

Rajavartiolaitoksen esikunta
Oikeudellinen osasto

23.02.2024

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

VN/22620/2023

RVLE; lausunto ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Rajavartiolaitokselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain (301/2004) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (1294/2022) muutoksista. Muutoksilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa sekä uudistetaan nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain säättely.

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. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisällytettäisiin ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole siihen vielä sisällytetty. Rajamenettelyä koskevat säännökset on tarkoitettu soveltuviksi sekä normaaliin turvapaikanhakijatilanteeseen että laajamittaisen maahantulon tilanteeseen, jolloin voidaan olla myös poikkeusoloissa.

Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona, kannattaa menettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttööntamista samoin kuin nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista. Rajamenettelyllä on merkitystä perusteettomien hakemusten tehokkaassa käsittelyssä ja luvattoman edelleen liikkumisen estämisessä, erityisesti nykyisen itärajan tilanteen huomioon ottaen.

Esitysluonnoksen mukaan hakijalle säädettäisiin velvollisuus oleskella rajamenettelyn ajan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein. Tämä valvottu oleskeluvelvollisuus on tärkeää erityisesti maahantulon välineellistämisen tilanteessa. Liikkumisrajoitus ilman valvontaa vain helpottaa laittoman maahantulon järjestäjien ja ihmiskauppioiden toimintaa. Valvottu liikkumisrajoitus myös suojaaa maahantulihoita hyväksikäytön piiriin joutumiselta.

Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, kuinka hakijaa valvottaisiin ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n mukaisessa tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksen johtaja myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Liikkumisoikeuden rajoittamista koskevan ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n perustelujen mukaan liikkumisoikeuden rajoitus alkaa hakemuksen rekisteröinnistä. Liikkumisrajoituksen alkamishetken osalta Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnittää huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin tilanne valtakunnanrajalla voi olla vaikeutunut siinä määrin, että hakemusten vastaanottamisen jälkeen myös rajamenettelyyn ohjattujen henkilöiden hakemukset rekisteröidään myöhemmin mahdollisesti jopa satojen kilometrien päässä olevassa vastaanottokeskuksessa. Myös menettelydirektiivin 6(1) artiklan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen tekeminen viranomaiselle ja sen jälkeinen rekisteröinnin ovat erillisiä vaiheita. Jotta tavoite hakijan pysymisestä rajamenettelyn aikana rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä toteutuisi rajamenettelyssä, liikkumisoikeuden rajoituksen tulisi alkaa hakemuksen vastaanottamisesta eikä vasta rekisteröinnistä. Toiseksi, jotta henkilökohtaiseen vapauteen puuttuva liikkumisoikeuden rajoittaminen olisi selkeämmin ja tarkkarajaisemmin säädettyä, tulisi liikkumisoikeuden rajoittamisen alkaminen olla ilmaistuna selkeämmin pykälässä.

Liikkumisoikeuden rajoittamista koskevan ehdotetun ulkomaalaislain 104 b §:n perustelujen mukaan viranomaisen täytyy järjestää kuljetus saatettuna vastaanottokeskukseen. Lisäksi esityksessä on arvioitu tarkoitukseen sopivimmaksi vastaanottokeskukseksi Joutsenon vastaanottokeskusta. Rajavartiolaitos kiinnittää huomiota siihen, että kuljetusetäisyydet esimerkiksi pohjoisilta rajanylityspaikoilta Joutsenon vastaanottokeskukseen ovat haastavat niin kuljetuksen turvaamiseen sitoutuvan viranomaisen kuin rajamenettelyyn ohjatun kansainvälisen suojelun hakijan kannalta. Esimerkiksi Raja-Joosepin rajanylityspaikalta etäisyys Joutsenon vastaanottokeskukseen on yli 1100 km, Sallan rajanylityspaikalta yli 800 km, Kuusamon rajanylityspaikalta yli 700 km ja Vartiuksen rajanylityspaikalta n. 500 km. Maahanmuuttoviraston tulisi varautua osoittamaan ja/tai perustamaan rajamenettelyyn ohjattaville vastaanottokeskuksia maantieteellisesti kattavammin itärajan läheisyyteen. Huomioiden rajamenettelyä seuraava maasta poistamismenettely ja niiden sujuvuus, yhden menettelyn käyttöönoton mahdollistavan vastaanottokeskuksen tulisi sijaita myös pääkaupunkiseudulla. Rajamenettelyyn voi ohjautua hakijoita myös ulkorajan lento- ja meriliikenteessä. Kuljetusten saattamiseen (turvaaminen) liittyviä viranomaisvastuita ei esitysluonnoksessa ole avattu. Erityisesti muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen tilanteessa Rajavartiolaitos ei lähtökohtaisesti voi sitoutua kuljetusten valvontaan ja turvaamiseen, koska Rajavartiolaitoksen resurssit olisi kohdistettava sen päätehtävään. Kuljetusten merkitys korostuu, jos etäisyydet vastaanottokeskuksiin ovat pitkät.

Kuljetusten turvaaminen jää esityksessä avoimeksi, samoin kuljetuksen turvaamisvastuun ulottuminen vastaanottokeskukseen saakka tilanteessa, jossa on perustettu järjestelykeskus.

Rajavartiolaitos kannattaa ehdotusta soveltaa rajamenettelyä ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin tietyissä tutkimatta jättämisen tai nopeutetun menettelyn tapauksissa menettelydirektiivin mukaisin rajauksin. Tällä soveltamisella voi olla merkitystä erityisesti maahantulon välineellistämisen tilanteessa.

Esityksessä ei ehdota muutoksia viranomaisten toimivaltaan, tehtäviin tai viranomaisten välisiin suhteisiin. Rajavartiolaitoksen esikunta arvioi, että normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa esityksellä ei olisi merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen toimintaan, lukuun ottamatta mahdollisia kuljetuksia ja kuljetusten turvaamisia vastaanottokeskukseen saakka.

Rajamenettelyn soveltuvuuden yksittäistapauksessa määrittää Maahanmuuttovirasto. Koska kyse on ulkorajalla tehtävästä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, hakemuksen vastaanottaja on pääsääntöisesti rajatarkastusviranomainen, yleensä Rajavartiolaitos. Hakemuksen vastaanottavan rajatarkastusviranomaisen olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyttävä Maahanmuuttovirastolta asiaa. Rajavartiolaitoksen esikunta korostaa, että rajamenettelyyn ohjautumisen kriteeristö tulee olemaan Maahanmuuttoviraston määrittelemä ja kriteeristön on oltava riittävän selkeä sekä yksiselitteinen. Esityksessä tuodaan esille, että UMA-järjestelmän automaatiota voitaisiin hyödyntää myös rajamenettelyssä. Hakemuksen vastaanottava poliisi tai rajatarkastusviranomainen pystyisi UMA-järjestelmästä näkemään, mihin Maahanmuuttoviraston työjonoon ja menettelyyn hakemus ohjautuisi. Ne hakemukset, jotka eivät automaation kautta ohjautuisi rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi virka-aikana hoitamaan esimerkiksi puhelinpäivystyksellä. Perusteiden tulisi olla niin selkeät, että automaattinen seulonta olisi kaikissa tilanteissa mahdollista, tai vaihtoehtoisesti Maahanmuuttoviraston tulisi valmistautua poikkeuksellisessa tilanteessa järjestämään tarvittava tuki myös virka-ajan ulkopuolella.

Rajavartiolaitoksen esikunta yhtyy esitysluonnoksessa esitettyyn kantaan (s. 35), että kun laajamittaisen maahantulon tilanteissa rekisteröintiä ei pystytä hoitamaan rajanylityspaikoissa, järjestelykeskuksen perustamista pidetään rajamenettelyn ollessa käytössä ainoana toimivana vaihtoehtona, sillä esimerkiksi keskitettyyn rekisteröintiin verrattuna hakijoiden liikkumista voidaan järjestelykeskuksen käytöllä rajoittaa.

Esitetty vaikutusarviointi ei vastaa sellaiseen laajamittaisen maahantulon ja hybridi-vaikuttamisen tilanteisiin, joissa rajamenettelyyn soveltuvien määrät voivat olla

useita tuhansia lyhyessä ajassa ja kustannusvaikutukset merkittäviä. Tällöin myös Rajavartiolaitokselle kohdentuisi henkilö- ja kuljetuskustannuksia, jos Rajavartiolaitos sitoutuisi kuljetusten valvontaan ulkorajan ja vastaanottokeskuksen välille. Kustannusten määrää on vaikea arvioida, mutta jos itärajan rajanylityspaikoilta kultakin kuljetettaisiin normaaliaikana esimerkiksi 10 kuljetuskertaa yhden vastaanottokeskuksen (Joutseno) mallissa, kustannukset olisivat useita kymmeniä tuhansia euroja. Jos maahantulijoita olisi enemmän, kustannukset moninkertaistuvat. Kuitenkin laajamittaisen maahantulon tilanteessa vaikutukset ovat merkittäviä, ja tällöin Rajavartiolaitos ei voi sitoutua liiaksi kuljetusten valvontaan, kuten edellä on todettu. Rajavartiolaitoksen on vaikea arvioida mahdollisiin kuljetuksiin ja niiden turvaamisiin liittyviä kustannusvaikutuksia, koska ne riippuvat rajamenettelyyn ohjattavien määristä, alueellisesta jakautumisesta, kuljetusetäisyyksistä sekä siitä kenelle kuljetusten turvaamisvastuu kohdennetaan. Näihin ylimääräisiin menoihin liittyvä summa tulisi tarvittaessa kattaa lisätalousarviomenettelyssä.

Rajamenettelyn käyttöönotto aiheuttaa koulutustarpeen Rajavartiolaitoksessa. Maahanmuuttoviraston tulisi huolehtia riittävästä ohjeistuksesta/koulutuksesta, jotta ohjaaminen rajamenettelyyn olisi selkeää hakemuksia vastaanotettaessa. Ohjeistuksen tulee sisältää myös tiedot hakijalle ilmoitettavista oikeuksista ja velvollisuuksista, mukaan lukien seuraamukset niiden rikkomisesta.

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että maahantulon välineellistämisen torjumisessa rajamenettelyllä voi tilanteesta riippuen olla vain melko rajoitettu osa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, Venäjän hybridivaikuttamisen seurauksena itärajan yli loppuvuonna 2023 tulleiden turvapaikanhakijoiden joukossa oli huomattava määrä henkilöitä, joiden kohdalla menettelyä ei olisi käytetty. Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että maahantulon välineellistämisen torjuminen edellyttää myös muiden tehokkaiden keinojen kehittämistä ja viittaa maahantulon välineellistämisen torjumista ja rajaturvallisuuden vahvistamista koskevaan hankkeeseen (SM004:00/2024).

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön sijainen
Kenraalimajuri

Matti Sarasmaa

Lainsäädäntöneuvos

Jaana Heikkinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 23.02.2024 klo 14:33. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

LIITTEET

JAKELU Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

TIEDOKSI RVLE raja- ja meriosasto
RVLE oikeudellinen osasto