

25.02.2024

POL-2024-24637

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö; hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta, VN/22620/2023.

Poliisihallituksen lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi rajamenettelyn käyttöönottamiseksi

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönottoa ja soveltamista Suomessa sekä nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskevaa ulkomaalaislain sääntelyn uudistamista.

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Turvapaikkamenettelydirektiivi asettaa rajamenettelylle tietyt soveltamista koskevat raamit, joiden mukaisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisällytetään ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole siihen vielä sisällytetty.

Valmistelussa on hyödynnetty aiemmin annetun ja eduskunnassa rauenneen hallituksen esityksen 103/2022 vp valmistelun aikana tehtyjä selvityksiä ja arvioita sekä perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaa lausuntoa PeVL 44/2022 vp.

2 Poliisihallituksen lausunto rajamenettelystä

Rajamenettelystä ja nopeutetusta menettelystä säädetään 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (menettelydirektiivi). Rajamenettelyä koskeva menettelydirektiivin sääntely ei ulotu paluun toteuttamiseen.

Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää direktiivin II luvussa esitettyjen peruseräotteiden ja takeiden mu-

kaisesti 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.

Nopeutetussa käsittelyssä päätös asiassa tulee tehdä direktiivin artiklan 2 kohdan mukaan neljän viikon kuluessa. Jos tuohon neljän viikon käsittelyaikaveloitteeseen ei päästä hakijan on annettava tulla Suomeen ja asia on käsiteltävä direktiivin muiden säännösten mukaisesti. Määräaika ei sisällä muutoksenhakuun käytettävää aikaa, eikä tällaisesta ajasta säädetä direktiivissä erikseen.

Jos laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa Suomeen saapuu lyhyessä ajassa useita tuhansia turvapaikanhakijoita, joihin kaikkiin tulisi soveltaa rajamenettelyä, asettaisi se kovan haasteen Maahanmuuttovirastolle pysyä neljän viikon käsittelyaikaveloitteessa nykyisillä resursseilla. Myös riittävän suuret majoitustilat ja riittävä henkilöstö niiden ylläpitämiseen muodostuisi haasteelliseksi rajamenettelyssä. Jos vain osa turvapaikanhakijoista, jotka tulisi ohjata rajamenettelyyn, ohjattaisiin rajamenettelyyn, heikentäisi tämä osaltaan rajamenettelystä saatavia hyötyjä ja lain tarkoitusta.

Toisin sanoen: laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa, jos maahantuloa ei rajalain 16 §:n nojalla rajoitettaisi, rajamenettely edellyttäisi merkittäviä viranomaisresurssien lisäystarpeita asioiden käsittelyyn.

Rajamenettely ei nyt käsillä olevassa itärajan tilanteessa olisi merkittävä etu, mutta hyvä lisä viranomaisten "työkälpakkiin" nykytilanteeseen verrattuna. Rajamenettelyyn ohjautuisi varsin vähän ulkomaalaisia, koska hakijaprofiili itärajan tämän hetkessä tilanteessa kansalaisuuksien osalta on pitkälti sellainen, mikä edellyttää turvapaikkatutkintaa.

Direktiivin 43 artiklan 3 kohdan mukaan, jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävä kansainvälisen suojelun hakemuksen ulkorajalla¹ tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan ulkorajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.

Koska rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan EU:n ulkorajalla tehtyihin hakemuksiin, ottaisi Suomessa mahdollisesti rajamenettelyyn ohjautuvan hakemuksen käytännössä vastaan rajatarkastusviranomainen, joka myös rekisteröi hakemuksen, ja jolle hakemus myös jätetään. Ulkomaalaislain 95 §:n perusteella menettelydirektiivin mukaisen hakemuksen rekiste-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta komissio täsmentää, että rajamenettelyssä kyse on unionin ulkorajoista

röinti ja jättäminen tapahtuvat käytännössä samaan aikaan. Tässä yhteydessä edellytetään sitä, että rajatarkastusviranomaisella on asianmukaiset tiedot ja taidot sekä tarvittava koulutus rajamenettelyyn ohjautuvien seulonnan osalta, jotta menettelydirektiivin velvoitteet tulee täytettyä. Seulontaa tehtäessä kuormitusta lisäksi merkittävästi sellaiset turvapaikanhakijat, joilla ei ole hallussaan henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja.

Nyt käsillä olevassa itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteessa rajatarkastusviranomaisen ei ole käytännössä kyennyt ottamaan vastaan turvapaikkahakemuksia rajanylityspisteillä, niiden aukiollessa, vaan hakemukset on otettu vastaan Maahanmuuttoviraston, poliisin ja rajatarkastusviranomaisen yhteistyössä perustamassa keskitetyssä hakemusten vastaanottopisteessä. Keskitetyt hakemusten vastaanottopisteet ovat olleet Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskuksissa.

Rajamenettelyn tilanteessa tulee huomioida ensisijainen viranomaisvastuu hakemusten vastaanottamiseen liittyen, mikä on rajatarkastusviranomaisella. Jos rajatarkastusviranomaisen ei sille rajamenettelyssä määrätystä tehtävästä kykene laajamittaisen maahantulon tilanteessa huolehtimaan voi poliisi tukea asiassa rajatarkastusviranomaisesta. Rajamenettelyssä hakemusten ensisijainen käsittelyvastuu on rajatarkastusviranomaisella ja poliisi on toissijainen turvapaikkahakemusten vastaanottaja. Tämä asia tulisi kirjata myös ulkomaalaislain 95 a §:ään samassa järjestyksessä. Perusteluissa on nyt kirjattuna "tiedon antaa tällöin poliisi tai rajatarkastusviranomaisen", mikä tulisi vaihtaa muotoon "tiedon antaa tällöin rajatarkastusviranomaisen tai poliisi".

Rajamenettelyyn otettua hakijaa ei päästetä maahan oikeudellisessa merkityksessä, on puhuttu ns. juridisesta fiktiosta. Menettelydirektiivissä edellytetään, että hakemus ratkaistaan rajamenettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä.

Komissio on suhtautunut sallivasti sellaiseen tulkintaan, jossa rajana ja kauttakulkualueena voidaan tulkita olevan myös rajan ja kauttakulkualueen läheiset alueet. Se mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan tuolla läheisellä alueella ei selviä esimerkiksi kilometrimääränä. Kuitenkin Komissio on jopa kannustanut menettelyasetuksen neuvottelujen yhteydessä maantieteellisten olosuhteiden mukaisiin parhaisiin ratkaisuihin. Direktiivi edellyttää, että hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Sääntely ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Rajamenettelyn toteuttaminen Komission antamissa raameissa on jätetty kansallisesti säädettäväksi.

Tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta. Suomessa hallintotuomioistuinten käsittelyajat ovat nykyiselläänkin pitkiä, vähintään kuukausia. Vaikka menettelydirektiivin rajamenettelyn edellyttämä neljän viikon enimmäiskäsittelyaika ei

pidä sisällään muutoksenhakuun käytettävää aikaa muodostaa hallintotuomioistuinten pitkät käsittelyajat pullonkaulan kokonaisprosessille. Miten hallintotuomioistuinten kyky käsitellä valituksia sujuvasti, kokonaisprosessia tukien, voidaan varmistaa? Pitkät muutoksenhakuun liittyvät käsittelyajat johtavat samalla pitkään rajamenettelyaikaan ja aiheuttaa siten haasteita rajamenettelyyn varattujen vastaanottokeskusalueiden kapasiteetin riittävyydelle. Pitkä oleskelu rajamenettelyssä voi myös lisätä riskiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta - häiriökäyttäytymisen lisääntyminen on mahdollista, kun hakija turhautuu asian käsittelyn pitkittymiseen.

Poikkeuksena pääsääntöön on nopeutetun menettelyn soveltaminen sillä perusteella, että hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä, joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen, tai hakemuksen tutkimatta jättäminen sillä perusteella, että jokin muu maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi. Näissä tilanteissa jäsenvaltion on sallittava hakijoiden jäädä alueelleen siihen asti, kun määräaika, jonka kuluessa näiden on käytettävä oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, on päättynyt, ja silloin, kun tällaista oikeutta on käytetty määräajassa, odottamaan muutoksenhaun tulosta. Saman artiklan 7 kohdan mukaan 6 kohtaa voidaan soveltaa rajamenettelyssä ainoastaan sillä edellytyksellä, että hakijalla on käytössään tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeusapu ja vähintään viikko aikaa valmistella ja esittää tuomioistuimelle pyyntönsä ja perustelut, jotka puoltavat sitä, että hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta, ja että saman artiklan 6 kohdassa tarkoitetun pyynnön tutkinnan puitteissa tuomioistuin tutkii määrittävän viranomaisen kielteisen päätöksen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta. Jos nämä edellytykset eivät täyty, tulee hakijan antaa jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

Rajamenettely vaikuttaisi joltain osilta olevan jossain määrin sekava kokonaisuus. Yhtäällä siinä todetaan, ettei rajamenettelyn yhteydessä rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä oleskeleva rajamenettelyssä oleva ulkomaalainen ole saapunut juridisessa mielessä Suomeen, mutta toisaalta olisi kuitenkin Suomen lainkäytön piirissä ja siten Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voitaisi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Jokainen Suomeen saapunut, vaikkakin rajamenettelyssä ja ns. juridisessa fiktiossa maassa oleskeleva ulkomaalainen on kuitenkin fyysisesti saapunut Suomeen. Jos ulkomaalainen saa asiassaan kielteisen päätöksen jää hänen konkreettinen maasta poistaminen juridisen fiktion sijaan viranomaisen tosiasialliseksi tehtäväksi. Samat maasta poistamista koskevat haasteet tulevat siis konkreettisesti esille myös rajamenettelyssä, joita on vielä vuonna 2024 ratkottu joidenkin Suomeen vuosien 2015-2016 aikana saa-

puneiden ulkomaalaisten osalta. Jos Suomella ei ole voimassa olevaa kahden välistä palautussopimusta palautuksen kohdemaan kanssa, jäävät nämä maastapoistamispäätöksen saaneet ulkomaalaiset, jotka eivät noudata saamaansa viranomaispäätöstä, joidenkin kansalaisuuksien osalta Suomeen, koska heitä ei pystytä viranomaistoimin palauttamaan.

Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistettaisiin estein. Kuitenkaan hänen poistumista rajamenettelystä vastaanottokeskuksesta ei estettäisi voimakeinoin. Poistuminen alueelta olisi velvollisuudesta huolimatta mahdollista vastaanottokeskuksen johtajan luvalla painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Esityksen mukaan painava henkilökohtainen syy on lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset taikka muu painava henkilökohtainen syy. On hyvä, että kynnyks poistumisluvan saamiselle on nostettu korkeaksi, jos näin ei olisi menettäisi oleskeluvelvollisuus rajamenettelyssä käytännössä merkityksensä.

Se, ettei ulkomaalaisen poistumista vastaanottokeskuksesta rajamenettelyn yhteydessä voida estää voimakeinoin tarkoittanee käytännössä sitä, että oleskelu rajamenettelyssä lopulta perustuu rajamenettelyssä olevan henkilön omaan tahtoon.

Ilman lupaa rajamenettelystä poistuminen voitaisiin katsoa säilöön ottamisen perusteeksi ja ulkomaalaislakiin esitettäisiin uutta säilöön ottamista koskevaa edellytystä, mitä voidaan pitää erittäin tärkeänä lisäyksenä ulkomaalaislakiin. Se että rajamenettelyn soveltaminen on esityksessä omana kohtanaan ulkomaalaislaissa säilöön ottamisen erityisissä edellytyksissä selventää asiaa merkittävästi, myös käräjäoikeuksien säilöönottokäsittelyjen osalta. Toisaalta, jos henkilö voi poistua halutessaan rajamenettelystä ja siten kadota, niin voitaneen perustellusti kysyä: miten säilöön ottamista voidaan tässä kohtaa ylipäänsä soveltaa, kun henkilö on voinut poistua ja kadota, eikä näin ollen ole henkilöä, joka voitaisiin ottaa säilöön?

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa rajamenettelyn säilöön ottoa koskevat päätökset mahdollisesti lisääntyisivät ja siten kuormittaisivat säilöönottopäätösten osalta rajatarkastusviranomaista ja poliisia, mikä johtaisi siihen, että säilöön oton jatkamiseen liittyvät tuomioistuinkäsittelyt lisääntyisivät ja se kuormittaisi käräjäoikeuksia.

Rajamenettelyä ja liikkumisoikeuden rajoittamista eli velvollisuutta pysyä vastaanottokeskuksessa rajamenettelyn ajan voidaan pitää hyvänä muutoksena nykyiseen turvapaikkaprosessin vapaaseen liikkumiseen verrattuna, koska sillä voidaan paremmin kontrolloida turvapaikkaprosessissa olevia ulkomaalaisia ja edistää turvapaikka-asian nopeampaa käsittelyä. Myös se, että vastaanottokeskuksen alueella pysymistä varmistettaisiin esteillä kuten aidoilla ja porteilla sekä kulunvalvonnalla voidaan pitää hyvänä,

tämä on myös hakijan etu, ettei hän voi tahattomasti poistua alueelta, jolla on velvoitettu pysymään.

Rajamenettelyssä oleville ulkomaalaisille on tavoitteena osoittaa sellainen vastaanottokeskusalue, joka on riittävän laaja, jotta hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalveluiden saaminen voitaisiin turvata. Vastaanottokeskuksen henkilöstöllä tulee olla keskeinen rooli rajamenettelyyn liittyvän informaation antamisessa rajamenettelyssä oleville turvapaikanhakijoille heidän oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyen. Mahdollisuus tahattomaan poistumiseen rajamenettelystä tulee olla tosiasiallisesti estetty ja poistumiskiellosta tulee informoida rajamenettelyssä olevia riittävällä tavalla. Tällä voitaisiin mahdollisesti vähentää rajamenettelystä poistumista ja säilöön ottamisen tarvetta.

Säilöön ottaminen rajamenettelyssä todennäköisesti johtaisi myös siihen, että Suomen säilöönottokapasiteetti nykyisten säilöönottoyksiköiden osalta olisi käytännössä hyvin nopeasti täynnä, kun tällä hetkellä tätä kirjoitettaessa säilöönottoyksiköissä on vapaita paikkoja vain joitakin kymmeniä. Tämä edellyttäisi siis lisää säilöönottokapasiteettia. Rajamenettelyyn käytettäviä tiloja pohdittaessa olisi kokonaisuuden kannalta hyvä, jos säilöönottotilat olisivat sijainniltaan lähellä vastaanottokeskusta tai jopa osa sitä.

Rajamenettelyä tulisi soveltaa yhdessä rajavartiolaitoslain 16 §:n kanssa, mikä viranomaistoiminnan näkökulmasta mahdollistaisi käytännössä rajamenettelyn. Sulkemalla rajanylityspisteitä ja keskittämällä turvapaikanhakeminen yhdelle tai muutamalle rajanylityspisteelle voitaisiin mahdollistaa paremmin rajamenettelyn käsittelyaikavelvoitteissa pysyminen viranomaistoiminnassa, kun maahantulijoiden määrää saataisiin rajoitettua.

Rajamenettelyn soveltamisessa ja käsittelyaikavelvoitteessa pysymisessä on myös keskeisenä haasteena tulkkien saatavuus.

Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelystä säädetään direktiivin 31 artiklassa. 31 artiklan 8 kohta sisältää yksityiskohtaisen luettelon nopeutetun menettelyn perusteista.

Myös nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Jos hakemuksen tutkinnan kuluessa tulee esiin perusteita kansainväliselle suojelulle, rajamenettelyn soveltaminen lopetetaan ja samalla hakijan rajamenettelyyn liittyvä velvollisuus pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella lakkaa. Rajamenettely tai nopeutetun menettelyn käyttäminen ei siis rajaa hakijan mahdollisuuksia hakea tai saada kansainvälistä suojelua Suomesta.

Nopeutetun menettelyn käyttämisen alan laajentamista esityksessä ehdotetulla tavalla siihen, jos 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 on pidettävä kannatettavana.

Hakijan oikeudet ovat samat, oli kyseessä normaali turvapaikkamenettely tai nopeutettu menettely.

Rajamenettely tai nopeutettu menettely ei rajaa hakijan mahdollisuutta hakea muutosta saamaansa kielteiseen päätökseen. Suomessa hallintotuomioistuinten käsittelyajat ovat nykyiselläänkin pitkiä, vähintään useita kuukausia. Miten hallintotuomioistuinten kyky käsitellä valituksia sujuvasti, kokonaisprosessia tukien, voidaan varmistaa?

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Ari Jokinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 25.02.2024 klo 17:12. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Sisäministeriö, maahanmuutto-osasto

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki
Poliisitarkastaja Marjo Tyynelä
Sisäministeriö, poliisiosasto