

07.09.2022

POL-2022-109188

Poliisitarkastaja Ari Jokinen

Eduskunnan Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

**HE 103/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta,
Rajamenettely Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto**

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijanlausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi hallituksen esitykseen Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotetulla lailla on tarkoitus parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta, ottamalla lainsäädännön keinovalikoimaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukainen rajamenettely. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

2 Asiantuntijan lausunto

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija on kuitenkin laillisesti Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Esityksen mukaan rajamenettely otettaisiin käyttöön Suomen alueelle jo suuntautuneen muuttoliikkeen hallitsemiseksi, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtio vaikutuksesta. Muuttoliikkeen hallitsemiseksi erityisesti sellaisessa muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa, jossa vieras valtio käyttää sitä vaikuttaakseen Suomeen olisi tärkeätä, että laajamittaiseen maahantuloon reagoitaisiin hyvin nopeasti myös muita keinoja käyttäen. Esimerkiksi rajoittamalla rajavartiolaiton 16 §:n mukaisesti maahantuloa sulkemalla rajanylityspisteitä väliaikaisesti ja keskittämällä maahantuloa johonkin tiettyyn rajanylityspisteeseen. Rajamenettelyä tulisi katsoa kokonaisuutena ja yhteensovittaa muun esimerkiksi rajavartiolaiton 16 §:n kanssa. Rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua.

Voidaan perustellusti olettaa, että ulkorajan kautta tapahtuva välineellistetty maahantulo on havaittavissa hyvinkin nopeasti, jos normaalitilanteeseen verrattuna tapahtuu muutosta ja ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja olevia henkilöitä alkaa saapua normaalista poikkeavalla tavalla Suomeen.

Jotta muuttoliikettä voidaan hallita parhaalla mahdollisella tavalla, tulee pyrkiä siihen, että myös laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteessa viranomaisilla on mahdollisuus tosiasiallisesti selvittää heille kuuluvista tehtävistä. Turvapaikkahakemuksen rekisteröinti ja vastaanottaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä hoitaa laadukkaasti. Samalla saadaan paras mahdollinen käsitys siitä, keitä maahan tulevat henkilöt ovat. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on syytä huomioida, että laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteessa on vieraalla valtiolla halutessaan paremmat mahdollisuudet saada maahan sellaisia henkilöitä, jotka voivat tarkoituksellisesti toimia vahingollisesti Suomea kohtaan.

Rajamenettelyssä henkilöt ovat velvollisia pysymään heille osoitetussa paikassa, johon heidät majoitetaan ja jossa heille järjestetään vastaanottopalvelut, käytännössä siis vastaanottokeskuksessa, odottamassa asiansa käsitteilyä ja ratkaisua. Jotta tämä voitaisiin mahdollistaa tulisi paikka olla selvästi rajattu alue, josta poistuminen ei olisi mahdollista ilman valvontaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa aidalla rajattua aluetta. Jos asiansa käsitteilyä odottavia henkilöitä, joilla on velvollisuus pysyä heille osoitetussa paikassa, on tuhansia, voi tämä asettaa viranomaisille haasteita monilla tavoin. Esimerkiksi miten elämiseen tarvittavat päivittäiset asiat saadaan hoidettua ja miten yleinen järjestys ja turvallisuus yllä pidetään alueella, josta poistuminen ei ole sallittua.

”Poistumislupa” vastaanottokeskuksesta rajamenettelyssä voidaan antaa painavasta henkilökohtaisista syistä. Esitysluonnoksen mukaan luvan voisi saada esimerkiksi lähiomaisen hautajaisten vuoksi. Kuitenkin esitysluonnoksessa halutaan turvata poistuminen välttämättömään asiointiin. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta siitä, missä tilanteessa henkilöllä on oikeus poistua vastaanottokeskuksesta rajamenettelyn aikana ja jättää varsin lavean tulkintamahdollisuuden poistumisoikeuteen. Tämä tulisi ainakin huomioida

mahdollisuuksien mukaan viranomaisten omassa ohjeistuksessa asiaan liittyen, jotta yhdenvertaisuus poistumislupien osalta saataisiin mahdollisimman hyvin turvattua. Välttämättömyyshyödykkeiden hankkiminen tulisi järjestää esimerkiksi siten, että kioskityyppinen asiointi voidaan hoitaa vastaanottokeskuksen alueella. Poistumisiin liittyvien väärinymmärrysten välttämiseksi olisi ensiarvoisen tärkeää tiedottaa vastaanottokeskuksiin majoitetuville heidän velvollisuudestaan oleskella alueella sekä siitä, että luvaton poistuminen saattaa johtaa ulkomaalaislain turvaamistoimien käyttöön. Käytännössä tämä tarkoittaisi säilöön ottamista. On hyvä, että ulkomaalaislain 121 §:ään lisätään uusi vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuotoon perustuva 7 kohta. Henkilö voitaisiin 7 kohdan perusteella ottaa rajamenettelyn ajaksi säilöön, jos yksilöllisen arvioinnin perusteella se olisi välttämätöntä rajamenettelyn asiamukaiseksi järjestämiseksi laissa säädetyn lyhyen määräajan kuluessa ja menettelyn tarkoituksen turvaamiseksi.

Rajamenettelyssä Maahanmuuttoviraston käsittelyaikavelvoite on neljä viikkoa hakemuksen jättämisestä päätöksen tekemiseen. Jos päätös on kielteinen, tulee tämän jälkeen mahdollinen muutoksenhaku, jolle ei ole säädetty erillistä käsittelyaikavelvoitetta täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen ratkaisemiselle säädettyä seitsemän päivän määräaikaa lukuun ottamatta. Edellä olevasta voidaan perustellusti olettaa, että henkilöiden velvoite pysyä heille osoitetussa paikassa on useassa tapauksessa asian käsittelyn osalta vähintäänkin useita viikkoja. Esityksen mukaan rajamenettelyn kesto olisi enimmillään 63 päivää.

Esityksen mukaan rajamenettely päättyisi, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei annettaisi tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä. Tiedoksianto aika on varsin lyhyt, jos henkilön tavoittamisessa on ongelmia ja henkilö yrittää esimerkiksi piileskelemällä välttää tiedoksiantotilannetta. Jos tiedoksianto aika venyy pidemmäksi poliisista riippumattomista syistä, olisi tämä syytä huomioida siten, ettei se automaattisesti päättäisi rajamenettelyä.

Rajamenettelyn soveltaminen päättyisi esityksen mukaan myös, jos tuomioistuin päättää täytäntöönpanon kieltämisestä. Jos hakija ei hae hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä tai jos hallinto-oikeus ei kieltoa määrää, rajamenettely päättyisi esityksen mukaan 14 päivän kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on ulkomaalaislain 201 §:n mukaan tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Osana rajamenettelyä päätöksen täytäntöönpanevalle viranomaiselle varattaisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulon jälkeen 14 päivän aika maasta poistamisen valmistelua varten. Jää hieman epäselväksi katso taanko tässä kohtaa esimerkiksi matkalippujen tilaaminen tai henkilön identifioinnin aloittaminen sellaiseksi toimeksi, ettei rajamenettely pääty. Tämän 14 päivän määräajan jälkeen henkilön liikkumisvapaus ei enää olisi rajoitettu rajamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella. 14 päivän aikaa voidaan pitää varsin haasteellisena, esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllä ei

ole vaadittavia matkustusasiakirjoja ja hänet pitäisi erikseen identifioida palautusta varten, jos tätä aikaa ei katsota maasta poistamisen valmisteluksi. Samoin esimerkiksi saattaen tapahtuvan maasta poistamisen järjestelyjen tekeminen 14 vuorokauden sisällä aina maasta poistumiseen saakka saattaa olla haasteellista. Samalla on hyvä tiedostaa, että palautukset joidenkin kohdemaiden osalta ovat erittäin haasteellisia ja käytännössä vain yksittäisiä henkilöitä saadaan palautettua eli näiden maiden kansalaisten osalta asiaa tuskin saadaan käsiteltyä loppuun rajamenettelyssä. Jos kyseessä on tilanne, jossa maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta muutoliikettä välineellistäen, on hyvin todennäköistä, ettei henkilöitä saada palautettua myöskään takaisin lähtömaahan, vaikka heillä olisikin sinne oleskelulupa.

Jos henkilöt eivät noudata velvollisuuttaan pysyä asiansa käsittelyn ajan heille osoitetussa vastaanottokeskuksessa voi ulkomaalaislain mukaiset säilöön ottamisen edellytykset täytyä, toisaalta samaan aikaan tulee tiedostaa se, että Suomessa säilöönottokapasiteetti on tällä hetkellä noin 140 asiakaspaikkaa, eli säilöön ottaminen on tämän hetkisen rajallisen säilöönottokapasiteetin valossa varsin rajoitettu ratkaisu asiaan.

Rajamenettelyä voidaan pitää kannatettavana ja hyvänä lisänä parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta laajamittaista maahantuloa tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta.

Rajamenettelyyn varautumisessa olisi tärkeätä varmistaa riittävä vastaanottokapasiteetti, riittävä viranomaiskapasiteetti asian käsittelyyn (hakemusten vastaanottaminen ja päätöksen teko), muutoksenhaun resurssit sekä tulkkaus- ja oikeusavun saatavuus, jotta rajamenettely saadaan pidettyä sujuvana. Sujuva ja oikeusvarma menettely on koko prosessin ja hakijan näkökulmasta tärkeä asia.

Jakelu

Eduskunnan hallintovaliokunta, HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg
Poliisitarkastaja Marjo Tyynelä
Poliisihallitus, Esikunta
Sisäministeriö, poliisiosasto