetty ja ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Valiokunta pitää palautusten tehostamiseksi tärkeänä, että henkilö voidaan ottaa säilöön, jos on ilmeistä, että hän välttelee päätöksen täytäntöönpanoa. Sisäministeriössä käynnissä olevassa hankkeessa (SM043:00/2023) selvitetään parhaillaan muutostarpeita säilöön ottamisen edellytyksiä koskevaan ulkomaalaislain 121 §:ään ja pakenemisen vaaraa koskevaan 121 a §:ään. Tarkoituksena selkeyttää lainsäädäntöä niin, että sen soveltaminen esimerkiksi edellä mainituissa tilanteissa helpottuu. Hankeessa valmisteltava hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2024.

Rajamenettelyn päättyminen

Rajamenettely päättyy ehdotetun ulkomaalaislain 104 c §:n mukaan, jos sen soveltamisen edellytykset eivät enää täyty eli hakemusta ei voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Menettely päättyy myös, jos Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä hakemukseen neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä tai jos erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville hakijoille ei pystytä antamaan tarvittavaa tukea. Hakemuksen tutkintaa jatketaan tällöin normaalissa turvapaikkamenettelyssä, ja hakija ohjataan tavalliseen vastaanottokeskukseen.

Rajamenettely jatkuu hakijalle säädettyine velvollisuuksineen paluun toteuttamista varten, jos hakemus jätetään tutkimatta tai hylätään rajamenettelyssä ehdotetun neljän viikon määräajan sisällä. Rajamenettely päättyy ehdotetun sääntelyn mukaan tässä vaiheessa, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä tai jos hallinto-oikeus kieltää käännättämispäätöksen täytäntöönpanon. Lisäksi menettely päättyy neljän viikon kuluessa siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt täytäntöönpanoa. Rajamenettely voi kestää yhteensä enintään 77 päivää.

Valiokunta painottaa, että rajamenettelyn toimivuuden kannalta on olennaista käännättämispäätöksen saaneen henkilön poistaminen maasta mahdollisimman nopeasti. Maastapoistamismenettely ei rajamenettelyn kohdalla poikkea normaalimenettelystä. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanon valmisteluun tarvittavaan kokonaisaikaan vaikuttaa paitsi käytännön järjestelyihin tarvittava aika, myös vastaanottavan valtion valmius paluuyhteistyöhön. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että käännättämispäätöksen täytäntöönpanolle varattu aika ei välttämättä ole kaikissa tapauksissa riittävän pitkä. Velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella kuitenkin helpottaa esimerkiksi päätöksen tiedoksi antamista hakijalle ja hakijan tavoittamista maastapoistamisen täytäntöönpanoa varten. Valiokunta korostaa maasta-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

poistamispäätösten tehokkaan täytäntöönpanon merkitystä koko turvapaikkajärjestelmän toimivuuden kannalta ja kiirehtii toimenpiteitä menettelyn nopeuttamiseksi.

Lapset ja muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Ehdotetun ulkomaalaislain 104 a §:n 5 momentin mukaan rajamenettelyä ei sovelleta, jos mainittua tukea ei voida antaa. Hallintovaliokunta painottaa perustuslakivaliokunnan tavoin rajauksen merkitystä ja korostaa sen asianmukaista soveltamista.

Menettelydirektiivissä asetetaan tiettyjä rajoituksia rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat rajoitukset ulkomaalaislain rajamenettelyä koskevaan sääntelyyn. Rajamenettelyä sovelletaan tutkimatta jättämisen osalta ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen hakijaan vain, jos hakija on saapunut turvallisesta kolmannelta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa tai jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä hakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Myös nopeutetun menettelyn käyttämiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden hakemusten käsitellessä ehdotetaan säädettäväksi menettelydirektiivin mukaiset rajoitukset.

Valiokunta tähdentää lapsen edun huomioon ottamista kaikissa turvapaikkamenettelyissä. Viranomaisten on ulkomaalaislain 6 §:ssä ja vastaanottolain 5 §:ssä säädetyin tavoin kiinnitettävä lasta koskevassa päätöksenteossa ja vastaanottopalveluja järjestettäessä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Sen lisäksi, että rajamenettelyä voidaan tietyin edellytyksin soveltaa yksin tulleeseen alaikäiseen hakijaan, perheissä, joiden kohdalla rajamenettelyä sovelletaan, voi olla alaikäisiä lapsia. Perustelujen mukaan rajamenettelyä ei tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista tai jos lapsen vastaanottopalveluja ei voida järjestää vastaanottolain mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että majoitus ja liikkumisvapauden rajoitukset suunnitellaan niin, ettei lapsen oikeuksia rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi lasten koulunkäynti on rajamenettelyä sovellettaessa tarkoitus järjestää samaan tapaan kuin muutoinkin vastaanoton yhteydessä. Hallintovaliokunta korostaa, että vastaanotto-olosuhteet tulee järjestää niin, että asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuus voidaan vastaanottokeskuksessa varmistaa ja esimerkiksi ihmiskaupan uhrit tunnistaa.

Viranomaisten resurssit

EU-lainsäädännössä asetetaan useita määräaikoja turvapaikkamenettelyn kestolle. Normaalissa turvapaikkamenettelyssä pääsääntöinen enimmäiskäsittelyaika on kuusi kuukautta, nopeutetussa menettelyssä hakemukset tulee käsitellä viidessä kuukaudessa ja rajamenettelyssä neljässä viikossa. Valiokunta tähdentää, että panostamalla todennäköisesti perusteettomien turvapaikkahakemusten nopeaan käsittelyyn pyritään siihen, että myös normaalissa menettelyssä tutkittavien hakemusten käsittelyä voidaan tehostaa. Tämä edellyttää Maahanmuuttoviraston riittävien resurssien varmistamista. Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan vuoden 2024 toisessa lisätalousarvioesityksessä (HE 54/2024 vp) yhteensä noin 1,5 miljoonan euron määrärahalisäystä rajamenette-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

lyä sekä kansalaisuuslain muuttamista koskevien hallitusten esitysten mukaisiin menoihin. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että Maahanmuuttovirastolla on ollut viime vuosina vaikeuksia pysyä lakisääteisissä käsittelyajoissa, mihin ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisuisaan kiinnittäneet huomiota.

Oikean menettelyn valinta edellyttää Maahanmuuttoviraston resurssien suuntaamista turvapaikkahakemusten seulontaan. Lisäksi vaaditaan kykyä järjestää mahdollisimman nopeasti asianmukainen puhuttelu hakijan hakemusperusteiden selvittämiseksi. Mahdollisuus pitää turvapaikkapuhuttelu etäyhteyden välityksellä on tässä keskeisessä asemassa. Jotta puhuttelu voidaan toteuttaa niin, että hakijan oikeusturva varmistetaan, tulee huolehtia siitä, että tulkkausta ja oikeusapua on saatavilla tarpeiden mukaisesti.

Valiokunta painottaa, että Maahanmuuttovirasto vastaa suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena myös oikean menettelyn valitsemisesta. Ohjaamisen rajamenettelyyn tekee ehdotettua lainsäädäntöä sovellettaessa käytännössä Rajavartiolaitos, joka selvittää kysymysten avulla, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. Valiokunta korostaa riittävän koulutuksen, ohjeistuksen ja neuvonnan merkitystä oikeaan menettelyyn ohjaamisessa.

Rajamenettelyyn tarvittavat järjestelyt on tarkoitus toteuttaa vain tietyissä vastaanottokeskuksissa. Esityksen perustelujen mukaan tällainen voisi olla esimerkiksi Joutsenon vastaanottokeskus, joka on valtion ylläpitämä vastaanottokeskus, sijaitsee lähellä itärajaa ja jossa rajamenettelyn edellyttämät järjestelyt ovat kohtuullisin toimenpitein ja kustannuksin toteutettavissa. Valiokunta toteaa, että jatkossa tulee varautua rajamenettelyn toteuttamiseen muissakin vastaanottokeskuksissa.

Rajamenettelyyn ohjautuvat hakijat siirretään hakemuksen jättämisen jälkeen vastaanottokeskukseen. Valiokunta toteaa, että hakijoiden siirtoihin liittyvät kuljetukset ja niiden turvaaminen sitovat poliisin ja Rajavartiolaitoksen resursseja. Tämänkin vuoksi on perusteltua, että rajamenettelyssä käytettävä vastaanottokeskus sijaitsee mahdollisimman lähellä niitä rajanylityspisteitä, joiden kautta arvioidaan saapuvan eniten rajamenettelyyn ohjautuvia hakijoita. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikkien viranomaisten riittävät resurssit (ml. rahoitus) turvataan tehokkaan rajamenettelyn varmistamiseksi. Riittävien resurssien merkitys korostuu erityisesti välineellistetyin tai laajamittaisen maahantulon tilanteissa, jolloin myös hallinto-oikeuksien ja säilöönottoasioita käsittelevien käräjäoikeuksien resurssitarve kasvaa.

Muita huomioita

Valiokunta toteaa, että lainsäädäntöön on viime aikoina tehty useita muutoksia, joilla on parannettu viranomaisten kykyä torjua erilaisia hybridiuhkia. Myös muuttoliikkeen hyväksi käyttämiseen hybridi vaikuttamisen välineenä on pyritty varautumaan erilaisin keinoin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että ulkoisten toimijoiden mahdollisuudet käyttää muuttoliikettä Suomeen ja Euroopan unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä kyetään mahdollisimman tehokkaasti estämään.

Suomeen on kesästä 2023 alkaen kohdistunut Venäjän aiheuttama muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridi vaikuttaminen, jonka yhteydessä Suomeen on saapunut itärajan yli tammikuun 2024

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

loppuun mennessä ilman maahantulon edellytyksiä noin 1 300 henkilöä, jotka ovat hakeneet Suomessa kansainvälistä suojelua. Merkittävä osa näistä henkilöistä on poistunut maasta ennen hakemuksen tutkinnan päättymistä ja jatkanut matkaansa muualle EU:n alueelle. Hakijoista alle 10 prosenttia olisi perusteluissa esitetyn arvion mukaan ohjautunut rajamenettelyn piiriin. Valiokunta toteaa tämänkin perustella, että rajamenettely on yksi keino hallita maahantuloa laajamittaisen ja välineellistetyn maahantulon tilanteissa, mutta ei pelkästään riitä tehokkaasti torjumaan itse ilmiötä tai estämään sen jatkumista.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rajamenettelyä koskevan sääntelyn toimivuutta seurataan. Seurannassa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten rajamenettelyssä olevat hakijat noudattavat liikkumisvapauden rajoituksia. Lainsäädännön soveltamisesta saadut kokemukset tulee ottaa huomioon, kun EU:n menettelyasetuksen mukaisen rajamenettelyn toteuttamisvaihtoehtoja arvioidaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 30/2024 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 6.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksessä esitetyillä ulkomaalaislain muutoksilla otettaisiin käyttöön EU:n menettelydirektiivin mahdollistama niin sanottu rajamenettely ja laajennettaisiin merkittävästi nopeutetun turvapaikkamenettelyn käyttöalaa. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun järjestäminen videoyhteyksin.

Esitetyt muutokset ovat merkityksellisiä useiden perus- ja ihmisoikeuksien, ennen kaikkea oikeusturvan, liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden sekä yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksellä on vaikutusta myös lapsen oikeuksiin. Viime kädessä esitys on merkityksellinen oikeutta elämään koskevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon sekä palautuskiellon loukkaamattomuuden varmistamisen kannalta.

Rajamenettelyn käyttöön liittyy merkittäviä riskejä hakijan oikeusturvan kannalta. Hyvin nopeassa menettelyssä turvapaikkaperusteiden tai toissijaisen suojelun perusteiden yksilöllinen ja luotettava arvioiminen on vielä huomattavasti tavallista turvapaikkamenettelyä haastavampaa. Lyhyessä ajassa ja hakijan ollessa liikkumisrajoituksen kohteena valtionrajalla tai sen lähellä sijaitsevassa vastaanottokeskuksessa, on turvapaikkamenettelyssä tarvittavan oikeudellisen avun saaminen haastavaa. Turvapaikkamenettely on oikeudellisesti vaativa ja erityisosaamista edellyttävä menettely, jossa päätetään syvästi yksilön oikeuksia koskevasta asiasta. Rajamenettelyn seurauksena hakija voidaan hyvin nopean menettelyn jälkeen poistaa maasta ilman lainvoimaista päätöstä. Mikäli käännäys loukkaa hakijan oikeuksia, käännäyksen täytäntöönpanon estäminen edellyttää hyvin nopeaa reagointia ja täytäntöönpanokieltihakemusta tuomioistuimeen. Viime kädessä kyse on sen varmistamisesta, ettei ketään palauteta ehdottoman palautuskiellon vastaisesti kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun tai kuoleman vaaraan.

Edellä mainitut rajamenettelyn haasteet ja riskit koskevat myös muuta nopeutettua turvapaikkamenettelyä, jonka käyttöalaa esityksessä merkittävästi laajennettaisiin nykyisestä kaikkiin menettelydirektiivissä mahdollistettuihin tilanteisiin.

Oikeusturvan lisäksi rajamenettely on merkityksellinen liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden kannalta. Velvollisuus oleskella tietyn vastaanottokeskuksen alueella merkitsee liikkumisrajoitusta. Hallituksen esittämässä muodossa, jossa pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, kuten aidoin ja portein, on käytännössä lähellä vapaudenmenetystä.

Rajamenettelyn käyttöönottokynnys

Edellä mainituilla perusteilla rajamenettelyn ei tulisi olla aina käytössä oleva menettely, vaan sen käyttöönotosta tulisi voida päättää erikseen poikkeuksellisissa tilanteissa. Rajamenettelyn käyttöönoton tulisi edellyttää valtioneuvoston päätöstä, jonka perusteena tulisi olla lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Käyttöönottokynnys vastaisi viime vaalikaudella annettua, vaalikauden päättyessä rauennutta esitystä (HE 103/2022 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

Vastalause

Lisäksi ehdotetun 104 a §:n sanamuotoa tulee muuttaa siten, että menettelyssä voidaan päättää tiettyjen hakemusten tutkimatta jättämisestä tai ratkaisemisesta nopeutetussa menettelystä esitetyn sanamuodon päätetään sijaan. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, rajamenettelyn soveltuvuuden yksittäistapauksessa arvioi aina Maahanmuuttovirasto.

Rajamenettely ja yksintulleet lapset

Rajamenettelyn käyttö yksintulleisiin alaikäisiin on erityisen ongelmallista lapsen oikeuksien kannalta eikä tällaiselle mahdollisuudelle ole todellista tarvetta. Ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset turvapaikanhakijat tulisi siten rajata rajamenettelyn ulkopuolelle kaikissa olosuhteissa.

Kaikessa ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa on ulkomaalaislain 6 §:n ja lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen mukaisesti ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi rajamenettelyn käyttöä harkittaessa on kiinnitettävä erityisen painavaa huomiota hakijan mahdolliseen haavoittuvaan asemaan ja yksilöllisiin olosuhteisiin.

Liikkumisvapauden rajoittaminen rajamenettelyssä

Suhteessa viime vaalikaudella käsiteltyyn rajamenettelyn käyttöönottoa koskeneeseen hallituksen esitykseen käsiteltävänä olevassa esitystä rajamenettelyyn sisältyvää liikkumisvapauden rajoitusta on kovennettu esittämällä, että hakijan pysymistä vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, millä esityksen perustelujen mukaisesti tarkoitettaisiin esimerkiksi aitoja ja portteja.

Esitetyssä muodossaan liikkumisvapauden rajoittaminen olisi lähellä vapaudenmenetystä ja säilöönottoa. Tämä on suhteetonta ottaen huomioon muun ohella, että vain poistumislupaa koskevasta päätöksestä, mutta ei itse rajamenettelyyn ottamisesta voi valittaa ja että luvattomaan liikkumiseen voidaan tarvittaessa puuttua muilla keinoin, kuten ulkomaalaislain 7 luvun mukaisin turvaamistoimin, joista päätettäessä on huomioitava muun muassa välttämättömyys, viimesijaisuus ja pakenemisen vaara. Vastaanottokeskuksista, joissa oleskelee muun muassa lapsiperheitä, eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevia ja traumaista kärsiviä henkilöitä, ei myöskään tulisi rakentaa säilöönottoyksiköjä muistuttavia laitoksia. Maininta vastaanottokeskuksen alueella pysymisen varmistamisesta estein on poistettava.

Nopeutetun menettelyn käyttöalan laajentaminen ja uusintahakemukset

Nopeutetun menettelyn käyttöalan laajentamisen osalta erityisesti esitetty käyttöalan laajentaminen kaikkiin tutkittavaksi otettaviin uusintahakemuksiin on syvästi ongelmallista oikeusturvan, laadukkaan turvapaikkamenettelyn turvaamisen ja ehdottoman palautuskiellon loukkaamattomuuden varmistamisen kannalta. Uusintahakemusten tutkittavaksi ottamista rajoitettiin merkittävästi vuonna 2019 voimaan tulleella lakimuutoksella (437/2019, HE 273/2018 vp). Usein kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan vasta uusintahakemusvaiheessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tuore selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa (Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston julkaisuja 2024) korostaa, että merkittävä osa uusintahakemuksista johtaa myönteiseen päätökseen. Usein kansainvälisen suojelun tarve siis tunnistetaan vasta uusintaha-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp

Vastalause

kemusvaiheessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen perusteella uusintahakemukset ovatkin tärkeä väline hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä ehdottoman palautuskiellon noudattamiseksi. Uusintahakemuksen ei siten tulisi olla peruste nopeutetun menettelyn käytölle vaan tämä peruste tulisi poistaa esityksestä.

Nopeutetun menettelyn yksinomaisena perusteena ei tulisi pitää myöskään sitä, että hakija on tullut maahan tai jatkanut oleskeluaan laittomasti ja joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian. Paperittomana maassa oleskeleviin kohdistuva peruste on rangaistuksenomainen. Kuten ulkomaalaislain 95 §:ssä tunnustetaan, henkilöllä voi olla oikeutettuja syitä turvapaikkahakemuksen jättämiseen vasta myöhemmässä vaiheessa. Hakemuksen jättämisaikajankohda ei itsessään välttämättä indikoi suojelun tarpeesta ja tämän ottaminen nopeutetun menettelyn perusteeksi sisältää riskejä, vaikka säännöksessä ei tarkoitettaisiinkaan 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyväksyttäviä tilanteita. Turvapaikkahakemuksen tekeminen vain maasta poistamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi taas on jo nykyisin peruste hakemuksen käsittelemiseksi nopeutetussa menettelyssä.

Nopeutetun menettelyn käyttöä koskevan 104 §:n ehdottomuuteen viittaava sanamuoto käsitellään on muutettava Maahanmuuttoviraston yksilöllisen harkintavallan tunnustavaan muotoon voidaan käsitellä. Nopeutetun menettelyn käytön perusteiden arviointi edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista harkintaa.

Videopuhuttelun käytön mahdollistaminen

Turvapaikkapuhuttelu on yksilön kannalta poikkeuksellinen tapahtuma, jossa käsitellään yksityiskohtaisesti henkilön elämää koskevia arkaluonteisia tietoja ja usein traumaattisia kokemuksia. Puhuttelun perusteella tehdään ratkaisuja, jotka koskevat henkilön turvallisuutta, elämää ja tulevaisuutta. On ensiarvoisen tärkeää, että hakija saa puhuttelussa tarvitsemaansa tukea ja oikeudellista apua, uskaltautuu ja kykenee kertomaan kaiken asiansa kannalta merkityksellisen tiedon sekä ymmärtää puhuttelun vaikutukset. On ensiarvoisen tärkeää, että videopuhuttelun mahdollisuutta arvioitaessa tai sitä käytettäessä kiinnitetään erityistä huomiota lapsen etuun ulkomaalaislain 6 §:n mukaisesti, hakijan muuhun haavoittuvaan asemaan, yksilöllisiin tarpeisiin ja oikeusavustajan läsnäoloon.

On perusteltua, että videoyhteyksien käytöstä turvapaikkapuhuttelussa säädetään laissa. Käytännössä videoyhteyksiä on erityisesti korona-aikana voitu käyttää, mikäli hakija on tähän suostunut. Myös jatkossa hakijan oikeusturvan kannalta on perusteltua, että turvapaikkapuhuttelun järjestäminen videoyhteyksin perustuu hakijan suostumukseen eikä voi olla pelkästään viranomaisen päätöksestä riippuvainen asia.

Turvapaikkamenettelyä koskevien tietojen antaminen

Ulkomaalaislain 95 a §:ssä säädetään tietojen antamisesta turvapaikanhakijalle. Pykälän mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle on kerrottava turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Laajennettaessa merkittävästi nopeutetun menettelyn käyttöä muun muassa tilanteisiin, joissa menettelyä sovelletaan hakijan oman toiminnan seurauksena (sormenjälkien ottamisesta kieltäytyminen, matkustusasiakirjojen hävittäminen, väärin tie-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp
Vastalause

tojen antaminen), on perusteltua, että 95 a §:ssä säädetään nimenomaisesti myös, että hakijalle on kerrottava, mitkä tekijät voivat johtaa hänen hakemuksensa käsittelyyn nopeutetussa menettelyssä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan

että 2. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna. (*Vastalauseen muutosehdotus*)

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti,
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 95 a §:n 1 momentti, 101, 104 ja 105 §, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 147 a §:n 2 momentti, 198 b §:n 1 momentti ja 201 §:n 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 95 a §:n 1 momentti, 101, 104 ja 105 § sekä 147 a §:n 2 momentti laissa 194/2015, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta laissa 813/2015, 198 b §:n 1 momentti laissa 1022/2018 ja 201 § 5 momentti laissa 437/2019, sekä
lisätään 97 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, lakiin uusi 104 a - 104 c § ja 121 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 813/2015, uusi 7 kohta seuraavasti:

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Hakijalle on muun ohella kerrottava, mitkä tekijät voivat johtaa hakemuksen käsittelyyn 104 §:ssä tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Jos 104 a §:ssä tarkoitettua rajamenettelyä ei sovelleta, tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

— — — — —

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp
Vastalause

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

— — — — —
Jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, turvapaikkapuhuttelu voidaan haki-
jan suostumuksella pitää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetty edellytykset. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti.

101 §

(Kuten HaVM)

104 §

Nopeutetun menettelyn käyttäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos
1) sen perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa tarkoitettuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

2) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa;

3) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti;

4) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä;

~~5) kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää 102 §:n 3 momentissa säädetty tutkittavaksi ottamisen edellytykset;~~

5) hakija on tehnyt hakemuksen vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta;

6) hakija kieltäytyy noudattamasta Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 603/2013 säädettyä velvollisuuttaan suostua sormenjälkien ottamiseen; taikka

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp
Vastalause

~~8) hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ja ilman 95 §:n 2 momentissa tarkoitettua syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; taikka~~

7) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain 1 momentin 2, 5 tai 7 kohdassa säädetyllä perusteella.

(3 ja 4 mom. kuten HaVM)

104 a §

Rajamenettely

Valtioneuvosto voi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. (Uusi 1. mom.)

Rajamenettelyssä voidaan päättää ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaistaan hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä.

~~Rajamenettelyn 1 momentissa säädetyistä soveltamisesta voidaan tilapäisesti poiketa, jos sen soveltaminen ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdollista.~~

Rajamenettelyä ei voida soveltaa, jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä sovelletaan vain, jos hakemus voidaan:

- 1) jättää tutkimatta;
 - a) 103 §:n 1 kohdan nojalla, koska hakija tulee 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa; tai
 - b) 103 §:n 4 kohdan nojalla; taikka
- 2) käsitellä nopeutetussa menettelyssä;
 - a) 104 §:n 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdan nojalla;
 - b) 104 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla, jos hakija on esittänyt vääriä asiakirjoja; tai
 - e) 104 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

~~Lisäksi 3 momentin 2 kohdan b ja c alakohdan soveltaminen edellyttää, että on vakavia syitä katsoa hakijan pyrkivän salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen. Hakijalle on annettava mahdollisuus esittää hyväksyttäviä syitä toiminnalleen.~~

Rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa.

Käytettäessä rajamenettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

104 b §

Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä

Poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan vel-

Valiokunnan mietintö HaVM 10/2024 vp
Vastalause

vollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, ~~jolla pysymistä varmistetaan estein~~. Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen tonttia sekä siltä selvästi erotettua aluetta. Tontin tai siltä erotetun alueen on oltava riittävän laaja, jotta voidaan turvata hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen. Hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajoista.

(2 ja 3 mom. kuten HaVM)

(Kuten HaVM) 104 c §

(Kuten HaVM) 105 §

(Kuten HaVM) 121 §

(Kuten HaVM) 147 a §

(Kuten HaVM) 198 b §

(Kuten HaVM) 201 §

Voimaantulosäännös

(Kuten HaVM)

Helsingissä 6.6.2024

Laura Meriluoto vas