



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 8.9.2022

Hallituksen esitys (HE 103/2022 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta -

Rajamenettelyn käyttöönotto

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on 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 (2013/32/EU, uudelleenlaadittu) mukainen rajamenettely.

Hallituksen esityksen taustalla on 24.2.2022 julkaistu selvitys lainsäädännön kehittämistarpeista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi (sisäministeriön julkaisu 2022:20). Esitys on osa lainsäädäntömuutosten kokonaisuutta, joilla pyritään vastaamaan kiireellisimpiin rajaturvallisuuteen kohdistuviin uhkiin mahdollisimman kattavasti. Kokonaisuudesta on jo eduskunnassa hyväksytty muutokset valmiuslakiin (HE 63/2022 vp) ja rajavartiolaiton lakiin (HE 94/2022 vp). Rajamenettelyn käyttöönoton mahdollistamisen tarkoituksena on täydentää viranomaisten käytössä olevia keinoja hallita nopeassa ajassa kasvavaa poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vastata muuttoliikkeen välineellistämiseen samalla turvaten hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellyksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden edellyttämällä tavalla.

Mikä rajamenettely on?

Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. EU:n turvapaikkamenettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn tarkoituksesta ja raameista, joiden sisällä menettelystä tulee säätää kansallisessa laissa. Rajamenettelyn tarkoituksena on saada nopeasti ratkaistua jäsenvaltion ulkorajalla ne hakemukset, joiden osalta todennäköisyys kansainvälisen suojelun saamiseen on alhainen. Direktiivin antaa mahdollisuuden säätää menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi; ja/tai b) hakemuksen sisältö tilanteissa, joissa hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Päätökset on tehtävä kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

Rajamenettelyn käyttöönotto

Esitetyn mukaan valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Näillä tilanteilla tarkoitetaan samoja tilanteita, kuin mitä tarkoitetaan uudessa rajavartiolaiton 16 §:n 2 momentissa, jossa mahdollistetaan turvapaikanhaun keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta erillisenä asiana tai yhdistettynä rajavartiolaiton 16 § 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen.

Rajavartiolain 16 §:n 2 momentin mukainen turvapaikanhaun keskittäminen on mahdollista ainoastaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajamenettelyn käyttöönotolle ei ehdoteta samanlaisia reunaehtoja. Rajamenettelyn käyttöönoton edellytykseksi ei myöskään ehdoteta, että valtioneuvosto olisi tehnyt rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen tai sellaista harkitsisi. Maahantulijoiden määrä voi nousta nopeasti sellaiseksi, että tilanteen hallinnan ylläpitämiseksi on ryhdyttävä joihinkin toimiin, vaikka turvapaikanhaun keskittämisen edellytykset eivät olisikaan vielä käsillä. Näissä tilanteissa rajamenettelyn hyödyt korostuvat, kun poikkeuksellisissa olosuhteissa pystytään tehokkaasti tunnistamaan suojelua todella tarvitsevat henkilöt ja ne, joilla ei ole perusteita suojelulle ja estämään jälkimmäisen ryhmän edelleen liikkuminen Suomesta muihin EU:n jäsenvaltioihin.

Menettelyn soveltaminen

Rajamenettelyä voitaisiin esityksen mukaan soveltaa, jos ulkorajalla tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn soveltamiselle ehdotetaan myös rajoituksia ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esitetään muutosta myös turvapaikkapuhuttelua koskevaan 97 a §:ään niin, että Maahanmuuttovirasto voisi oman harkintansa mukaan, ilman hakijan suostumusta, pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa puhutteluun osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena olisi toimivaltainen viranomainen määrittelemään yksittäisen hakemuksen käsittelyyn sovellettavan menettelyn. Määrittäminen tapahtuisi sen tiedon perusteella, mitä hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomainen kirjaa UMA-järjestelmään. Oikean menettelyn määrittelemisessä olisi mahdollista käyttää UMA-järjestelmän automaattista seulontaa, jota Maahanmuuttovirasto käyttää nykyisinkin oikeaa menettelyä määritellessään.

Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä rajamenettelyn ajan

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Tämä esitetään toteutettavan niin, että rajamenettelyä sovellettaessa poikettaisiin ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesta ulkomaalaisen laillisen oleskelun määritelmästä ja 41 §:ssä säädetystä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapauden rajoitus toteutettaisiin siten, että hakijalla olisi velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Hakija ei siten olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vapaasti vastaanottokeskuksen alueella toisin kuin säilöön otettuna.

Hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hänellä ei ole oikeutta järjestää asumistaan muualla yksityisesti. Koska rajamenettely edellyttäisi esityksen mukaan myös hakijan oleskelua tietyllä alueella, kyse olisi hakijan liikkumisvapauden rajoituksesta osana sovellettavaa menettelyä. Esitetyn mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan antaa luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Sääntely perustuisi vastaanottodirektiivin 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. Erotuksena säilöönottoyksiköstä, poistumista vastaanottokeskuksen alueelta ei esitetyn mukaan estettäisi tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein. Henkilön halun hakea ja saada kansainvälistä suojelua Suomesta arvioidaan olevan huomattavalle osalle hakijoista riittävä kannuste

pysyä vastaanottokeskuksen alueella ja noudattaa sääntöjä, joita vastaanottokeskuksen säilyminen turvallisena ja viihtyisenä asuinympäristönä kaikille asukkailleen edellyttää.

Hakija voitaisiin edellytysten täytyessä ottaa rajamenettelyn ajaksi myös säilöön, jotta rajamenettelyn soveltaminen ja hakemuksen perusteiden tutkiminen voitaisiin turvata. Tähän liittyen esitetään muutosta myös ulkomaalaislain säilöön ottamisen edellytyksiä koskevaan 121 §:n 1 momenttiin. Muutos perustuu vastaanottodirektiivissä säilöönoton edellytyksistä säädettyyn. Säilöönottoon voitaisiin rajamenettelyssäkin turvautua vain yksilöllisen arvioinnin perusteella tehtävällä päätöksellä, jonka jälkeen käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä. Säilöönotto ei rajamenettelyssäkään voi siis olla systemaattista.

Rajamenettelyn päättymisen

Hakijan oikeusturvan varmistamiseksi rajamenettelyn päättymisestä ehdotetaan säädettäväksi selkeästi ja tarkkarajaisesti, jolloin päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Turvapaikkamenettelyn ollessa vielä kesken, rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos sen soveltamisperusteet eivät enää täyty, koska hakemusta ei voitaisi jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä tai jos tarvittavaa tukea ei enää voitaisi rajamenettelyssä antaa hakijoille, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Hakemuksen tutkintaan jatkettaisiin tällöin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Rajamenettely hakijalle säädettyine velvollisuuksineen jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä ehdotetun neljän viikon määräajan sisällä. Rajamenettely päättyisi tällöin kolmessa tilanteessa: jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei annettaisi tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä; jos hallinto-oikeus päättäisi täytäntöönpanon kieltämisestä; tai 14 päivän kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt täytäntöönpanoa.

Rajamenettelyn toimivuuden kannalta olennaista on käännättämispäätöksen saaneen henkilön poistaminen maasta mahdollisimman nopeasti. Maastapoistamismenettely ei rajamenettelyn kohdalla poikkea normaalimenettelystä. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanon valmisteluun tarvittavaan kokonaisaikaan vaikuttaa paitsi käytännön järjestelyihin tarvittava aika ja käytettävissä olevat resurssit, myös vastaanottavan valtion valmius paluuyhteistyöhön. Rajamenettelyn päättymiselle ehdotetun määräajan vuoksi maastapoistamismenettely olisi esitetyn mukaan kuitenkin pyrittävä aloittamaan ehdotetun 14 päivän sisällä siitä, kun käännättämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Määräajan jälkeen henkilön liikkumisvapaus ei enää olisi rajoitettu rajamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella vaan tarvittaessa ja edellytysten täytyessä käytössä olisi ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimet maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Lopuksi

Toisin kuin direktiivissä, rajamenettely ehdotetaan otettavan erikseen käyttöön valtioneuvoston niin päättäessä edellä mainituissa tilanteissa. Näiden tilanteiden sisältöä ja kehitystä on mahdoton täysin arvioida ennakolta. Rajamenettelyn käyttöönotto ja sen edellyttämät toimet on huomioitava valmius- ja varautumissuunnittelussa siten, että hakemukset voidaan ohjata turvapaikkamenettelyyn prosessin tehokkuutta ja sujuvuutta sekä hakijan oikeusturvan, että viranomaisen toiminnan näkökulmasta parhaiten palvelevalla tavalla. Suunnittelussa on huomioitava myös tilanteet, joissa suuri määrä hakijoita ohjautuisi rajamenettelyyn, jossa heidän liikkumisvapautensa on rajoitettu. Varautumis- ja valmiussuunnitelmien täytäntöönpano ei enää erikseen edellytä uusia lainsäädäntötoimia. Esitetty tehostaa ja parantaa viranomaisten kykyä nopeasti reagoida muuttuviin olosuhteisiin ja osaltaan parantaa Suomen valmiutta varautua ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin, jotka johtuvat maamme vaikutusvallan ulkopuolelle jäävistä syistä.