

Vastaanottaja  
Sisäministeriö

VN/22620/2023

## Maahanmuuttoviraston lausunto: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Virasto kannattaa nopeutetun menettelyn laaja-alaisempaa käyttöönottoa turvapaikkamenettelydirektiivin sallimissa rajoissa, sekä rajamenettelyn käyttöönottoa. Nopeutetun menettelyn implementointi ulkomaalaislakiin turvapaikkamenettelydirektiiviä vastaavasti laajentaa mahdollisuutta käsitellä turvapaikkahakemus tässä menettelyssä, nopeutetulle menettelylle asetetussa 5 kuukauden määräajassa. Nopeutettua menettelyä voidaan sen soveltamisalan laajennuttua käyttää edellytysten täytyessä aiempaa laajemmin, ja sitä kautta myös tehokkaammin toimeen pantavien maasta poistamispäätösten määrä kasvaisi.

### Vaikutukset turvapaikkaprosessiin

Nopeutetun menettelyn laaja-alaisemman käytön mahdollisuus voi viime kädessä vaikuttaa koko turvapaikkamenettelyn uskottavuuteen, ja mahdollistaa myös normaalissa menettelyssä tutkittujen kansainvälisen suojelun hakemusten tehokkaamman käsittelyn, palvelen siten niitä hakijoita, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa. Maahanmuuttovirasto huomauttaa kuitenkin tässä yhteydessä, että nopeutetun menettelyn laaja-alaisempi käyttö edellyttää lisää resursseja turvapaikkahakemusten seulontaan, kuten myös nopeutetun menettelyn laaja-alaisempaan läpivientiin. Mikäli virasto ainoastaan suuntaisi resurssejaan aiempaa enemmän nopeutetun menettelyn käyttämiseen esimerkiksi tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävien uusintahakemusten kohdalla, tämän vaikutukset voisivat heijastua myös normaalimenettelyn keston, sitä hidastavasti, uusintahakemusten määrän muodostaessa merkittävän osuuden hakemusten kokonaismäärästä. Esimerkiksi vuonna 2023 uusintahakemusten määrä 813 oli 15 % jätetyistä hakemuksista. Uusintahakemuksiin tehtyjen päätösten määrä oli noin neljänneksen kaikista päätöksistä

(883/3586). Näistä 512 eli 58 %:iin tehtiin aineellinen päätös ja 330 (37%) jätettiin tutkimatta, loppujen asioiden rauettua. Maahanmuuttovirasto viittaa 18.12.2023 sisäministeriölle toimittamiinsa vastauksiin rajamenettelyn vaikutuksista turvapaikkatutkintaan. Virasto voi tarvittaessa toimittaa sisäministeriölle arvioita nopeutetun menettelyn käytön laajenemisen vaikutuksiin liittyen.

Nopeutettu menettely ja rajamenettely ovat molemmat nimensä mukaisesti menettelyjä. Jokaisella on edelleen oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja saada hakemuksensa käsitellyksi yksilöllisesti, perusteellisesti ja oikeudenmukaisesti, kaikkia prosessin sääntöjä ja takeita noudattaen, ja hakijan oikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Toimivan viranomaisyhteistyön merkitys eritoten rajamenettelyn läpiviennissä korostuu, mikäli viranomaisten välisiin toimivaltakysymyksiin ei katsota aiheelliseksi puuttua. Maahanmuuttoviraston ollessa määrittävä viranomainen, on sen velvollisuudeksi todettu vastuu ohjeistaa ja kouluttaa muita viranomaisia, mikä vaatii myös resursseja, koko rajamenettelyyn ohjautumisen rakentuessa käytännössä hakemuksen jättämisen yhteyteen. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että toisen viranomaisen ohjeistamista ei ole mahdollista toteuttaa aukottomasti. Näin ollen mahdollisuus sille, että merkittävästi henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaan rajamenettelyyn ohjautuu asiakas, joka ei sinne lähtökohtaisestikaan kuuluisi, on olemassa. Hakemuksen rekisteröinnin ja mahdollisen automaattisen UMA-ohjautuvuuden jälkeen edelleen tarvitaan manuaalista seulontaa. Käytännössä rajalla tehtäisiin ohjeiden perusteella arvio, soveltuuko hakemus rajamenettelyyn, ja lisättäisiin UMA:an tästä tiedot. Työnhallinnan eri työkaluja voidaan hyödyntää siinä, että vireillepanossa tehdystä merkinnästä mahdollisesta rajamenettelystä saadaan automaattisesti tieto Maahanmuuttovirastossa. UMA:n työnhallinta mahdollistaisi ilman kehitystoimia myös muun muassa hakemuksen käsittelyn keston automaattisen seurannan ja siihen liittyvät automaattiset ilmoitukset.

Turvapaikkaprosessia ja rajamenettelyä koskevan olennaisen tiedon antaminen heti menettelyn alkaessa eli hakemusta jätettäessä asiakkaalle on keskeisessä roolissa menettelyn asianmukaiseksi toteuttamiseksi, sekä viranomaisen, että asiakkaan kannalta. Myös tieto menettelyn päättymisestä on asiakkaalle keskeinen. Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu tämän tiedon kulusta, että asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen tulisi varmistaa, että hakija saa oikea-aikaisesti tiedon tämän velvollisuuden päättymisestä. Menettelyn päättymisen vaikuttaessa merkittävästi hakijan oikeuksiin ja siten tiedonkulun varmistamiseksi asiakkaalle Maahanmuuttovirasto katsoo, että kyseinen seikka tulisi kirjata lain tasolle.

### **Turvapaikkapuhuttelujen järjestäminen käsittelyaikojen puitteissa**

Rajamenettelyn läpivienti hakemuksen jättämisestä päätökseen neljässä viikossa, kuten myös nopeutetun menettelyn käyttäminen, vaatii Maahanmuuttovirastolta hakemuksen vastaanottavan viranomaisen ohjeistamista, resursseja ja kykyä ripeästi järjestää asianmukainen puhuttelutilaisuus asiakkaan hakemuserusteiden selvittämiseksi. Tämä ripeä järjestäminen ja nopeaa järjestelyä edellyttävän työn lisääntyvä määrä vaatii sekin lisäresursseja, sekä toimivaa, joustavaa ja tehokasta yhteistyötä puhutteluun osallistuvien tahojen, eli tulkkien ja oikeusavustajien kanssa. Eritoten nopeutettuun menettelyyn ohjau-

tuisi harvinaisempia kieliä puhuvia hakijoita, mikä aiheuttaa haasteita tulkkauksen osalta. Esimerkiksi vuonna 2023 ilmeisen perusteettomaksi arvioitiin 143 hakemusta, joissa 67 % asiakkaista puhui niin sanottuja harvinaisia kieliä, joissa käytettävissä olevien tulkkien määrä on tyypillisesti vähäinen. Toisena esimerkkinä Venäjän hybridi-vaikuttamisen seurauksena itärajan yli tulleiden kohdalla loppuvuodesta 2023 kahden kansalaisuuden (Intia ja Pakistan) hakemuksia rekisteröitiin lähes 70 ja hakemukset seuloutuivat mahdollisimman nopeaan käsittelyyn, ja todennäköisesti selkeä enemmistö olisi päätynyt rajamenettelyyn. Hakemusten erityisen nopealle käsittelylle aiheutti haasteita se, että molempia kieliä tulkaavat samat tulkit, joita oli käytettävissä vain 2-3, eivätkä he ole Migrin käytettävissä jokaiselle työpäivälle.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että hallituksen esitykseen olisi syytä kirjata, että viraston on käsittelyaika-rajat ja tulkkien saatavuus huomioiden määritettävä turvapaikkapuhuttelun ajankohta ilman erillistä neuvottelua puhuttelun ajankohdasta avustajan kanssa. Mikäli avustajalle ei ehdotettu aika sovi, hänen tulisi järjestää itselleen sijainen. Hakijalla on oikeus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa. Jotta rajamenettelyn läpivienti neljän viikon määräajassa onnistuisi, on mm. oikeusaputoimistojen resurssoinnissa varmistettava avustajien mahdollisuus osallistua puhutteluihin Maahanmuuttoviraston määräämänä ajankohdana, joka voi tulla hyvin lyhyellä varoitusajalla. Jos näin ei ole, rajamenettelyn tavoitteet eivät toteudu, koska asiakas voi jopa kieltäytyä puhuttelusta, jos hän ei saa avustajaa puhutteluun. Lisäksi on hakijoita, joiden osalta avustaja on puhuttelussa välttämätön.

### **Etäpuhuttelut**

Maahanmuuttovirasto määrittäisi nyt suunnitellun lainsäädännön mukaisesti myös tilanteen, jolloin puhuttelussa käytetään etäyhteyttä puhuttelun toteuttamiseksi. Etäyhteyksien käyttömahdollisuuden täysimääräinen hyödyntäminen vaatii asianmukaisia valmiuksia etäpuhuttelun järjestämiseen rajamenettelyvastaanottokeskuksissa. Maahanmuuttovirasto tuo myös esille, että yhteysongelmien vuoksi tällä hetkellä hakijan suostumuksella pidettyjä etäpuhutteluja ei aina pystytä toteuttamaan luonnokseen kirjatun mukaisesti näköyhteydellä, vaan poikkeuksellisesti puhuttelu on voitu pitää myös ilman luonnoksessa edellytettävää näköyhteyttä.

Ulkomaalaislakiin suunniteltu uusi 97 a §:n 6 momentti edellyttää Maahanmuuttoviraston varmistuvan etäyhteyksin pidettävän turvapaikkapuhuttelun tietoturvallisuudesta. Samoin muussa lainsäädännössä asetetaan virastolle velvollisuus varmistua tietojen asianmukaisesta salassapidosta ja suojaamisesta; tätä vastuuta ei voi siirtää eteenpäin. Etäyhteyksien käyttäminen turvapaikkapuhutteluissa on tähän asti perustunut Maahanmuuttoviraston hyväksymään tietoturvaopikkeamaan, jolla on mahdollistettu avustajien sekä edustajien osallistuminen puhutteluun etäyhteydellä käyttäen heidän omia tilojaan ja laitteitaan. Tietoturvaopikkeama perustui globaalisti sekä Suomessa levinneeseen COVID 19 koronaviruspandemiaan. Poikkeamaa ei ole enää perusteita jatkaa.

Etäyhteyksien käyttö on kriittinen tekijä nopean ja sujuvan prosessin mahdollistamiselle. Tietoturvan varmistaminen etäyhteyksin viraston ulkopuolelta puhutteluun osallistuttaessa on ongelmallista. Maahanmuuttovirasto ei lähtökohtaisesti voi puhutteluun osallistuvan, muualla kuin viraston tai vastaanottokeskuksen tiloissa olevan avustajan tai edustajan osalta taata yhteyden tietoturvaa. Näin ollen Maahanmuuttovirasto suorittaa riskiarviointia etäyhteyden käyttämisen mahdollisuudesta jatkossa, huomioiden myös avustajiin ja edustajiin omissa rooleissaan kohdistuvat salassapitovelvoitteet. Jos avustajien etäosallistumista ei voida jatkossa mahdollistaa, aiheuttaa tämä haasteita avustajien puhutteluihin osallistumiselle. Ensisijaisesti avustajan tulisi osallistua tällöin puhutteluun puhuttelijan tai hakijan kanssa samassa Maahanmuuttoviraston tilassa. Jos avustajan ei ole mahdollista matkustaa, hänen tulisi hankkia itselleen sijainen.

### **Vaikutukset vastaanottoimintaan**

Vastaanottoiminnan kannalta keskeinen kysymys on, millaista rajam enettelyssä olevien asiakkaiden liikkumisen rajoittamista tai valvontaa vastaanottokeskuksilta edellytetään. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, olisiko vastaanottokeskuksilla aktiivinen velvollisuus seurata sitä, oleskelevatko rajamenettelyyn määrättyt asiakkaat tosiasiaassa vastaanottokeskuksen alueella vai eivät. Normaali-menettelyssä olevien turvapaikanhakija-asiakkaiden vastaanottokeskuksesta katoamisen havaitsemiseen voi kulua useita päiviä, jopa useita viikkoja. Jollei rajamenettelyssä oleville asiakkaille määrättäisi myös ilmoittautumisvelvollisuutta, tällaisen asiakkaan katoamisen havaitsemiseen saattaisi kulua vastaavalla tavalla pitkähkökin aika. Mikäli vastaanottokeskukselle puolestaan määrättäisiin velvollisuus aktiivisesti seurata rajamenettelyssä olevien asiakkaiden olinpaikkaa, tähän tarvitaan myös työkaluja, esimerkiksi mahdollisuus kerätä biometrisiä tunnisteita luotettavien kulunvalvontajärjestelyjen järjestämistä varten. Valvonta edellyttäisi myös henkilöstöresurssia. Lisäksi poistumislupapyyntöjä koskevien hallintopäätösten tekeminen ja niihin liittyvä valitusprosessi voisi lisätä vastaanottokeskuksen johtajan työkuormitusta, mikäli tällaisia pyyntöjä esitettäisiin runsaasti.

Esitysluonnoksessa on viitattu vastaanottolain 13 §:ään, jonka mukaan vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Viimeksi mainittujen osalta on kuitenkin syytä huomioida, että kauttakulkukeskuksissa ei vastaanottolain 29 §:n perusteella ole velvollisuutta järjestää työ- ja opintotoimintaa. Joutsenon vastaanottokeskus, joka on esityksen mukaan arvioitu rajamenettelyyn soveltuvimmaksi vastaanottokeskukseksi, on kauttakulkukeskus, eikä rajamenettelyssä oleville siten välttämättä kuuluisi oikeutta työ- ja opintotoimintaan. Joutsenon vastaanottokeskuksessa ei myöskään ole vastaanottolain 17 §:n mukaisia vastaanotto-olosuhteita ilman huoltajaa oleville lapsille, eli ryhmäkotia tai tukiasuntolaa. Rajamenettelyyn ohjattavien ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten majoitus tulisi siten järjestää muualla.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mikä taho määrittäisi uudessa ulkomaalaislain 104 b §:ssä tarkoitetun vastaanottokeskuksen alueen, jolla rajamenettelyssä olevalla hakijalla olisi velvollisuus oleskella. Esityksessä olisi hyvä tarkentaa,

määritteleekö myös muu kuin valtion vastaanottokeskus itse alueen laajuuden, vai tulisiko esimerkiksi Maahanmuuttoviraston vahvistaa käytettävä alue. Tällaisen alueen määrittelyyksiselitteisin kriteerein on vaikeaa, ja hakijoilla on halutessaan mahdollisuus kannella alueen laajuudesta ylimmille laillisuusvalvojille. Alueen määrittelyn ohjaaminen saattaisi siten jäädä viime kädessä ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväksi.

Ehdotetun uuden 104 c §:n mukaisen liikkumisoikeuden rajoittamisen osalta esityksessä on todettu, että rajamenettelyssä oleville annettaisiin käsikauppalääkkeitä, kuten särkylääkkeitä tarvittaessa vastaanottokeskuksesta. Tämä asettaa vastaanottokeskusten asiakkaat eriarvoiseen asemaan maksuttomien vastaanottopalveluiden osalta, koska muut kuin rajamenettelyssä olevat asiakkaat joutuvat normaalisti hankkimaan käsikauppalääkkeet itse. Vaihtoehtona käsikauppalääkkeiden saatavuuden turvaamiseksi voitaisiin harkita myös mahdollisuutta perustaa apteekin palvelupiste vastaanottokeskukseen.

### Lopuksi

Maahanmuuttovirasto kiinnittää lopuksi huomiota rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn laajentamisen tarkoitukseen ja ajatukseen siitä, että turvapaikkaprosessia halutaan rakentaa uskottavaksi, väärinkäytökset ehkäiseväksi ja sellaiseksi menettelyksi, jossa suojelua tarjotaan tehokkaasti sitä tarvitseville. Edelleen tarkoitus on mahdollistaa tehokkaampi maasta poistaminen niiden henkilöiden kohdalla, joiden hakemus on perusteeton ja jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Samaan aikaan asiakkaan oikeusturva ei saa vaarantua; hänellä on oikeus saattaa asiansa riippumattoman muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi, ja hakea kieltoa maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanolle. Näin ollen rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn tosiasiallinen vaikuttavuus on riippuvainen muistakin kuin Maahanmuuttoviraston toimista. Valitusproessin ja täytäntöönpanon tehokkuudella on merkittävä vaikutus siihen, miten nopeasti henkilö, jonka asia on Maahanmuuttoviraston prosessissa käsitelty nopeutetussa menettelyssä, on mahdollista tosiasiallisesti poistaa maasta. Rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn tavoitteet eivät toteudu, jos esimerkiksi hallinto-oikeudet määräävät tällaisissa tapauksissa säännönmukaisesti täytäntöönpanokiellon tai jos valitusten käsittelyaika on pitkä.

Ylijohtaja

Ilkka Hahtela

Johtava asiantuntija

Heli Sibelius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 26.02.2024 klo 15:25. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjasta.

Jakelu

Sisäministeriö