

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia, ulkomaalaislain muuttamisesta annettua lakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on tehdä tarvittavat muutokset ulkomaalaislakiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Muutoksia ehdotetaan ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä ja turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa ehdotetaan muutettavan vastaanottopalveluja koskevaa säännöstä. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait 1 ja 3 on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotettu laki 2 on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	6
2.1 Menettelydirektiivi.....	6
2.1.1 Rajamenettely.....	6
2.1.2 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus	9
2.2 Paluudirektiivi	10
2.3 Vastaanottodirektiivi.....	11
3 Nykytila ja sen arviointi.....	13
3.1 Yleistä	13
3.2 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely.....	13
3.2.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen	13
3.2.2 Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen	14
3.2.3 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus	15
3.2.4 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat.....	17
3.2.5 Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa.....	18
3.2.6 Turvapaikkatutkinta	18
3.2.7 Oikeusapu.....	19
3.2.8 Käännyttämistä koskevan päätöksen tiedoksianto ja päätöksen täytäntöönpano....	19
3.2.9 Vapaaehtoinen paluu.....	20
3.2.10 Muutoksenhaku	20
3.3 Kansainvälistä suojelua hakeneen liikkumisvapautta koskeva sääntely	21
3.4 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto	22
3.5 Säilöönnottoa koskeva sääntely	23
3.6 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	25
3.6.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ...	25
3.6.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.....	28
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	30
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	30
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	33
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	33
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	35
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	37
4.2.4 Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin	38
4.2.5 Vaikutukset alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin.....	39
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	41
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	41
5.1.1 Rajamenettely.....	41
5.1.2 Nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen	44
5.2 Muiden jäsenvaltioiden toteuttamat keinot	44

6 Lausuntopalaute.....	48
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	48
7.1 Ulkomaalaislaki	48
7.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta	58
7.3 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta	58
8 Voimaantulo	58
9 Suhde talousarvioesitykseen	59
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	59
LAKIEHDOTUS	69
ulkomaalaislain muuttamisesta	69
ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.....	73
kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta	74
LIITE	76
RINNAKKAISTEKSTI.....	76
ulkomaalaislain muuttamisesta	76
ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.....	85
kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta	85

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi”, 20.6.2023 on kirjaus, jonka mukaan kansallinen rajamenettely otetaan käyttöön mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla menettelydirektiivin liikkumavaran.

Suomeen on kesästä 2023 alkaen kohdistunut Venäjän aiheuttama muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen. Suomeen on tammikuun loppuun mennessä saapunut itärajan yli Venäjältä n. 1 300 henkilöä ilman maahantulon edellytyksiä. Henkilöt ovat hakeneet Suomesta kansainsälistä suojelua. Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että ilmiö on ollut vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden käynnistämä ja edesauttama. Sääntöjenvastainen maahantulo on aiheuttanut vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle Suomessa. Ilmiön kuluessa näistä 1 300 hakijasta noin 170 on poistunut Suomesta ennen hakemuksen tutkinnan päättämistä.

Sisäministeriön 24.11.2021 asettama työryhmä arvioi tekemässään selvityksessä ”Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen - Selvitys lainsäädännön muutostarpeista¹” alustavasti oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen.

Turvapaikkamenettelyä koskevan lainsäädännön osalta selvityksessä esitettiin yhtenä mahdollisena keinona rajamenettelyn käyttöönottoa Suomessa. Tätä johtopäätöstä tuki erityisesti se, että Euroopan komissio piti vuoden 2021 lopulla Valko-Venäjän toimien seurauksena antamissaan kahdessa säädösehdotuksessa (komission ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (KOM(2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021) ja komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (KOM(2021) 890 lopullinen 14.12.2021, U 15/2022) rajamenettelyä yhtenä keinona vastata muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin sekä hallita näissä tilanteissa maahan jo suuntautunutta maahantuloa.

Turvapaikanhakijoiden luvaton edelleen liikkuminen on viime vuosina ollut yksi EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän suurimmista ongelmista, mikä on kyseenalaistanut koko järjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden. Luvattoman edelleen liikkumisen torjuminen onkin ollut yksi järjestelmän uudistamisen tärkeimmistä tavoitteista. Komissio ehdotti keväällä 2016 antamansa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan tiedonannon yhteydessä myös menettelydirektiivin muuttamista asetukseksi, jotta voitaisiin varmistaa tarvittava yhdenmukaisuus ja tehokkuus sovellettaessa unionin turvapaikkalainsäädännön menettelysääntöjä (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (jäljempänä *menettelyasetus* (KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016, U 34/2016 vp). Rajamenettelyn kehittäminen oli yksi uudistuksen tavoitteista. Yhtenä menettelyn tarkoituksena on torjua luvaton

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y (21.7.2023)

edelleen liikkumista. Ehdotuksesta neuvoteltiin neuvostossa koko Euroopan parlamentin kauden loppuun saakka pääsemättä yhteisymmärrykseen. Erityisesti ajatus pakollisesta rajamenettelystä jakoi jäsenvaltioiden kantoja.

Vuoden 2019 Euroopan parlamenttivaalien jälkeen muodostettu komissio antoi 23.9.2020 antamansa kokonaisvaltaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan tiedonannon liitteenä muutetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (KOM(2020) 61 l lopullinen 23.9.2020, UJ 40/2020 vp). Tässä ehdottamallaan muutoksilla komissio pyrki ennen kaikkea saumattomaan prosessiin ulkorajan ylityksen jälkeen linkittämällä maahantulovaiheen, turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn tiiviimmin toisiinsa. Muutosehdotusten tarkoitus oli tehostaa erityisesti sellaisten unionin ulkorajoilla tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittelyä, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen. Tietyissä tilanteissa kaikille jäsenvaltioille pakollinen rajamenettely oli osa näitä komission ehdottamia ulkorajoilla tapahtuvia tehostamistoimia. Rajalla tapahtuva yhdistetty turvapaikka- ja palauttamismenettely nähdään edelleen tärkeänä muuttoliikkeen hallinnan välineenä luvattoman maahantulon ja luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Rajamenettelyn käytön katsotaan hyödyttävän turvapaikkajärjestelmää myös yleisesti, koska hallitsemalla paremmin rajalla vilpillisiä ja edellytysten puuttumisen vuoksi hylättäviä turvapaikkahakemuksia edistettäisiin myös suojelua tarvitsevien hakemusten käsittelyä maan sisällä. Ehdotuksesta on joulukuussa 2023 päästy alustavaan poliittiseen yhteisymmärrykseen Euroopan parlamentin kanssa ja se on tarkoitus hyväksyä vielä tällä lainsäädäntökaudella.

Edellä todettu huomioon ottaen rajamenettelyn käyttöönotolle on olemassa painavat yhteiskunnalliset intressit. Tällä esityksellä on tarkoitus ehdottaa sellaista sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käyttöönoton kaikissa tilanteissa: normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia. Komission edellä mainitut ehdotukset huomioiden rajamenettelyn käyttöönotto parantaisi mahdollisuuksia vastata myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteeseen silloin, kun hakijat ovat jo päässeet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomessa otetaan myös käyttöön nopeutettu turvapaikkamenettely menettelydirektiivin sallimissa tilanteissa. Tämän lisäksi otetaan käyttöön määritelmä-, menettely- ja paluudirektiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin sisällytetään edellä mainitussa tarkoituksessa ne menettelydirektiivin nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä siihen sisällytetty ja varmistetaan, että sääntely kokonaisuudessaan vastaisi direktiivissä säädettyä. Muutos myös mahdollistaisi rajamenettelyn käyttämisen kaikissa direktiivissä luetelluissa nopeutetun menettelyn tilanteissa. Tämä tarkoittaisi myös nykyisen nopeutettua menettelyä ja ilmeisen perusteettomuutta koskevan sääntelyn uudistamista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä.

Esityksen valmistelussa on hyödynnetty edellisen hallituksen aikana annetun ja eduskunnassa rauenneen hallituksen esityksen HE 103/2022 vp valmistelun aikana tehtyjä selvityksiä ja viiranomaisten arvioita sekä perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaa lausuntoa PeVL 44/2022 vp.

Esityksen valmisteluun ovat osallistuneet erityisesti Maahanmuuttovirasto, sisäministeriön rajavartiolaitos-osasto ja poliisiosasto. Myös oikeusministeriötä on konsultoitu.

Aiemman esityksen valmistelun aikana selvitettiin muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä muun muassa tekemällä kysely Euroopan muuttoliikeverkoston kautta. Sen lisäksi selvitettiin myös aihepiiriin liittyviä kansainvälisiä velvoitteita ja unionin oikeuden säädöksiä sekä niitä koskevaa oikeuskäytäntöä.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin lausuntokierrokselle ajalle 12.-26.2.2024.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksella SM033:00/2023.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Menettelydirektiivi

Rajamenettelystä ja nopeutetusta menettelystä säädetään 26.6.2013 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä *menettelydirektiivi*).

Menettelydirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1.7.2015 voimaan tulleella ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella (194/2015). Täytäntöönpanon jälkeen menettelydirektiiviin liittyviä lainsäädäntömuutoksia on toteutettu 1.9.2016 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (646/2016), 20.6.2018 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (501/2016) sekä 1.6.2019 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (437/2019).

Menettelydirektiivillä laadittiin uudelleen 1.12.2005 annettu neuvoston direktiivi 2005/85/EY pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista (jäljempänä *aiempi menettelydirektiivi*). Suomi on pannut täytäntöön aiemman menettelydirektiivin 1.7.2009 voimaan tulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (432/2009).

2.1.1 Rajamenettely

Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää direktiivin II luvussa esitettyjen peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti 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. Artiklan 2 kohta edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään 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. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla 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 rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.

Jäsenvaltioiden on 4 artiklan 1 kohdan mukaan nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta direktiivin mukaisesti. Saman artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että jokin muu kuin 1 kohdassa tarkoitettu viranomainen on vastuussa maahantuloluvan myöntämisestä tai epäamisestä noudatettaessa 43 artiklassa säädettyä rajamenettelyä, ellei kyseisessä artiklassa säädetystä edellytyksistä muuta johdu, ja määrittävän viranomaisen perustellun lausunnon perusteella. Tällä rajamenettelyyn viittaavalla kohdalla tarkoitetaan sitä, että joku muu kuin määrittävä viranomainen voi olla vastuussa hakemusten ohjautumisesta rajamenettelyyn. Määrittävän viranomaisen on kuitenkin annettava asiasta perusteltu lausunto. Jos joku muu kuin määrittävä viranomainen nimetään vastuulliseksi maahantuloluvan myöntämisestä tai epäamisestä noudatettaessa rajamenettelyä, jäsenvaltioiden on 4 artiklan 4 kohdan mukaan varmistettava, että kyseisen viranomaisen henkilökunnalla on asianmukaiset tiedot ja taidot tai että se saa tarvittavan koulutuksen täyttääkseen velvoitteensa tätä direktiiviä soveltaessaan.

Jäsenvaltioiden on menettelydirektiivin 24 artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että kun hakijoiden on todettu olevan hakijoita, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, heille annetaan asianmukaista tukea, jotta he pystyvät hyötymään menettelydirektiivin mukaisista oikeuksista ja noudattamaan sen mukaisia velvollisuuksia koko turvapaikkamenettelyn ajan. Jos asianmukaista tukea ei pystytä antamaan rajamenettelyn puitteissa ja erityisesti kun jäsenvaltiot katsovat hakijan tarvitsevan erityisiä menettelyllisiä takeita kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan henkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan seurauksena, jäsenvaltiot eivät sovelle rajamenettelyä tai lopettavat sen soveltamisen.

Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista säädetään menettelydirektiivin 25 artiklassa. Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu pannessaan menettelydirektiiviä täytäntöön. Kun jäsenvaltiot turvapaikkamenettelyn aikana toteavat henkilön ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi, ne voivat kyseisen 6 kohdan toisen kappaleen b) alakohdan mukaan soveltaa rajamenettelyä tai jatkaa rajamenettelyn soveltamista niin, että hakija on otettu säilöön ainoastaan, jos i) hakija tulee maasta, joka täyttää direktiivissä tarkoitettujen turvallisen alkuperämaan kriteerit, ii) hakija on tehnyt myöhemmän hakemuksen, iii) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä, iv) on kohtuullisia syitä katsoa, että maa, joka ei ole jäsenvaltio, on hakijan kannalta menettelydirektiivin 38 artiklan mukainen turvallinen kolmas maa, v) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä asiakirjoja tai vi) hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut tai kadottanut henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä. Kahta viimeisintä kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan yksittäistapauksissa, joissa on vakavia syitä katsoa, että hakija pyrkii salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen, ja sillä edellytyksellä, että hakijalle on annettu täysi mahdollisuus, myös neuvottelemalla edustajansa kanssa ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityiset menettelylliset tarpeet huomioon ottaen, esittää hyväksyttäviä syitä kohdissa tarkoitettulle toiminnalle.

Rajamenettelyyn otettua hakijaa ei päästetä maahan oikeudellisessa merkityksessä. Menettelydirektiivissä edellytetään, että hakemus ratkaistaan rajamenettelyssä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Direktiivin 2 artikla ei sisällä rajamenettelyn määritelmää eikä direktiivissä nimenomaisesti säädetä siitä, millä rajoilla jäsenvaltiot voivat käyttää rajamenettelyjä. Yleisesti EU-tason keskusteluissa rajamenettelyn on katsottu koskevan EU:n ulkorajoja.

Myös Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun (EPRS) rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arvioinnissa² todetaan, että menettelydirektiivin rajamenettelyä koskevassa artiklassa käsitteen ”raja” olisi katsottava tarkoittavan EU:n ulkorajoja. Muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta komissio tämentää, että rajamenettelyssä kyse on unionin ulkorajoista.

Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa majoittamalla hakijat tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin ainoastaan tilanteissa, joissa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia. Osa rajamenettelyä soveltavista jäsenvaltioista on tulkinut artiklan 1 kohdan termejä rajalla ja kauttakulkualueella niin, että ne sisältävät myös rajan ja kauttakulkualueen läheiset alueet. Komissio on suhtautunut sallivasti tällaisiin tulkintoihin ja jopa kannustanut maantieteellisten olosuhteiden mukaisiin parhaisiin ratkaisuihin edellä mainitun menettelyasetuksen neuvottelujen yhteydessä. Direktiivi edellyttää, että hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Yllä kuvattu sääntely ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Rajamenettelyn edellä mainittujen edellytysten toteuttaminen on jätetty kansallisesti säädettäväksi.

Menettelydirektiivin 9 artiklassa säädetään hakijan oikeudesta jäädä jäsenvaltioon hakemuksen tutkinnan ajaksi. Sen 1 kohdan mukaan hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan menettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä direktiivissä säädettyjen ensimmäiseen päätökseen liittyvien menettelyjen mukaisesti. Direktiivin 2 artiklan p kohdan määritelmän mukaan ”jäämisellä jäsenvaltioon” tarkoitetaan jäämistä sen jäsenvaltion alueelle, myös rajalle tai kauttakulkualueelle, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty tai jossa sitä tutkitaan.

Oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi säädetään menettelydirektiivin 46 artiklassa. Sen 6 kohdan mukaan tilanteissa, joissa hakemus on jätetty tutkimatta tai se on ratkaistu nopeutetussa menettelyssä, henkilöllä ei ole pääsääntöisesti automaattista oikeutta jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta. Tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. 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 tarkoitettujen pyynnön tutkinnan puitteissa tuomioistuin tutkii määrittävän viranomaisen kielteisen päätöksen

² European Parliamentary Research Service: Asylum procedures at the border - European Implementation Assessment, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf) (21.7.2023), jäljempänä *EPRS:n rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arviointi*

tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta. Jos nämä edellytykset eivät täyty, tulee hakijan antaa jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta.

Menettelydirektiivin 43 artiklassa todettu neljän viikon käsittelyaikavelvoite koskee ainoastaan määrittävän viranomaisen päätöstä. Määräaika ei siten sisällä muutoksenhakuun käytettävää aikaa, eikä tällaisesta ajasta säädetä direktiivissä erikseen. Direktiivissä myös viitataan alueelle päästämiseen vain tilanteessa, jossa päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa. Siinä ei myöskään säädetä siitä, että henkilölle tulisi antaa pääsy alueelle muutoksenhaun ajaksi edes silloin, kun tuomioistuimien on päättänyt hakijalla olevan oikeus jäädä jäsenvaltioon odottamaan muutoksenhaun tulosta. Menettelyn jatkumisesta määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen ja sen päättämisestä ei siten säädetä direktiivissä.

2.1.2 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelystä säädetään direktiivin 31 artiklassa. Artiklan 8 kohdassa säädetään mahdollisuudesta tutkintamenettelyn nopeuttamiselle. Kohta sisältää yksityiskohtaisen luettelon (a-j) perusteista, joilla tutkintamenettelyä voidaan nopeuttaa ja/tai suorittaa se rajalla tai kauttakulkualueella rajamenettelyä koskevan 43 artiklan mukaisesti. Perusteet ovat seuraavat:

- a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta; tai
- c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai
- d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai
- e) hakija on esittänyt selvästi epä johdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
- f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai
- g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai
- h) 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

- i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 603/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (12) mukaisesti; tai
- j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Hakijan oikeudet ovat samat, oli kyseessä normaali turvapaikkamenettely tai nopeutettu menettely. Direktiivi myös rajoittaa mahdollisuutta tutkia ilman huoltajaa olevien alaikäisten jättämiä hakemuksia nopeutetussa menettelyssä. Sen 25 artiklan 6 kohdan toisen kappaleen a) alakohdan mukaan nopeutettua menettelyä voidaan käyttää vain, jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta, hakija on tehnyt myöhemmän hakemuksen, jolla on tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Direktiivin 32 artikla koskee perusteettomia hakemuksia. Artiklan 2 kohdan mukaan perusteeton hakemus, johon pätee jokin 31 artiklan 8 kohdan a – j alakohdista, voidaan katsoa ilmeisen perusteettomiksi. Aiemmassa direktiivissä asiasta on säädetty 28 artiklassa.

Aiemmin tässä kappaleessa todetun mukaisesti oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi säädetään menettelydirektiivin 46 artiklassa. Sen 6 kohdan mukaan tilanteissa, joissa hakemus on ratkaistu nopeutetussa menettelyssä, henkilöllä ei ole pääsääntöisesti automaattista oikeutta jäädä odottamaan muutoksenhaun tulosta. Tuomioistuimella on kuitenkin oltava mahdollisuus päättää joko hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, onko hakijalla oikeus jäädä sitä odottamaan. Poikkeuksena pääsääntöön on nopeutetun menettelyn soveltaminen menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan h) alakohdassa mainittu peruste, eli tilanne, jossa hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä, eikä joko ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantulonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen.

2.2 Paluudirektiivi

Rajamenettelyä koskeva menettelydirektiivin sääntely ei ulotu paluun toteuttamiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, 2008/115/EY) (jäljempänä *paluudirektiivi*) ei myöskään säädetä erikseen paluusta tilanteessa, jossa henkilön turvapaikka-asia on käsitelty rajamenettelyssä. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Neuvostossa käsiteltävänä olevan menettelyasetusta koskevan ehdotuksen mukaan henkilön asian käsittely jatkuisi paluunrajamenettelyssä, jos hänellä ei ole enää oikeutta jäädä jäsenvaltioon. Menettelyn enimmäiskestolle ehdotetaan omaa määräaika.

2.3 Vastaanottodirektiivi

Kansainvälistä suojelua hakevan liikkumisvapaudesta, vastaanotto-olosuhteista ja säilöönnoton edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antamassa direktiivissä 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu, jäljempänä *vastaanottodirektiivi*). Vastaanottodirektiivi pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön 1.7.2015 voimaan tulleen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamisesta annetun lain (746/2011) (jäljempänä *vastaanottolaki*) muutoksella (87/2015). Vastaanottodirektiivin säilöönnottoon liittyvät lainsäädäntömuutokset toteutettiin 1.7.2015 voimaan tullella ulkomaalaislain muutoksella (813/2015) ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä annetun lain (116/2002), (jäljempänä *säilölaki*), muutoksella (814/2015).

Vastaanottodirektiivillä laadittiin uudelleen 27.1.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (jäljempänä *aiempi vastaanottodirektiivi*). Suomi saattoi aiemman vastaanottodirektiivin kansallisesti voimaan 10.6.2004 voimaan tulleella lailla maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (362/2005). Kyseinen laki on sittemmin kumottu, ja vastaavat säännökset sisältyvät nyt vastaanottolakiin. Vastaanottodirektiivin muutoksista valtaosa koski jo olemassa olevien säännösten täsmentämistä.

Direktiivin soveltamisalaa käsittelevän 3 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella, myös rajalla, aluevesillä tai kauttakulkualueella, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella tällä alueella hakijoina, sekä perheenjäseniin, jos tällainen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus koskee heitä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että myös ne hakijat, joiden asia käsitellään rajamenettelyssä, kuuluvat direktiivin soveltamisalan piiriin. Direktiivi ei myöskään sisällä rajamenettelyä koskevaa erityissääntelyä, eikä mahdollisuutta rajamenettelyssä poiketa direktiivin säännöksistä.

Vastaanottodirektiivin asuinpaikkaa ja liikkumisvapautta koskevan 7 artiklan pääsäännön mukaan hakijat voivat liikkua vapaasti vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Osoitettu alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, jotta turvataan mahdollisuus direktiivin mukaisiin etuihin. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi asettaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tarjoamisen ehdoksi sen, että hakija tosiasiallisesti asuu tietyssä paikassa, jonka jäsenvaltio määrää. Tämä päätös, joka voi olla luonteeltaan yleinen, on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, ja sen on perustuttava kansalliseen oikeuteen. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä mahdollisuudesta myöntää hakijoille väliaikainen lupa poistua 2 kohdassa tarkoitettusta asuinpaikasta ja/tai 1 kohdassa mainitulta osoitetulta alueelta. Poistumista koskevat päätökset on tehtävä kussakin yksittäistapauksessa erikseen, objektiivisesti ja puolueettomasti, ja kielteiset päätökset on perusteltava. Vastaanottodirektiivissä ei säädetä erikseen liikkumisvapaudesta menettelydirektiivissä tarkoitettun rajamenettelyn aikana. Siinä ei myöskään säädetä, etteikö 7 artikla tällöin soveltuisi.

Direktiivin 2 artiklan määritelmän mukaan säilöönnotolla tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltio sulkee hakijan tiettyyn paikkaan, jossa hakijalta on viety hänen liikkumisvapautensa. Säilöönnoton edellytyksistä säädetään direktiivin 8 artiklassa. Tämän artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on menettelydirektiivin mukainen hakija.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Lisäksi kyseisen artiklan 3 kohdan c) alakohdan mukaan hakija voidaan ottaa säilöön, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle. Komissio on todennut tämän kohdan liittyvän nimenomaisesti rajamenettelyn soveltamiseen. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisessa lainsäädännössä on säännökset säilöönoton vaihtoehtoista, joita ovat esimerkiksi säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden asettaminen tai velvollisuus pysytellä määrättyssä paikassa. Säilöön otetuille hakijoille myönnettävistä takeista säädetään direktiivin 9 artiklassa ja säilöönotto-olosuhteista 10 artiklassa.

Direktiivin 14 artiklassa säädetään alaikäisten koulunkäynnistä ja opiskelusta. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava hakijoiden alaikäisille lapsille ja alaikäisille hakijoille mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen, niin kauan kuin heitä tai heidän vanhempiaan koskevaa maastapoistamistoimenpidettä ei tosiasiallisesti panna täytäntöön. Tällainen koulutus voidaan järjestää vastaanottokeskuksissa. Sen 2 kohta kuitenkin mahdollistaa koulunkäynnin aloittamisen lykkäämisen enintään kolmella kuukaudella siitä päivästä, jona alaikäinen teki kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai se tehtiin hänen puolestaan. Kohdan mukaan alaikäisille on myös tarjottava tarvittaessa valmistavaa opetusta, myös kieliopetusta, silloin kun on välttämätöntä helpottaa heidän koulunkäyntinsä aloittamista ja koulujärjestelmään osallistumista 1 kohdassa tarkoitetun mukaisesti.

Direktiivin 17 ja 18 artikloissa säädetään yleisesti aineellisista vastaanottopalveluista. Perusperiaate on, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineelliset vastaanotto-olosuhteet ovat hakijoiden saatavilla, kun he hakevat kansainvälistä suojelua. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla tarjotaan hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sama elintaso taataan myös haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille sekä säilöön otetuille henkilöille.

Direktiivin 21-24 artikloissa säädetään haavoittuvassa asemassa olevien sekä alaikäisten hakijoiden vastaanottopalveluiden erityisistä edellytyksistä. Alaikäisten hakijoiden osalta jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Jäsenvaltioiden on mm. varmistettava, että alaikäisillä on mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoiminta mukaan luettuina, sekä mahdollisuus ulkoiluun.

Alaikäisiä hakijoita koskevista takeista säädetään direktiivin 23 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu pannessaan täytäntöön tämän direktiivin alaikäisiä koskevia säännöksiä. Lapselle olisi taattava alaikäisen elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lapsella on mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, leikki- ja virkistystoiminta mukaan luettuina, sekä mahdollisuus ulkoiluun.

Alaikäisten säilöönnotosta säädetään direktiivin 11 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Ilman huoltajaa olevia alaikäisiä saa artiklan 3 kohdan mukaan ottaa säilöön vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Säilöön otetuille perheille on artiklan 4 kohdan mukaan järjestettävä erilliset majoitustilat, joilla taataan riittävä yksityisyys. Artiklassa säädetystä ei voida poiketa rajamenettelyssäkään.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Yleistä

Menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 218/2014 vp) todettiin ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan luvun täyttävän monet uudelleen laaditun menettelydirektiivin velvoitteet etenkin, kun otetaan huomioon aiemman menettelydirektiivin täytäntöönpanoa koskevan lain perustelut (HE 86/2008 vp) ja viranomais-ten turvapaikkamenettelyä koskevat ohjeet sekä niihin nojaava soveltamiskäytäntö. Rajamenettelyn osalta hallituksen esityksessä todetaan, ettei Suomessa ole käytössä direktiivin 43 artiklassa tarkoitettuja rajamenettelyjä, eikä kohta siten aiheuta tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. Menettelyn käyttöön ottamisesta on säädettävä ulkomaalaislaissa.

Menettelydirektiivi sisältää tyhjentävän luettelon perusteista, joiden vallitessa hakemus voidaan tutkia nopeutetussa menettelyssä. Perusteiden soveltaminen edellyttää, että ne on otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Menettelydirektiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä kaikkia menettelyjä varten määrittävä viranomainen, joka on vastuussa hakemusten asianmukaisesta tutkinnasta direktiivin mukaisesti. Suomessa menettelydirektiivin mukainen määrittävä viranomainen on Maahanmuuttovirasto. Ulkomaalaislain 116 §:ssä säädetään Maahanmuuttoviraston kansainväliseen suojeluun liittyvästä toimivallasta, ja kyseisen pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.

3.2 Turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely

3.2.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen rekisteröi hakemuksen viipymättä. 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 rekisteröinti ja jättäminen tapahtuvat käytännössä samaan aikaan.

Ottaessaan vastaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen poliisi tai rajaviranomainen suorittaa turvapaikka-asian avaamisen kirjaamalla asiasta turvapaikka-asiaa koskevan S-ilmoituksen Patja-järjestelmään. S-ilmoitukseen kirjattujen henkilöiden henkilö- ja asianosaisuustiedot siirtyvät teknisen käyttöyhteyden välityksellä suoraan sähköiseen ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (jäljempänä, *UMA-järjestelmä*). UMA-järjestelmän turvapaikkailmoitukseen kirjataan vähintään hakijan henkilötiedot, hakijan kielitaito, turvapaikka-asian tiedot, mukaan lukien rajanylityspaikka, välittömästi ilmoitettu turvapaikkahakemuksen peruste ja tieto onko hakija tullut Dublin-palautuksena, matkustusasiakirjatiedot ja henkilöllisyysasiakirjatiedot sekä tieto, onko asiakirjojen aitoutta tarkistettu, kansainvälisen suojelun tiedot, perhesuhdetiedot samaan aikaan kansainvälistä suojelua hakevista perheenjäsenistä sekä perustiedot hakijan matkareitistä sekä mahdollisesta viisumista ja oleskeluluvasta. Rajamenettelyn kannalta tärkeitä tietoja ovat erityisesti mahdolliset oleskeluluvat muissa valtioissa sekä kansainvälisen suojelun perusteet pääpiirteissään.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina kehittänyt UMA-järjestelmän teknisiä ominaisuuksia siten, että vireytettyjä hakemuksia voidaan yksinkertaisemmin ohjata tiettyihin jonoihin ja menettelyihin sen perusteella, mitä tietoja hakija rekisteröivälle viranomaiselle hakemusta jättäessään ilmoittaa (UMA-järjestelmän automaatio). Maahanmuuttovirastolla on erillinen Fast track -työprosessi ja tiimi, joka tutkii tehokkaasti ne hakemukset, jotka voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä sekä muuten nopeaa tutkintaa vaativat hakemukset kuten säilössä tai vankilassa olevien hakijoiden tai merkittävää rikostaustaa omaavien hakijoiden hakemukset. Muun muassa ne hakemukset, joissa hakija tulee sellaisesta maasta, jonka voidaan maatiedon perusteella arvioida olevan ulkomaalaislain 100 §:ssä tarkoitettu turvallinen alkuperämaa ja hakemukset, joissa ei ole vedottu mihinkään kansainväliseen suojeluun viittaavaan perusteeseen, ohjautuvat UMA-järjestelmässä suoraan Fast track -tiimin työjonoon. Näiden hakemusten tutkinta on Maahanmuuttovirastossa priorisoitu, ja hakemus saadaan nopeimmillaan ratkaistua alle kuukaudessa hakemuksen tekemisestä.

UMA-järjestelmän automaatiota voitaisiin hyödyntää myös rajamenettelyssä. Ne hakemukset, jotka tehdään ulkorajalla ja jotka UMA-järjestelmässä ohjautuisivat muutenkin nopeutettuun menettelyyn, tulisivat automaattisesti rajamenettelyssä käsitellyiksi. Myös 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. Maahanmuuttovirasto kuitenkin lopulta määrittäisi sovellettavan menettelyn.

3.2.2 Hakemuksen tutkimatta jättäminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen

Hakemus voidaan ulkomaalaislain 103 §:n mukaan jättää tutkimatta, jos hakija 1) on saapunut sellaisesta ulkomaalaislain 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa, 2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, 3) on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää taikka 4) on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle.

Nopeutettua menettelyä voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan käyttää, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettomaksi hakemus voidaan katsoa jos 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä: a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja, b) esittämällä väärennetyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä, tai c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta taikka 3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Rajamenettelyä voidaan soveltaa, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä ja hakemus on tehty ulkorajan ylityksen yhteydessä. Muissa tapauksissa rajamenettelyä ei menettelydirektiivin mukaan voi soveltaa. Ulkomaalaislaissa tulee tässä tarkoituksessa säätää hakemuksen käsittelemisestä rajamenettelyssä.

3.2.3 Nopeutettu menettely ja ilmeisen perusteeton hakemus

Edellä kappaleessa 3.2.2. todetun mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi. Käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä. Nopeutetussa menettelyssä muutoksenhauulla ei myöskään ole käännättämissäpäätöksen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta.

Ilmeisen perusteetonta turvapaikkahakemusta koskeva sääntely sisällytettiin ulkomaalaislakiin 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla 648/2000 (HE 15/2000), ja sääntelyä tarkennettiin ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa. Kyseessä oli nimenomaisesti ilmeisen perusteettomuutta koskeva sääntely, laissa ei ollut viittausta nopeutettuun menettelyyn. Hallituksen esityksen perusteluissa menettelyyn kuitenkin viitattiin nopeutettuna menettelyynä. Nopeutettuun menettelyyn viitataan myös ulkomaalaislain kokonaisuudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä 28/2003 vp, jossa myös todetaan, että ”ulkomaalaislaissa olevat nopeutetut turvapaikkamenettelyt on otettu käyttöön 10 päivänä heinäkuuta 2000 voimaan tulleella lailla.” Säännösten rakennetta kuitenkin ehdotettiin tuolloin selkeytettävän siten, että yhdestä pykälästä (tuolloin 103 § 2 momentti) käy ilmi, missä tilanteissa voidaan käyttää nopeutettua menettelyä. Tällöin lakiin myös sisällytettiin voimassa olevan lain sääntelytapa, jonka mukaan hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, jos se voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteetonta hakemusta koskevan 101 §:n perusteluissa puolestaan todetaan, että asiaa koskevia säännöksiä täsmentämällä oli tarkoitus antaa tietoja hakijoille ja muille siitä, että viranomaiset Suomessa pyrkivät kiinnittämään turvapaikkamenettelyn väärinkäytön erilaisiin ilmenemismuotoihin asianmukaista huomiota yhtä suurena määränä kuin muut EU-jäsenvaltiot. Perusteluissa myös todetaan, että kun päätöksiin kirjoitetaan hylkääminen väärinkäytön, väärentämisen ja muun vastaavan syyn perusteella, myös hakijat saavat tietoa tällaisten menettelyjen tuomittavuudesta.

Sekä aiempi että nykyinen menettelydirektiivi ovat tulleet voimaan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen jälkeen. Aiemman menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 86/2008 vp) todetaan direktiivin mahdollistavan hakemusten katsomisen ilmeisen perusteettomiksi ulkomaalaislain 101 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, eikä lainmuutostarvetta ole. Voimassa olevan direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 218/2014 vp) todetaan ilmeisen perusteetonta hakemusta koskeva ulkomaalaislain 101 § vastaavan pääsisällöltään direktiivin vaatimuksia. Pykälästä ainoastaan poistettiin kaksi kohtaa, jotka eivät sisältyneet direktiivin luetteloon, ja säädettiin nopeutetun menettelyn määräajasta. Lakiin myös lisättiin erillinen nopeutetun menettelyn käyttämisestä koskeva 104 §, jonka 1 momentissa säädettiin tuolloin voimassa olleen 103 §:n 2 momentin mukaisesti mahdollisuudesta ratkaista kansainvälistä suojelua koskeva hakemus nopeutetussa menettelyssä, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi.

Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdassa on lueteltu tyhjentävästi ne perusteet, joilla hakemuksen käsittelyä voidaan nopeuttaa. Ulkomaalaislain 101 §:n muotoiluista ei suoraan käy ilmi, mitkä kaikki direktiivin 8 kohdan alakohdat se sisältää, eikä asiaa avata myöskään hallituksen esityksen perusteluissa. Sääntelyä on tältä osin tarpeen selkeyttää. Sen sijaan on selkeää, että 101 § ei sisällä direktiivin luettelon alakohtaa f) eikä alakohtia h) – j). Kaikkien direktiivissä säädettyjen perusteiden sisällyttäminen ulkomaalaislakiin antaisi mahdollisuuden soveltaa säännöksiä direktiivissä tarkoitettussa laajuudessa ja merkityksessä. Nopeutetun menettelyn käyttäminen kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa ja sääntelyn selkeyttäminen edellyttää ulkomaalaislain muuttamista.

Alakohta f) koskee tilannetta, jossa henkilö on tehnyt myöhemmän hakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta. Direktiivissä tarkoitettu myöhemmästä hakemuksesta käytetään ulkomaalaislaissa ilmaisua uusintahakemus. Kohta koskee tilanteita, joissa uusintahakemus täyttää 102 §:n 3 momentin tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ja se tulee tutkia sisällöllisesti. Vuonna 2023 Maahanmuuttovirasto teki 133 kielteistä päätöstä uusintahakemuksiin, joista ainoastaan 14:ssä hakemus voitiin katsoa tällä hetkellä sovellettavien perusteiden nojalla ilmeisen perusteettomaksi ja käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Alakohta h) koskee tilannetta, jossa henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti. Se koskisi Suomessa käytännössä tilanteita, joissa henkilö tavataan maasta esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan tai rikoksen selvittämisen yhteydessä, ja hän hakee kansainvälistä suojelua vasta tässä vaiheessa. Henkilöllä on tällöin ollut aikaa tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ulkomaalaislain 95 §:n mukaisesti maahan tullessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, mutta hän ei ole toiminut näin, vaan on valinnut luvattoman maassa oleskelun. Näiden kahden kohdan sisällyttäminen lakiin antaisi mahdollisuuden puuttua tilanteisiin, joissa hakija pyrkii pitkittämään maassa oleskeluaan tekemällä perusteettomia hakemuksia.

Alakohta i):n mukaan hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään. Tällaiset tilanteet ovat käytännössä erittäin harvinaisia. Kohdan sisällyttäminen lakiin kuitenkin korostaisi tämän velvoitteen merkitystä turvapaikka-asian käsittelemisessä erityisesti hakijan tunnistamisen ja hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen kannalta.

Alakohta j) puolestaan koskee tilanteita, joissa hakijan voidaan vakavista syistä katsoa vaarantavan jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Kohdan puuttuminen 101 §:n luettelosta on johtanut ajoittain tilanteisiin, joissa tällaisia henkilöitä ei voida kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen poistaa nopeasti maasta.

Hakemuksen sisällöllinen hylkääminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen ovat toisistaan erilliset asiat. Hakemusta ei hylätä ja katsota ilmeisen perusteettomaksi sen vuoksi, että sen kohdalla täyttyy jokin käsittelyn nopeuttamisperuste. Tämä on sääntelyn perustana myös voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Asia käy kuitenkin selkeämmin ilmi menettelydirektiivin kuin ulkomaalaislain sääntelystä. Yllä todetun mukaisesti menettelydirektiivissä luetellaan perusteet, joiden nojalla tutkintamenettelyä voidaan nopeuttaa. Jos nopeutetussa menettelyssä käsitelty hakemus katsotaan perusteettomaksi eli hylätään, voidaan se katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Edellä mainittujen perusteiden, erityisesti j) alakohdan, sisällyttäminen ulkomaalaislakiin luo tarpeen muuttaa 101 ja 104 §:n sääntelyä vastaamaan täsmällisemmin edellä kuvattua direktiivin sääntelytapaa: nopeutetussa menettelyssä hylätty hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

Pykälän 104 § 2 momentissa rajoitetaan mahdollisuutta käyttää nopeutettua menettelyä ratkaishtaessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämää hakemusta. Momentin mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain 101 §:n 3 kohdan mukaan, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Tätä sääntelyä on tarpeen muuttaa, jos menettelyä halutaan soveltaa myös näihin henkilöihin kaikissa direktiivin sallimissa tilanteissa.

Pykälän 3 momentin mukaan nopeutettua menettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei pystyttäisi antamaan. Pykälän 4 momentissa säädetään nopeutettua menettelyä koskevasta käsittelyajasta. Nopeutettua menettelyä käyttäessään Maahanmuuttoviraston on ratkaistava kansainvälistä suojelua koskeva hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä. Me-

nettelydirektiivin 31 artiklan 9 kohta velvoittaa jäsenvaltiot asettamaan määräajat päätöksen tekemiselle nopeutetussa menettelyssä. Määräaikojen on direktiivin mukaan oltava kohtuulliset. Jos Maahanmuuttovirasto ei pysty ratkaisemaan hakemusta viiden kuukauden kuluessa, hakemus ratkaistaan normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

3.2.4 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrin) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan menettelydirektiivin mukaan soveltaa vain rajoitetusti.

Kuten edellä kappaleessa 3.2.3 on todettu, ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajoituksia soveltamiseen.

Vastaanottolain 39 §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Lain 39 §:n 2 momentin mukaan hakemuksen edustajan määräämisestä tekee vastaanotto- tai järjestelykeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Ennen hakemuksen tekemistä lasta on kuultava 5 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Vastaanotto- tai järjestelykeskuksen johtaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, kunnes lapselle on määrätty edustaja.

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Menettelydirektiivin 25 artiklan 3 kohdan mukaan puhuttelun ilman huoltajaa olevalle alaikäisille suorittaa henkilö, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisten erityistarpeista. Niin ikään määrittävän viranomaisen päätöksen ilman huoltajaa olevan alaikäisen hakemuksesta valmistelee virkamies, jolla on tarvittavat tiedot alaikäisen erityistarpeista.

Ulkomaalaislain 6 a §:ssä säädetään oikeuslääketieteellisestä tutkimuksesta ulkomaalaisen iän selvittämiseksi. Tutkimus voidaan tehdä, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hakijan iästään antamien tietojen luotettavuutta. Lain 6 a §:n 3 momentin mukaan tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voi kuitenkaan olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään. Menettelydirektiivin 25 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää lääkärintarkastuksia määrittääkseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten iän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkiminnan yhteydessä, jos jäsenvaltioilla on yleisten lausumien tai muiden merkityksellisten seikkojen perusteella epäilyksiä hakijan iästä. Jos jäsenvaltioilla on tämän jälkeen edelleen epäilyksiä hakijan iästä, niiden on oletettava, että hakija on alaikäinen.

Ulkomaalaislain 105 b §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston on viipymättä ryhdyttävä kansainvälistä suojelua hakevan, ilman huoltajaa olevan alaikäisen edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempiaan tai muuta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannutta henkilöä. Tarvittaessa jäljittämistä on jatkettava kansainvälisen suojelun myöntämisen jälkeen. Paluudirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan ennen kuin ilman huoltajaa matkustava alaikäinen poistetaan jäsenvaltion alueelta, kyseisen jäsenvaltion viranomaisten on oltava varmoja siitä, että tämä alaikäinen palautetaan jollekin perheenjäsenelleen tai nimetylle holhoojalleen taikka

että häntä varten on kohdevaltiossa järjestetty asianmukainen vastaanotto. Ulkomaalaislain mukainen jäljittäminen sekä paluudirektiivissä kuvattu asianmukainen vastaanotto koskisi myös rajamenettelyä. Rajamenettelyn soveltamisesta ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla tulisi erikseen säätää rajamenettelyä koskevassa pykälässä.

Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on vastaanottolain 6 §:ssä tarkoitetusta haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Vastaanottolain 6 §:n mukaan haavoittuva asema voi johtua iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Ulkomaalaislain 104 §:n 3 momentin mukaan nopeutettua menettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei nopeutetussa menettelyssä pystytä antamaan. Ottaen huomioon menettelydirektiivin soveltamisrajoitukset, tulisi rajamenettelyn soveltamiseen säätää sama rajoitus erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla, kuin mitä nopeutetun menettelyn soveltamisesta on ulkomaalaislaissa säädetty.

3.2.5 Maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa

Ulkomaalaislain 133 §:n mukaan, jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät, tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Järjestelykeskuksessa lain 95 §:n 2 momentin nojalla hakemuksen normaalisti rekisteröivien poliisin tai rajatarkastusviranomaisen lisäksi myös muu sisäasiainministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta lain 131 §:n 1 momentissa tarkoitetut henkilötuntemerkit. Päätöksen toimeenpanosta päättää Maahanmuuttovirasto. Järjestelykeskusten sijainnit ja niiden määrä määräytyvät kulloisenkin tilanteen mukaan. Maahantulija on rekisteröinnin ajan velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä. Koska kyse on hakemuksen rekisteröinnistä eli sen käsittelyä Maahanmuuttovirastossa edeltävästä menettelystä, menettelydirektiivin neljän viikon määräaika ratkaista hakemus alkaa vasta hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakemuksen jättämisestä. Kyseistä säännöstä voidaan siten soveltaa myös henkilöihin, joiden hakemukset käsiteltäisiin ehdotetussa rajamenettelyssä. Järjestelykeskuksessa rekisteröinnistä ei näin ollen ole tarpeen säätää rajamenettelyn osalta erikseen.

Järjestelykeskusta kevyempi menettely on viranomaisten kehittämä niin sanottu keskitetty rekisteröinti. Tällöin hakijoiden rekisteröinti keskitetään järjestelykeskuksen tavoin tiettyyn paikkaan rajanylityspisteen sijaan, mutta toiminnasta ei ole järjestelykeskuksen tavoin laissa säädetty. Tästä syystä esimerkiksi hakijoiden liikkumiseen ei voida samalla tavalla puuttua kuin järjestelykeskuksen käyttämisen yhteydessä. Keskitettyä rekisteröintiä käytettiin muun muassa Venäjän hybridivaikuttamisen seurauksena itärajan yli tulleiden kohdalla loppuvuodesta 2023.

3.2.6 Turvapaikkatutkinta

Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Saman pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Maahanmuuttovirastolle rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. Hakijalle olisi rajamenettelyssäkin taattava normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Jotta hakemuksen tutkiminen neljässä viikossa hakijan oikeudet huomioiden olisi mahdollista, tulisi tutkinnan vaiheiden hoitua mahdollisimman sujuvasti.

Maahanmuuttovirasto on covid-19-pandemian aikana sujuvoittanut hakemusten tutkintaa niin, että turvapaikkapuhutteluja voidaan suorittaa videon välityksellä kaikkien puhutteluun osallistuvien tahojen: hakijan, puhuttelijan, tulkin ja avustajan ollessa eri tilassa. Jo aiemmin turvapaikkapuhuttelujen tulkkauksia on hoidettu sekä videoneuvottelun että puhelimen välityksellä. Tämä ns. asiakasetäpuhuttelu mahdollistaa myös sen, että riippumatta hakijan majoituspaiosta, hakemuksen tutkinnan eri vaiheita voidaan joustavasti hoitaa kaikilla Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueilla. Turvapaikkapuhuttelujen järjestämisestä videon välityksellä niin, että hakija ja Maahanmuuttoviraston puhuttelija ovat eri tilassa, ei ole tällä hetkellä säännöstä ulkomaalaislaissa. Käytäntö perustuu aina hakijan suostumukseen. Jotta käytäntöä voitaisiin täysimääräisesti, ilman hakijan suostumusta, hyödyntää rajamenettelyssä, tulisi siitä säätää ulkomaalaislaissa.

Maahanmuuttovirasto on vuosia kehittänyt turvapaikkamenettelyä paperittomaksi niin, että kaikki asiaan liittyvä asiakirja-aineisto tallennetaan UMA-järjestelmään. Tämä mahdollistaa myös sen, että hakemuksia voidaan sujuvasti ratkaista millä tahansa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella. Tämä käytäntö mahdollistaa paremmin myös rajamenettelyn neljän viikon määräajassa pysymisen, kun Maahanmuuttovirastolla on mahdollisuus jakaa hakemuksia ratkaistavaksi tasaisesti kaikille alueille.

3.2.7 Oikeusapu

Hakijalla on rajamenettelyssä ja nopeutetussa menettelyssä samat oikeudet kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Ulkomaalaislain 8 §:n 2 momentin mukaan hakijalla on oikeus käyttää asian käsittelyssä avustajaa. Hänellä on myös oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeus saada oikeusapua jo hakemusta käsiteltäessä. Avustaja voi siis osallistua hakijan kanssa myös turvapaikkapuhutteluun tarpeen mukaan ja hän voi saada tästä oikeusapulain mukaisesti palkkion valtion varoista. Oikeusavusta säädettyä ei ole tarpeen muuttaa rajamenettelystä tai nopeutetusta menettelystä ehdotetun vuoksi.

3.2.8 Käännyttämistä koskevan päätöksen tiedoksianto ja päätöksen täytäntöönpano

Jos kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, päätöksen tiedoksiannon toimittaa ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiannottehtävästä. Tiedoksiannolle ei ole säädetty erillistä aikarajaa. Rajamenettelyn luonteen vuoksi tiedoksianto ei kuitenkaan voi kestää määräämätöntä aikaa.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanosta säädetään ulkomaalaislain 201 §:ssä. Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan joko nopeutetussa menettelyssä 104 §:n tai jätetään tutkimatta 103 §:n nojalla, jolloin käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoon sovelletaan 201 §:n 4 tai 5 momenttia. Pykälän 4 momentin mukaan, jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b §:n taikka 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla, päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Saman pykälän 5 momentin mukaan päätös, joka on tehty turvallisuudesta turvapaikka-

maasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää. Pykälän 6 momentin mukaan päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 4 ja 5 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu täytäntöönpanoa koskeva hakemus on ratkaistu. Tarvetta lain sisällölliselle muuttamiselle ei tältä osin ole. Nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn muutosten takia 198 b §:ään ja 201 §:n 5 momenttiin on tehtävä tekninen pykäläviitasta koskeva muutos.

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahan-tulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Maasta poistamisen täytäntöönpanosta säädettyä ei ole tarpeen muuttaa rajamenettelyn osalta. Rajamenettelyn jatkumisesta maastapoistamismenette-lyn aloittamista varten tulee kuitenkin säätää ulkomaalaislaissa erikseen.

3.2.9 Vapaaehtoinen paluu

Ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koske- vassa päätöksessä ei määrätä aikaa vapaaehtoiseen paluuseen, kun kysymys on 103 §:ssä tar- koitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitettu nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Rajamenettelyssä käsiteltyyn hake- mukseen liitettyssä käännättämisspäätöksessä ei lähtökohtaisesti määrättäisi vapaaehtoisin pa- luun aikaa. Tarvetta lain sisällölliselle muuttamiselle ei siten tältä osin ole. Nopeutettua menet- telyä koskevan sääntelyn muutosten takia pykälään on tehtävä tekninen pykäläviitasta kos- keva muutos.

3.2.10 Muutoksenhaku

Ulkomaalaislain 190 §:ssä säädetään valituksesta. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mu- kaan muutosta saa hakea Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettussa laissa säädetään. Pykälässä ei mainita, että vastaanottokeskuksen tekemästä päätöksestä voitai- siin hakea muutosta. Rajamenettelystä ehdotetun perusteella myös tästä säännöstä olisi tarpeen muuttaa.

Kaikki hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetusta menettelystä säädetty soveltuu myös rajamenettelyssä. Hakijalla ei siis menettelydirektiivin mukaan ole rajamenettelyssäköön pää- sääntöisesti oikeutta automaattisesti jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenet- telyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputu- losta.

Ulkomaalaislain 198 b §:ssä säädetään täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koske- vasta hakemuksesta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos päätös käännättämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen ratkaisemisesta säädetään 199 §:ssä. Sen 4 momentin mukaan 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettua hakemusta

koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Menettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn osalta erikseen muutoksenhausta, että hakijalla tulee olla käytössään tulkkaus- ja oikeusapupalvelut sekä vähintään viikko aikaa valmistella tuomioistuimelle pyyntönsä jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Jos nämä edellytykset eivät täyty, rajamenettelyä ei voida soveltaa.

Hakijalla on ulkomaalaislain 8 §:n mukaan oikeus käyttää muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä avustajaa tai asiamiestä. Hakijalla on myös oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeus oikeusapuun. Tämän lisäksi hakijalla on ulkomaalaislain 10 §:n mukaan oikeus käyttää tulkkiä muutoksenhakuasian käsittelyssä. Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ulkomaalaislain 203 §:n mukaisesti. Hakijalla on lisäksi oikeus hakea hallinto-oikeudelta edellä mainitulla tavalla käännytyspäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Tulkkauksesta ja oikeusavusta tällä hetkellä ulkomaalaislaissa säädetty koskisi myös rajamenettelyä ja edellä kuvattu 198 b § täyttää määräaika koskevan vaatimuksen. Tarvetta ulkomaalaislain muuttamiseen ei siten ole.

Menettelydirektiivin edellyttämä rajamenettelyn neljän viikon enimmäiskäsittelyaika ei pidä sisällään muutoksenhakuun käytettävää aikaa. Hallinto-oikeudelle ei näin ollen ole tarvetta säätää ulkomaalaislakiin määräaika valituksen tutkimiselle.

3.3 Kansainvälistä suojelua hakeneen liikkumisvapautta koskeva sääntely

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisen oikeudesta oleskella Suomessa säädetään ulkomaalaislaissa.

Ulkomaalaislain 40 §:n perustelujen (HE 28/2003 vp sivu 141) mukaan säännöksessä todetaan ne tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa. Sen 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Tämän säännöksen perusteella myös kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön katsotaan oleskelevan maassa laillisesti hakemuksensa käsittelyn ajan.

Aiemman menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 86/2008 vp todetaan ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin vastaavan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan edellytystä, eikä lainmuutostarpeita tältä osin katsottu olevan. Edellä mainittu artikla vastaa voimassa olevan menettelydirektiivin 9 artiklan 1 kohtaa. Koska rajamenettelyä ei ole otettu Suomessa käyttöön, menettelydirektiivien kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei ollut erikseen tarpeen pohtia 40 §:n 3 momentissa laillisesta oleskelusta säädetyn soveltuvuutta tilanteessa, jossa henkilön ei katsota olevan Suomen alueella, vaikka hän onkin Suomen lainkäytön piirissä. Menettelydirektiivin 9 ja 46 artikloista kuitenkin seuraa, että rajamenettelyssä oleva hakija on laillisesti Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kun häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Ulkomaalaislain 40 §:llä on suora linkki lain 41 §:ään, jonka mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Aiemman vastaanotodirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 280/2004 to-

dettiin ulkomaalaislain 41 §:n säännöksen täyttävän direktiivin 7 artiklan vaatimuksen. Voimassa olevan vastaanottodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 171/2014 todetaan, että 7 artikla ei edellyttänyt lainsäädännön muuttamista.

Vaikka hakija on rajamenettelyssä fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä, menettelyn luonteeseen kuuluu, että hänen ei vielä katsota saapuneen jäsenvaltion alueelle. Tämä asia on ilmaistu direktiivissä viittaamalla ensimmäisessä asteessa tapahtuvan käsittelyn määräaikaan: hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Hakijalle rajamenettely tarkoittaa siten ennen kaikkea sitä, että häntä ei päästetä vapaasti liikkumaan valtion alueella ja sieltä edelleen muualle unionin alueelle. Koska rajamenettelyssä hakijan ei katsota saapuneen alueelle, tarkoittaa tämä myös sitä, että hänen laillinen oleskelunsa rajamenettelyn ajan ja siten liikkumisvapautensa on rajattu rajalle, kauttakulkualueelle, tai näiden läheisyydessä olevaan vastaanottokeskukseen. Hakijan liikkumisvapauden rajoittaminen edellä todetuille alueille edellyttää ulkomaalaislain muutosta.

Ulkomaalaislain 95 a §:n 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen kertoo kansainvälistä suojelua hakevalle turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän. Jos hakijan kohdalla sovellettaisiin rajamenettelyä, tulisi hänelle hakemuksen jättämisen yhteydessä kertoa myös rajamenettelyyn liittyvistä velvollisuuksista. Ulkomaalaislain 95 a §:ää on tältä osin täsmennettävä.

3.4 Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotto

Kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen sovelletaan vastaanottolakia. Vastaanottodirektiivi soveltuu kokonaisuudessaan myös hakijaan, jonka asiaa käsitellään rajamenettelyssä. Direktiivi ei myöskään sisällä rajamenettelyä koskevaa erityissääntelyä. Voimassa olevaa vastaanottolakia sovellettaisiin siten myös hakijaan, jonka asiaa käsitellään rajamenettelyssä.

Vastaanottolain 3 §:n mukaan vastaanottokeskuksella tarkoitetaan paikkaa, johon kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan ja joka järjestää tälle vastaanottopalvelut. Alaikäisille tarkoitetut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan sovellettaessa tätä lakia kahdeksatoista vuotta nuorempaan on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään lapsen edun arvioimisesta.

Lain 13 §:n mukaan vastaanottopalvelut järjestää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava rekisteröidään. Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta siten kuin vastaanottolaissa säädetään. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat, mikä huomioidaan vastaanottorahan suuruudessa. Lisäksi vastaanottopalveluihin kuuluu vastaanottolain 31 § mukainen vapaaehtoisen paluun tukeminen. Vastaanottokeskus vastaisi myös niiden kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottopalvelujen järjestämisestä, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Vastaanottokeskuksen alueelta poistumisen tarpeen minimoimiseksi olisi tarpeen säätää siitä, että rajamenettelyn soveltuessa hakijalle järjestettäisiin vastaanottopalveluina myös ateriat. Tältä osin olisi tarpeen muuttaa lain 13 §:ää.

Vastaanottodirektiivin 14 artiklassa tarkoitettu alaikäisen lapsen oikeus käydä koulua ei ole osa vastaanottolain mukaisia vastaanottopalveluja. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä 171/2014 vp todettiin, että perustuslain 16 § ja perusopetuslain 4 § turvaavat perusopetuksen kaikille lapsille, joiden oleskelu kunnassa on sen luonteista, että se voidaan katsoa asumiseksi. Direktiivin 14 artiklan ei siten katsottu edellyttävän kansallisen lainsäädännön muuttamista. Nyt ehdotettu sääntely ei tuo tähän muutosta.

Vastaanottolain 16 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva majoitetaan vastaanottokeskukseen. Majoitus on järjestettävä niin, että perheenjäsenet voivat halutessaan asua yhdessä. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija majoitetaan vastaanottolain 17 §:n mukaan ryhmäkotiin. Tukiasuntoon voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija voidaan majoittaa myös muuhun lapselle tarkoitettuun majoituspaikkaan.

Suomessa ei pääsääntöisesti rajoiteta kansainvälistä suojelua hakevan mahdollisuutta itse valita sitä, majoittuuko hän vastaanottokeskuksessa vai järjestääkö hän majoituksensa itse. Vastaanottolain 18 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava voi järjestää majoituksensa itse. Poikkeuksen muodostavat turvaamistoimena määrättävä säilöön ottaminen ja asumisvelvoite, sekä rekisteröintivaiheen lyhyt majoittuminen järjestelykeskuksessa, joita on käytössä vain laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Rajamenettelyssä ei hakijalla menettelyn luonteen takia ole mahdollisuutta valita asuinpaikkaansa, koska menettelyn piiriin kuuluvalta hakijalta puuttuu edellä kuvatun mukaisesti oikeus oleskella ja liikkua vapaasti Suomen alueella. Ulkomaalaislaissa säädettäisiin erikseen hakijan velvollisuudesta oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.

3.5 Säilöönottoa koskeva sääntely

Rajamenettelyyn perustuva velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella olisi välttämättömä turvapaikkamenettelyn ja siihen liittyvien oikeusturvatakeiden asianmukaiseksi järjestämiseksi laissa säädetyn lyhyen määräajan kuluessa. Vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevan velvoitteen rikkominen osoittaisi, että säilöönottoa lievemmat turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus eivät ole riittäviä rajamenettelyssä tehtävän päätöksen turvaamiseksi ja henkilö olisi sen vuoksi otettava säilöön.

Säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä.

Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 a §:ssä. Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa laissa tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämättömä ja oikeasuhtaista: 1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Kun yleiset edellytykset turvaamistoimien käytölle ovat olemassa, säilöönottoa harkittaessa on tarkasteltava ulkomaalaislain 121 §:ssä säädettyjä säilöönoton niin sanottuja erityisiä edellytyksiä. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitettut muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos: 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytän-

töönpanoa, 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi, 3) ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi, 4) ulkomaalainen on säilöönotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi, 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan, taikka 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Säilöönotosta päättämisestä ja päätöksen käsittelemisestä käräjäoikeudessa säädetään ulkomaalaislain 123—129 §:ssä. Ulkomaalaislain 123 §:n mukaan säilöönotosta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja Rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Säilöönottoa koskeva päätös on vietävä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 123 a §:n mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilölaissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Pykälän 2 momentissa säädetään, että säilöön ottamisesta päättävä virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos 1) säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai 2) ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta.

Säilöön otettavien ulkomaalaisten sijoittaminen tavalliseen vankilaan, jossa pidetään vapausrangaistukseen tuomittuja vankeja, ei ulkomaalaislain mukaan ole lainkaan mahdollista.

Kun hakijalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, hänelle kerrotaan liikkumisvapauden ulottuvuuden lisäksi turvaamistoimista, joita häneen voidaan kohdistaa rajamenettelyn aikana ja erityisesti siitä syystä, että hän poistuu vastaanottokeskuksen alueelta ilman erikseen myönnettyä lupaa.

Ulkomaalaislain säilöönottooperusteisiin olisi lisättävä vastaanottodirektiivin rajamenettelyä koskeva säilöönottooperuste, jonka perusteella hakija voitaisiin yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Säilöönotto tulisi ajankohitaiseksi etenkin tilanteessa, jossa henkilö on rikkonut velvoitettaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Säilöönotto voisi olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista myös muuten maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi rajamenettelyssä.

Ulkomaalaislain 122 §:n mukaan lapsen säilöönottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisten edellytysten ja säilöönoton erityisten edellytysten täyttymistä sekä sitä, että muut pykälässä viitatu turvaamistoimet todetaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi. Tämän lisäksi lasta tulee kuulla lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti ennen päätöksen tekemistä ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle varata tilaisuus tulla kuulluksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.

Samana pykälän mukaan alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua haakevaa lasta ei saa ottaa säi-

löönn ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilöissäpitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.

3.6 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

3.6.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli tapauksessa M.K. ja muut v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, lopullinen ratkaisu 14.12.2020) tilannetta, jossa valittajat olivat Puolan rajanylityspisteellä ilmaisseet halunsa hakea kansainvälistä suojelua mutta hakemuksia ei otettu vastaan. Tuomioistuin totesi, että valittajat olivat rajalla Puolan lainkäytön piirissä, eikä tähän arvioon vaikuttanut se, että hakijat olivat olleet siellä varsin lyhyen aikaa. Tuomioistuin ei arvioinnissaan antanut merkitystä Puolan väitteelle siitä, että valittajia ei vielä oltu päästetty Puolan alueelle. Rajamenettelyä koskien ratkaisu korostaa sitä, että se, ettei hakijoiden katsota tulleen laillisesti jäsenvaltion alueelle, on oikeudellinen fiktio, joka vaikuttaa yksinomaan heidän maahantulo- ja oleskeluoikeuksiinsa ja heihin sovellettaviin menettelyihin. Tämä oikeudellinen fiktio ei kuitenkaan tarkoita sitä, että he eivät olisi valtion lainkäyttövallan piirissä.

Vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa arvioitaessa on huomioitava erityisesti Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja sitä täydentävät lisäpöytäkirjat (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla koskee henkilökohtaista vapautta, ja siinä luetellaan tyhjentävästi sallitut vapaudenriiston edellytykset. Artiklan 1 kappaleen f kohta koskee ulkomaalaisoikeudellista vapaudenriistoa eli käytännössä ulkomaalaislaissa ja unionin oikeudessa käytetyn terminologian mukaista säilöönottoa. Vapaudenriistoon voidaan määräyksen mukaan ryhtyä, mikäli sen tarkoituksena on estää henkilön laitton maahantulo tai milloin on ryhdytty toimenpiteisiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Sopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus liikkumisvapauteen valtion alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Oikeuksille ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 12 artikla sisältää liikkumisvapautta koskevan määräyksen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välistä eroa useissa tuomioissaan. Tuomioistuimen mukaan arvioinnissa olennaisia seikkoja ovat sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa.

Asioissa Amuur v. Ranska (19776/92, 25.6.1996), Riad ja Idiab v. Belgia (29787/03 ja 29810/03, 24.1.2008) sekä Nolan ja K v. Venäjä (2512/04, 12.2.2009) ja Z.A. ja muut v. Venäjä (61411/15, 21.11.2019) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli keskeisenä kysymyksenään sitä, milloin hakijan ja tai kolmannen valtion kansalaisen pitäminen lentoaseman kansainvälisellä transit-alueella on vapaudenmenetyksen eikä liikkumisvapauden rajoittamista. Tuomioistuin päätyi jokaisessa tapauksessa pitämään asiaa vapauden menetyksenä.

Tapauksessa Amuur v. Ranska tuomioistuin totesi, että kolmansien maiden kansalaisten pitäminen kansainvälisillä vyöhykkeillä voitiin katsoa vapaudenmenetykseksi ja tutki, johtiko tämä edelleen yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan loukkaukseen. Tuomioistuin totesi hakijoiden olevan Ranskan kansallisen lainsäädännön soveltamisen piirissä näiden ollessa Pariisin kansainvälisellä lentokentällä. Tältä osin tuomioistuin korosti sitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä oikeudellisesta, humanitaarisesta tai sosiaalisesta avusta, eikä siinä säädetä menettelyllisistä määräajoista. Tästä syystä tuomioistuin totesi 5 artiklan 1 kohdan loukkauksen, sillä tuolin voimassa olleet Ranskan oikeussäännöt, sellaisina kuin niitä sovellettiin nyt kyseessä olevassa asiassa, eivät olleet riittäviä turvaamaan turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

Tapauksessa Riad ja Idiab v. Belgia oli kyse kahdesta Libanonista lähteneestä Palestiinan kansalaisesta, jotka molemmat saapuivat Brysselin kansainväliselle lentokentälle erillisillä lennoilla Sierra Leonesta. Koska kummallakaan hakijalla ei ollut viisumia, heiltä evättiin pääsy Belgiaan ja heidät sijoitettiin välittömästi lentokentän kauttakulkualueelle. He jättivät turvapaikkahakemukset, jotka hylättiin, minkä jälkeen hakijat siirrettiin suljettuun laittomien ulkomaalaisten säilönnötkeskukseen. Tällä välin hakijoiden asianajaja oli jättänyt hakemuksen heidän vapauttamisestaan, jonka kansallinen tuomioistuin hyväksyi. Valittajat siirrettiin kuitenkin samana päivänä Brysselin kansainvälisen lentokentän kauttakulkualueelle odottamaan heidän poistamistaan Belgiasta.

Tuomioistuin totesi ratkaisussaan, että kyseisessä tapauksessa turvapaikanhakijat oli suljettu lentokentän kauttakulkualueelle kuukausi maahan saapumisensa jälkeen ja sen jälkeen, kun kansallinen tuomioistuin oli päättänyt näiden vapauttamisesta säilönnötkeskuksesta. Myöskään lentokentän kauttakulkuvyöhykkeellä vietetyn ajan kestosta ei oltu säädetty. Valittajat viettivät kauttakulkualueella 15 ja 11 päivää, mikä merkitsi tosiasiallista, de facto, vapaudenriistoa. Pelkästään se seikka, että hakijat olisivat voineet lähteä maasta omasta tahdostaan, ei tuomioistuimen mukaan oikeuta vapaudenriistoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toisaalta vapaudenmenetyksen perusteen ja toisaalta säilönnötopaikan ja -olosuhteiden välillä oli oltava jokin yhteys. Tässä tapauksessa hakijat oli kuitenkin jätetty omiin oloihinsa ilman minkäänlaista humanitaarista tai sosiaalista apua kauttakulkualueella, joka ei ole sopiva asuinpaikka. Tapauksessa Belgian hallitus ei pystynyt ilmoittamaan sitä oikeusperustaa, jolla valittajat oli siirretty kauttakulkualueelle ja pidätetty siellä. Henkilön määrittelemätön ja ennakoimattoman ajan kestävä säilönnötopaikka kauttakulkuvyöhykkeellä ilman, että säilönnötopaikka perustuu mihinkään todelliseen määräykseen tai oikeudelliseen päätökseen, ja jolla on rajoitettu mahdollisuus oikeudelliseen arviointiin tai valvontaan, on oikeusvarmuusperiaatteen vastaista.

Mitä tulee myöhempään sijoittamiseen laittomien ulkomaalaisten keskukseseen, oli sijoittaminen määrätty piittaamatta tuomioistuimen määräyksistä, jotka osoittivat selvästi, että odottaessaan päätöstä maasta poistamisestaan hakijoille oli sallittava vapaa liikkuminen Belgiassa. Belgian viranomaiset olivat pidättäytyneet panemasta maastapoistamispäätöksiä täytäntöön, sillä ajatuksella, että valittajat poistuisivat maasta vapaaehtoisesti. Sen sijaan heidät oli pidetty säilössä, eikä oltu käytetty hyväksi kansallisen lainsäädännön tarjoamaa mahdollisuutta käyttää henkilöiden kohdalla asumispaikkavelvollisuutta turvaamistoimena. Yhteenvetona tuomioistuin totesi, ettei valittajien säilönnötopaikka ollut laillista. Tuomioistuin totesi jatkuvan säilönnötopaikka lentokentän kauttakulkualueella ja säilönnötkeskuksessa loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohtaa.

Tapauksessa Nolan ja K v. Venäjä valittajaa estettiin pääsemästä maahan ja häntä pidettiin lentokentällä pienessä huoneessa kymmenen tuntia yön yli. Valittajan ostettua lentolipun Tallinnaan hänet saatettiin viranomaisen toimesta lennolle. Venäjä perusteli valittajan karkottamista kansallisella turvallisuudella. Tapauksessa Venäjä väitti, ettei valittajaa oltu vangittu Venäjän

lain tarkoittamassa merkityksessä, eikä se viitannut mihinkään kansalliseen lainsäädäntöön, jossa oltaisiin voitu säännellä vapaudenriistoa. Valittaja kuului ryhmään, jonka maahantulo oli rajanylitysohjeiden perusteella kielletty, mutta valittaja huomautti, ettei rajanylitysohjeita ole koskaan julkaistu tai ollut yleisön saatavilla. Tuomioistuimien totesi, että viitattu säännöstö ei täyttänyt saavutettavuuden ja ennakoitavuuden vaatimuksia, eikä se näin ollen täyttänyt yleissopimuksen edellyttämää "lain laadun" tasoa.

Valittajan lentokentällä pidättämisen osalta todettiin 5 artiklan 1 kohdan loukkaus ja menettely todettiin vapaudenriistoksi. Valittajalla ei ollut käytettävissään myöskään päätöksen kyseenalaistavia oikeussuojakeinoja, joten säilöönottoa ei voitu pitää laillisena. Tapaukseen soveltuvien kansallisten lakien ei voitu katsoa täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettamia laatukriteerejä.

Tapauksessa Z.A. ja muut v. Venäjä neljää eri kansalaisuutta edustavat valittajat olivat saapuneet Moskovan Sheremetyevon lentoasemalle tahattomasti, koska heiltä oli evätty pääsy maahan, johon he olivat pyrkineet ja heidät oli lähetetty takaisin Venäjälle, joka oli kaikille aiempi kauttakulkumaa. Koska valittajilla ei ollut viisumia Venäjälle, he hakivat Venäjältä turvapaikkaa. Valittajia pidettiin lentoaseman kauttakulkualueella odottamassa turvapaikkahakemuksensa ratkaisua viidestä kuukaudesta ja yhdestä päivästä yli vuoteen ja yhdeksään kuukauteen. Tänä aikana valittajat oleskelivat kuukausia jatkuvasti valaistulla, ruuhkaisella ja meluisalla lentokentän kauttakulkualueella, jossa he joutuivat nukkumaan lattialla. Heillä ei ollut esteetöntä pääsyä suihkuun tai ruoanlaittomahdollisuuksiin, mahdollisuutta viettää aikaa ulkona, eikä saada lääketieteellistä tai sosiaalista apua. Valittajat olivat koko oleskelunsa ajan venäläisviranomaisen pysyvässä määräysvallassa.

Tuomioistuimien katsoi, että kyseessä oli 5 artiklassa tarkoitettu vapaudenmenetys. Tuomioistuimien toisti realistisen ja käytännönläheisen lähestymistavan välttämättömyyden sen määrittämiseksi, onko henkilö joutunut vapaudenriiston kohteeksi, vai onko tämän vapautta vain rajoitettu. Soveltaessaan tätä lähestymistapaa käsiteltävänä olevassa tapauksessa tuomioistuimien otti huomioon kauttakulkualueella oleskelun enimmäiskestosta säättävien kansallisten säännösten puuttumisen, sen, että valittajien oleskelu Sheremetyevon lentoaseman kauttakulkuvyöhykkeellä oli epäsäännöllistä ja sääntelemätöntä sekä huomattavat viivästykset valittajien turvapaikkahakemusten kansallisessa käsittelyssä. Lisäksi se tarkasteli kauttakulkualueen ominaispiirteitä, sekä valvontaa, jota heihin kohdistui merkityksellisenä ajanjaksona sekä sitä, ettei valittajilla ollut käytännössä mahdollista poistua vyöhykkeeltä. Tältä osin tuomioistuimien muistutti, että pelkkä turvapaikanhakijoiden mahdollisuus vapaaehtoisesti lähteä turvapaikkamaasta, johon nämä ovat turvautuneet, ei voi poissulkea vapaudenriiston kieltoa, ja että mahdollisuus lähteä on vain teoreettinen, jos mikään muu suojelua tarjoava maa ei ole taipuvainen vastaanottamaan hakijoita. Tuomioistuimien myös katsoi, että turvapaikanhakijoiden oleskeluolosuhteet lentokentän kauttakulkualueella eivät vastanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan asettamia vähimmäisvaatimuksia.

Sitä vastoin asiassa Ilias ja Ahmed v. Unkari tuomioistuimien käsitteli ensimmäistä kertaa turvapaikanhakijoiden pitämistä kahden sopimusvaltion välisellä maarajalla. Valittajia pidettiin Unkarin ja Serbian rajalla olevalla Röszken kauttakulkualueella turvapaikkahakemusten käsittelyn kuluneen ajan eli 23 päivää.

Tuomiossa todettiin, että arvioitaessa eroa liikkumisvapauden rajoituksen sekä vapaudenriiston välillä, tulee lähestymistavan olla käytännöllinen ja realistinen nykypäivän olosuhteet ja haasteet huomioon ottaen. Lisäksi tulee huomioida valtioiden oikeus valvoa rajojaan sekä estää maahantulo säännösten kiertäminen. Unkarin rajalla oli käynnissä tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Tuomioistuimien arvioi vapaudenriistoa neljän kriteerin

perusteella: i) valittajien yksilöllinen tilanne ja heidän valintansa; ii) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; iii) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja valittajien nauttima menettelyllinen suoja; sekä iv) valittajien kokemien tai heille asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä.

Tuomioistuin katsoi, että valittajat olivat saapuneet raja-alueelle oma-aloitteisesti ja heillä oli realistinen mahdollisuus palata Serbiaan ilman suoraa uhkaa heidän hengelleen tai terveydelleen, eikä näin ollen ollut tosiasiallisesti kyse 5 artiklassa tarkoitettusta vapaudenriistosta. Odottaessaan turvapaikkahakemuksensa edellyttämät menettelyvaiheet, hakijat olivat eläneet olosuhteissa, jotka eivät olleet rajoittaneet heidän vapauttaan tarpeettomasti tai siinä määrin tai tavalla, joka ei liity heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn, eikä heidän oleskelunsa kauttakulkualueella ylittänyt merkittävästi aikaa, jota tarvitaan heidän turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn. Tuomioistuin myös katsoi, että Unkarilla oli oikeus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tutkiakseen valittajien vaatimukset, ennen kuin se hyväksyi ne. Hakijoiden 23 päivän oleskelu Unkarin kauttakulkualueella Serbian rajalla ei tuomioistuimen mukaan merkinnyt vapaudenmenetystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan merkityksessä. Olosuhteet alueella eivät myöskään olleet sellaiset, että kyse olisi ollut ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan rikkomisesta.

3.6.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

C-72/22 PPU (ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022)

Kyseinen Liettuan tekemä ennakkoratkaisupyyntö käsitteli (muun muassa) jäsenvaltion mahdollisuuksia rajoittaa pääsyä turvapaikkamenettelyyn jäsenvaltion alueella tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta. Perustellakseen kansallisen lainsäädännön rajoituksia, jotka koskevat oikeutta tehdä alueella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, Liettuan hallitus vetosi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, joka Liettuan tasavaltaan kohdistuu sen rajoilla erityisesti Valko-Venäjältä tulevien ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi.

Ratkaisussaan unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevalta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Ratkaisussaan tuomioistuin viittasi myös rajamenettelyyn yhtenä keinona vastata ennakkoratkaisupyyntöön mukaiseen tilanteeseen. Tuomioistuimen mukaan menettelydirektiivi ja erityisesti sen rajamenettelyä koskeva 43 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön rajoillaan sovellettavia erityismenettelyjä, joiden tarkoituksena on arvioida kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tilanteissa, joissa hakijan käyttäytyminen viittaa siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton tai merkitsee väärinkäyttöä. Jäsenvaltiot voivat näiden menettelyjen avulla hoitaa unionin ulkorajoilla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat velvollisuutensa ilman, että olisi tarpeen soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 72 artiklan mukaista poikkeusta. Artiklan mukaan kyseisen sopimuksen kolmannen osan V osaston määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020)

Kyseisissä yhdistetyissä asioissa Afganistanin ja Iranin kansalaiset olivat saapuneet Unkariin Serbian kautta, hakeneet turvapaikkaa Serbian ja Unkarin rajalla sijaitsevalla Röszken kauttakulkualueella. Unkarin kansallisen oikeuden nojalla Unkari katsoi, että hakemukset eivät täytäneet tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Turvapaikka-asian käsittelyn ajan hakijoiden oli oleskeltava kauttakulkualueen turvapaikanhakijoille varatulla sektorilla ja muutamaa kuukautta myöhemmin heidät määrättiin oleskelemaan saman kauttakulkualueen sektorilla, joka on varattu sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joiden turvapaikkahakemus on hylätty.

Unionin tuomioistuin katsoi, että asianomaisten sijoittamista kyseiselle kauttakulkualueelle on pidettävä säilöönottotoimenpiteenä. Se myös täsmensi, että käsitteellä ”säilöönotto”, jolla on sama merkitys sekä vastaanotto- että paluudirektiivin asiayhteydessä, tarkoitetaan toimea, joka edellyttää asianomaisen henkilön liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista, ja jolla asianomainen eristetään muusta väestöstä määräämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti. Unionin tuomioistuin myös katsoi, että Röszken kauttakulkualueella vallitsevat olosuhteet muistuttavat vapaudenriistoa muun muassa siksi, että asianomaiset eivät voi laillisesti lähteä kyseiseltä alueelta omasta tahdostaan mihinkään suuntaan.

Säilöönottoa koskevien vaatimusten osalta tuomioistuin katsoi, että vastaanottodirektiivin 8 artiklan mukaan kansainvälisen suojelun hakijaa ja paluudirektiivin 15 artiklan mukaan palauttamispäätöksen kohteena olevaa kolmannen maan kansalaista ei saada ottaa säilöön pelkästään sillä perusteella, ettei hän kykene huolehtimaan toimeentulostaan. Se on todennut lisäksi, että vastaanottodirektiivin 8 ja 9 artikla ovat kansainvälisen suojelun hakijan osalta ja paluudirektiivin 15 artikla on palauttamispäätöksen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen osalta esteenä sille, että tällaiset henkilöt otettaisiin säilöön antamatta ensin perusteltua säilöönottomääräystä ja tutkimatta tällaisen toimenpiteen tarvetta ja oikeasuhteisuutta.

Vastaanottodirektiivin 9 artiklassa ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta vahvistaa säilössä pitämisen enimmäiskestoa. Tuomioistuin kuitenkin totesi, että jäsenvaltioiden on kansallisessa lainsäädännössä huomioitava, että säilössä pitäminen kestää vain niin kauan kuin sen oikeuttava peruste on sovellettavissa, ja että tämän perusteen vuoksi tärkeät hallinnolliset menettelyt hoidetaan huolellisesti. Sen sijaan palauttamispäätöksen kohteena olevien kolmansien maiden kansalaisten osalta paluudirektiivin 15 artiklasta ilmenee, että heidän säilöönottonsa saa silloinkin, kun sitä on jatkettu, kestää enintään kahdeksantoista kuukautta, ja sitä saadaan jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Siltä osin kuin kyse on kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönnotosta kauttakulkualueen erityisessä yhteydessä, huomioon on otettava myös menettelydirektiivin 43 artikla. Tästä säännöksestä ilmenee, että jäsenvaltiot saavat velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista, jotta ne voivat muun muassa tutkia ennen päätöksen tekemistä kyseisten hakijoiden maahantulo-oikeudesta, onko heidän hakemuksensa jätettävä tutkimatta. Päätös on kuitenkin tehtävä neljän viikon kuluessa tai muuten asianomaisen jäsenvaltion on myönnettävä hakijalle oikeus tulla niiden alueelle ja käsiteltävä hänen hakemuksensa yleisesti sovellettavan menettelyn mukaisesti. Tuomioistuin totesi edellä todetun tarkoittavan sitä, että vaikka jäsenvaltiot saavat mainitussa 43 artiklassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä ottaa rajoilleen saapuvat kansainvälisen suojelun hakijat säilöön, tällainen säilössä pitäminen ei saa missään olosuhteissa kestää yli neljää viikkoa hakemuksen jättämispäivästä lähtien.

C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020)

Unionin tuomioistuin vahvistaa kyseisessä ratkaisussaan sen, että kansainvälisen suojelun hakijoille asetettu velvollisuus pysyä jommallakummalla Röszken tai Tompan kauttakulkualueella

hakemuksen koko tutkintamenettelyn ajan merkitsee vastaanottodirektiivissä tarkoitettua säilöönottoa.

Unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että tapaukset, joissa kansainvälisen suojelun hakijan ottaminen säilöön on sallittua, luetellaan vastaanottodirektiivissä tyhjentävästi. Yksi näistä perusteista on säilöönotto rajalla toimitettavien menettelyjen yhteydessä, jotta ennen maahantulo-oikeuden myöntämistä voidaan selvittää, onko hakemus jätettävä tutkimatta, tai onko se tietyistä määritetyistä syistä perusteeton. Unionin tuomioistuimen mielestä edellytykset, joilla säilöönotto on sallittu näiden rajamenettelyjen yhteydessä, eivät kyseisessä tapauksessa täytyneet.

Vastaanottodirektiivin 2 artiklan h kohdan tarkoittama kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jolla tarkoitetaan kutakin pakkokeinoa, jolla kyseiseltä hakijalta viedään hänen liikkumisvapautensa ja jolla hänet eristetään muusta väestöstä määräämällä hänet pysymään rajoitetulla ja suljetulla alueella jatkuvasti.

Röszen tai Tompan kauttakulkualueelle sijoitettujen turvapaikanhakijoiden on pysyttävä jatkuvasti asianomaisella kauttakulkualueella, jonka ympärillä on aita ja päällä piikkilangoitus. Hakijat majoitetaan kontteihin, joiden pinta-ala on enintään 13 m². He eivät voi olla yhteydessä asianomaisen kauttakulkualan ulkopuolisiin henkilöihin asianajajaansa lukuun ottamatta, ja heidän liikkumistaan alueen sisällä rajoitetaan, ja sitä valvovat kyseisellä kauttakulkualueella ja sen välittömässä läheisyydessä jatkuvasti olevat järjestyksenpidosta vastaavat henkilöt.

Tuomioistuin toteaa ratkaisussaan, että Unkarin esittämä argumentaatio, jonka mukaan nämä hakijat voivat vapaasti poistua asianomaiselta kauttakulkualueelta Serbiaan, ei voi kyseenalaistaa tällaista arviointia. Yhtäältä on huomattava, että kyseisten kansainvälisen suojelun hakijoiden mahdollinen tulo Serbiaan olisi mitä todennäköisimmin tämän kolmannen valtion mielestä lainvastaista, joten he altistuisivat siellä seuraamuksille. Niinpä Röszen ja Tompan kauttakulkualueille sijoitetuilla kansainvälisen suojelun hakijoilla ei muun muassa tästä syystä voida katsoa olevan tosiasiallista mahdollisuutta lähteä näiltä kauttakulkualueilta. Toisaalta on niin, että poistuessaan Unkarin alueelta kyseiset hakijat ovat vaarassa menettää kaikki mahdollisuudet saada pakolaisasema Unkarissa.

Unionin tuomioistuin katsoo, että Unkari ei ole kunnioittanut menettelydirektiivissä lähtökohdaisesti kullekin kansainvälisen suojelun hakijalle annettua oikeutta jäädä hakemuksensa hylkäämisen jälkeen asianomaisen jäsenvaltion alueelle tällaiseen hylkäykseen kohdistettavan muutoksenhaun määräajan päättymiseen saakka tai, jos muutoksenhaku on tehty, tämän ratkaisuun saakka. Tuomioistuin katsoi ratkaisussaan, että Unkari on jättänyt noudattamatta unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan siltä osin kuin kyse on menettelyistä, jotka koskevat kansainvälisen suojelun myöntämistä ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista. Erityisesti kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn pääsyn rajoittaminen, tämän suojelun hakijoiden sääntöjenvastainen säilöönotto kauttakulkualueilla ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten siirtäminen rajavyöhykkeelle noudattamatta palauttamismenettelyyn liittyviä takeita merkitsevät unionin oikeuden noudattamatta jättämistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan menettelydirektiivin mahdollistaman rajamenettelyn käyttöön ottamista Suomessa. Menettelystä säädettäisiin ulkomaalaislaissa. Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, ettei hakijoilla olisi oikeutta liikkua vapaasti

Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Menettelydirektiivin 43 artiklan mukaan jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella voidaan ratkaista hakemusten ottaminen tutkittavaksi tai hakemuksen sisältö, jos voidaan käyttää nopeutettua menettelyä. Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä sovellettaisiin, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä, ja se voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden osalta rajamenettelyn soveltamiseen ehdotetaan menettelydirektiivin mukaisia rajoituksia.

Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena määrittelisi soveltuvan menettelyn. Maahanmuuttoviraston tulisi esityksessä ehdotetun mukaan ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Maahanmuuttovirasto voisi harkitessaan tarkoituksenmukaiseksi asian selvittämisen kannalta pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa hakijalla ja Maahanmuuttovirastolla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Nykykäytäntö videoyhteyden välityksellä pidettävissä puhutteluissa perustuu hakijan suostumukseen. Perustuslakivaltiokunnan lausunnossaan PeVL 44/2022 vp esittämä huomioiden ehdotuksessa säädettäisiin myös turvapaikkapuhuttelun tapaa harkittaessa huomioitavista seikoista ja lapsen edun huomioimisesta. Turvapaikkapuhuttelusta esitetty ei liittyisi pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä oikeudellisesti maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija olisi kuitenkin Suomen lainkäytön piirissä ja siten Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voitaisi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan, 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. Koska rajamenettely edellyttää hakijan oleskelua tietyllä alueella, kyse olisi hakijan liikkumisvapauden rajoituksesta osana sovellettavaa menettelyä. Tämä myös erottaa ehdotetun velvollisuuden yksittäistapauksessa määrättävästä turvaamistoimesta.

Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistettaisiin estein. Erotuksena säilöönottoyksiköstä poistumiseen vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan estettäisi voimankäyttötoimin. Poistuminen alueelta olisi velvollisuudesta huolimatta tietyissä tilanteissa mahdollista, ja myös tämä erottaisi ehdotetun menettelyn säilöönoton kaltaisesta vapaudenmenetyksestä. Hakijalla olisi mahdollisuus saada vastaanottokeskuksen johtajan lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta muun muassa painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp huomioiden luvan myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin luettelo, jota täydennettäisiin maininnalla muusta painavasta henkilökohtaisesta syystä. Hakijalla olisi myös oikeus valittaa vastaanottokeskuksen johtajan päätöksestä. Edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden myös päätöksen valituskelpoisuudesta säädettäisiin erikseen. 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. Selvyyden vuoksi myös hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalvelujen saamiseksi säädettäisiin erikseen.

Vastaanottokeskuksen alueelta poistumisen tarpeen minimoimiseksi ehdotetaan säädettävän myös siitä, että rajamenettelyn soveltuessa hakijalle järjestettäisiin vastaanottopalveluina ateriat. Tästä säädettäisiin vastaanottolaissa. Tämän lisäksi mahdollistettaisiin hakijalle välttämättömyystarvikkeiden ostaminen vastaanottokeskuksesta kioskitoimintana.

Hakija voitaisiin edellytysten täytyessä ottaa rajamenettelyn ajaksi myös säilöön, jotta rajamenettelyn soveltaminen ja hakemuksen perusteiden tutkiminen voitaisiin turvata. Esityksessä esitetään tämän toteuttamiseksi ulkomaalaislakiin uutta säilöön ottamista koskevaa edellytystä, joka perustuu vastaanottodirektiiviin. Säilöönottoa koskevia säännöksiä ei muuten esitetä muutettavan. Vastaanottodirektiivin mukaisesti säilöönottoon voitaisiin rajamenettelyssäkin turvautua vain yksilöllisen arvioinnin perusteella tehtävällä päätöksellä, jonka jälkeen käräjäoikeus lopulta ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä.

Ehdotettu sääntelytapa myös tarkoittaisi sitä, että rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltamista ei tule jatkaa, jos sen soveltamisen edellytykset eivät tai eivät enää täyty. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että hakemusta ei voitaisi jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Samoin tämä tarkoittaisi tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä ehdotetussa määräajassa tai erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville hakijoiden ei pystyittäisi antamaan tarvittavaa tukea. Tällöin hakemuksen tutkintaa jatkettaisiin normaalissa turvapaikkamenettelyssä ja hakija ohjattaisiin tavalliseen vastaanottokeskukseen, jossa hänen liikkumistaan ei enää rajoiteta.

Rajamenettely hakijalle säädettyine velvollisuuksineen jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä ehdotetun neljän viikon (28 päivän) määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi kuitenkin tällöin olla riittävän selvästi ja tarkkarajaisesti säädetty päättämisaika, johon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Näistä syistä rajamenettelyn ehdotetaan päättyvän, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on tehty. Rajamenettely päättyisi myös, jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon tai neljän viikon (28 päivän) kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa. Viimeksi mainitulla annettaisiin maastapoistamisen täytäntöönpanevalla viranomaiselle riittävä aika saada maastapoistaminen aloitettua. Pisimmillään rajamenettelyn kesto voisi olla 77 päivää.

Esityksessä ehdotetaan myös nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista. Ulkomaalaislakiin sisällytettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdassa luetellut nopeutetun menettelyn perusteet, joita kansallisesti ei ole vielä otettu käyttöön. Nämä kohdat koskevat tilanteita, joissa henkilö on tehnyt myöhemmän hakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta, henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti, hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään sekä hakijan voidaan vakavista syistä katsoa vaarantavan jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Lisäksi sääntelyä selkeytettäisiin siten, että nopeutetun menettelyn käyttämisen perusteista säädettäisiin käyttäen mahdollisimman paljon direktiivin muotoiluja. Näin varmistettaisiin se, että menettelyjä voitaisiin käyttää kaikissa direktiivin tarkoittamissa tilanteissa. Tästä syystä muutettaisiin myös ilmeisen perusteetonta hakemusta koskeva sääntely vastaamaan menettelydirektiivin sääntelytapaa, jonka mukaan nopeutetussa menettelyssä hylätty hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Rajamenettelyä koskevat säännökset on tarkoitettu sellaisenaan soveltuviksi sekä normaaliin turvapaikanhakijatilanteeseen että laajamittaisen maahantulon tilanteeseen, jolloin voidaan olla myös poikkeusoloissa. Kustannusvaikutukset on arvioitu normaaliolojen näkökulmasta. Laajamittaisen maahantulon tilannetta on mahdoton arvioida ennakolta. Laajamittaista maahantuloa koskevat toimintasuunnitelmat tehdään osana valmiussuunnittelua ja sen edellyttämät kustannusvaikutukset ilmenevät osana tällaiseen tilanteeseen varautumista.

Vaikutuksia on arvioitu ns. normaalin turvapaikanhakijatilanteen mukaan, jolloin hakijoita tulee ennakoitavissa oleva maltillinen määrä. Vuonna 2019, joka oli viimeisin ns. normaali vuosi ennen covid-19-pandemiaa ja Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, Suomessa jätettiin yhteensä 2 467 uutta turvapaikkahakemusta. Vertailuna, luku oli 1 275 vuonna 2020 ja 1 382 vuonna 2021. Vuonna 2022 luku oli 4 941, johon vaikutti suuresti Venäjän hyökkäyssota, koska venäläisiä hakijoita oli yhteensä 1 395, ja vuonna 2023 jätettiin 4 773 turvapaikkahakemusta, joista neljäsosa, 1 284 hakemusta, oli elo-joulukuun välisenä aikana Venäjän hybridivaikuttamisen seurauksena itärajan yli tulleiden henkilöiden jättämiä. Vuonna 2019 jätetyistä hakemuksista 152 hakemusta jätettiin itäisen ulkorajan rajanylityspisteillä. Vuonna 2022 hakemuksia itärajalla jätettiin 276 kappaletta ja 2023 tammi-heinäkuun aikana hakemuksia jätettiin 64 kappaletta. Luotettavat tilastot ulkorajoilta saadaan ainoastaan itärajan rajanylityspisteistä, koska lentokenttien osalta ei tilastoissa tehdä erottelua ulkorajan ja sisärajan yli tulleiden hakijoiden osalta. Suurin osa lentokentillä kansainvälistä suojelua hakeneista tulee sisärajan yli. Itärajan yli tulleista hakijoista vuonna 2019 suurin osa oli venäläisiä hakijoita, yhteensä 126 hakijaa. Näin oli myös vuonna 2020 (8 hakijaa), 2021 (2 hakijaa) ja 2022 (172 hakijaa) sekä alkuvuoden 2023 aikana. Iso osa venäläisistä hakijoista saa Suomesta myös kansainvälistä suojelua, joten kaikkiin ei sovellettaisi rajamenettelyä.

Tarkasteltaessa tarkemmin Venäjän hybridivaikuttamisen seurauksena itärajan yli loppuvuonna 2023 tulleiden hakemuksia suhteessa tilanteeseen, jossa esitetyn mukainen rajamenettely olisi ollut käytössä, voidaan todeta, että hakijoiden joukossa oli huomattava määrä henkilöitä, joiden kohdalla menettelyä ei olisi käytetty. Tällaisia ovat esimerkiksi syyrialaiset, jemeniläiset ja somalialaiset hakijat, koska kansainvälisen suojelun myöntöprosentti on kyseisten kansalaisuuksien kohdalla korkea. Kansalaisuusjakauman sekä Maahanmuuttoviraston tekemän seulonnan ja tilastojen perusteella karkeasti arvioituna noin 40-80 (alle 10%) itärajan yli tulleista hakijoista olisi ohjautunut rajamenettelyn piiriin. Edellä olevan perusteella on arvioitu, että rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiin kymmeneen hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa.

Hakemusten käsittelyyn itsessään ei ehdoteta muutoksia, joten rajamenettelyn käyttöönotosta ei sen vuoksi aiheudu merkittäviä ylimääräisiä kustannusvaikutuksia. Etäyhteyden avulla kuormitusta voidaan tarvittaessa jakaa sekä Maahanmuuttoviraston että tarvittavien oikeusapu- ja tulkkauspalveluiden tarjoajien eri alueille, eikä rajamenettelyssä käsiteltävien hakemusten keskittyminen yhteen tai useampaan vastaanottokeskukseen sen vuoksi kohtuuttomasti kuormita tai ruuhkauta lähialueen toimijoita. Näin ollen rajamenettely itsessään ei lisää kustannuksia.

Rajamenettelyn piiriin kuuluvalla turvapaikanhakijalla on velvoite pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen ulottuvuuden täsmälliseksi osoittamiseksi tulee joko aitaamalla tai muulla tavoin selkeästi merkityksellä varmistaa vastaanottokeskuksen alueen täsmälliset rajat sekä alueella pysyminen.

Tästä voi aiheutua kustannuksia, joiden suuruus merkitsemistävästä, käyttöön otettavasta kiinteistöstä ja rakennusalan suhdanteesta riippuen saattaa vaihdella huomattavastikin. Tällä hetkellä vaihteluvälin arvioidaan asettuvan vähimmillään joihinkin kymmeneen tuhansiin ja enimmillään satoihin tuhansiin euroihin. Esitys ei sisällä säännöksiä asiakkaiden ohjaamisesta tiettyyn vastaanottokeskukseen, eikä esityksessä määritellä, mikä tai mitkä vastaanottokeskukset tulevat toimimaan rajamenettelyn osalta vastaanottokeskuksena. Maahanmuuttovirasto päättää vastaanottokeskusten perustamisesta, lakkauttamisesta ja toimipaikoista. Menettelyn käyttöönotto edellyttää, että sen piiriin tulevat henkilöt sijoitetaan laitosten muotoisiin vastaanottokeskuksiin, eikä mahdollisuutta yksityismajoitukseen ole. Hakijoille on tarjottava ateriat ja muiden välttämättömystarvikkeiden hankkiminen tulee mahdollistaa joko kioskitoiminnalla tai muuten. Aterian tarjoaminen toisaalta laskee hakijalle annettavan vastaanottorahan määrää. Rajamenettelyyn ohjautuvien henkilöiden majoitus voidaan järjestää myös poikkeuksellisilla väliaikaisratkaisulla, esimerkiksi konteissa tai teltoissa, kunhan vastaanottopalvelut pystytään järjestämään.

Rajamenettelyn käyttöönotto arvioidun hakijamäärän mukaisella kuormituksella edellyttäisi yhden vastaanottokeskuksen varustamista huolehtimaan menettelyn mukaisista velvoitteista. Tähän tarkoitukseen sopivimmaksi tällä hetkellä on arvioitu Joutsenon vastaanottokeskus, jonka alueen aitaamisen, tarpeellisten muutostöiden sekä kulunvalvonnan lisäämisen kustannusvaikutuksen on arvioitu olevan n. 500 000 euroa. Summa katettaisiin lisätalousarvioesityksessä joko toukokuussa 2024 tai syksyllä 2024. Toiminnan aloittamiseen liittyvien kertaluonteisten kustannusten lisäksi Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että rajamenettelyn vastaanoton järjestäminen Joutsenon vastaanottokeskuksessa edellyttäisi 85 000 euron lisäystä vuosittaisiin kuluihin. Ateriapalveluiden järjestämisestä ei Joutsenon osalta tulisi lisäkuluja.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina kehittänyt automaatiota, jolla osa hakemuksista ohjautuu UMA-järjestelmän tiettyyn jonoon ja tietyssä menettelyssä tutkittavaksi sen mukaan, mitä tietoja hakija ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle hakemusta jättäessään. Maahanmuuttovirastolla on erillinen Fast track -työprosessi ja tiimi, joka tutkii tehokkaasti ne hakemukset, jotka voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä sekä muuten nopeaa tutkintaa vaativat hakemukset kuten säilössä tai vankilassa olevat hakijat tai hakijat, joilla on merkittävää rikostaustaa. Automaatio ja sen tuomat mahdollisuudet ohjata hakemuksia UMA-järjestelmässä tiettyihin jonoihin ovat ratkaisevassa asemassa siinä, että rajamenettelyyn soveltuvat hakemukset voidaan manuaalisesti seuloa pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nykyinen automaatio ja virkatehtävinä onnistuvat UMA-järjestelmän kehitystoimet mahdollistavat rajamenettelyn käyttöönoton ilman ylimääräisiä kustannusvaikutuksia. Olennaista on lisäksi kehittää selkeät ohjeet tilanteista, jolloin rajamenettely tulee sovellettavaksi, jotta myös hakemusta vastaanottavalle viranomaiselle on selvää, mikä menettely hakemukseen soveltuu. Mikäli rajamenettelyn käytöstä ja esimerkiksi syistä, joiden vuoksi hakemukset on menettelyyn ohjattu, halutaan jatkossa kerätä tilastoitavaa tietoa, vaatii se sekä UMA-järjestelmän kehitystä, että tilastokehitystä. Näiden muutosten karkea hintahaarukka on 30 000 euron ja 70 000 euron välillä.

Rajamenettelyssä tapahtuvien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely ei poikkea normaalista turvapaikkamenettelystä, eikä rajamenettelyn käyttöönotto itsessään vaikuta hakemusmääriin. Nopeutetun menettelyn muutosten vuoksi täytäntöönpanokieltihakemusten määrissä voi olla vähäistä kasvua. Rajamenettelyn käyttöönotosta tai nopeutetun menettelyn muutoksista ei edellä esitetyn vuoksi aiheudu kasvavia kustannuksia, jotka koskisivat oikeusavun tarvetta tai hallintotuomioistuimia.

Esitys sisältää säännöksen, jonka mukaan hakijan tulee pysyä vastaanottokeskuksen alueella rajamenettelyn ajan. Menettelyn mukaisessa lyhyessä määräajassa tehtävän käsittelyn ja sen

edellyttämien oikeusturvan takeiden varmistamiseksi luvatta vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön. Säilöönotto olisi rajamenettelyn aikana mahdollista myös muuten, jos toimivaltainen viranomaispitäisi sitä yksilöllisen arvioinnin perusteella tarpeellisenä hakemuksen tutkimiseksi rajamenettelyssä. Tämä saattaa kasvattaa säilöön otettujen henkilöiden määrää, mutta luotettavan arvioinnin tekeminen ei ole mahdollista. Merkittäviä vaikutuksia säilöönoton kustannuksiin rajamenettelyllä ei tässä vaiheessa arvioida olevan.

Esityksessä ehdotettujen, nopeutettuun menettelyyn yleisesti liittyvien muutosten osalta voidaan todeta niillä olevan myös taloudellisia vaikutuksia. Kun perusteettomat hakemukset saadaan käsiteltyä nopeutetussa menettelyssä, on tällä myös vaikutusta maastapoistamisen täytäntöönpanoon, mikä säästää vastaanottokuluissa verrattuna tilanteeseen, jossa hakemus tutkitaan normaalissa menettelyssä.

Esityksestä seuraisi varsin vähäisiä vaikutuksia viranomaisresursoinnille normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa. Rajamenettelyn käytön aloittamista koskevat kustannukset olisivat arvioiden mukaan n. 500 000 euroa. Mikäli rajamenettelyn käytöstä halutaan tulevaisuudessa tilastotietoa, Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmän sekä tilastoinnin kehitys maksaisi lisäksi korkeintaan 70 000 euroa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia viranomaisten toimivaltaan, tehtäviin tai viranomaisten väliin suhteisiin. Rajamenettelyn käyttöönotto itsessään ei myöskään vaikuta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrään.

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä sijaitsevassa vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Menettelyn käyttöönotto edellyttää, että sen piiriin tulevat henkilöt sijoitetaan laitospuoleisiin vastaanottokeskuksiin, eikä mahdollisuutta yksityismajoitukseen ole. Vastaanottokeskuksessa tulisi hakijalle järjestää myös ateriat ja mahdollisuus erilaisten välttämättömyystarvikkeiden, kuten välipalojen, päivittäistarvikkeiden, prepaid-puheaikakorttien ja tupakan, ostaminen. Tämä olisi esimerkiksi järjestettävissä siten, että keskuksessa toimii kioski. Esimerkiksi Joutsenon säilöönottokeskuksesta on saatavilla hyviä kokemuksia kioskin pitämisestä. Kioskitoiminnan mahdollistaminen vaatisi muutoksen sisäministeriön asetukseen Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta, jossa kioskitoiminnasta säädetään tällä hetkellä ainoastaan säilöönnottoyksikön osalta. Tarvikkeiden hankkiminen voitaisiin järjestää myös muulla tavoin, kunhan se tapahtuisi niin, että vastaanottokeskuksesta ei tarvitse poistua sitä varten esimerkiksi ruoka-kauppaan. Lisäksi vastaanottokeskuksesta olisi oltava mahdollisuus saada tai hankkia vaatteita ja jalkineita. Tarvittavia järjestelyjä rajamenettelyn soveltamiseksi ei toteutettaisi kaikissa vastaanottokeskuksissa, vaan menettely toteutettaisiin yhdessä tai useammassa vastaanottokeskuksessa, jonka Maahanmuuttovirasto arvioi tarjoavan tarvittavat tilat ja muut edellytykset hakijan liikkumisvapauden rajoittamiseksi vastaanottokeskuksen alueelle. Tarvittaessa voidaan esimerkiksi ottaa käyttöön yksi tai useampia uusia vastaanottokeskuksia menettelyn kannalta tarkoituksenmukaisimmilla alueilla. Hakija siirrettäisiin tällaiseen vastaanottokeskukseen hakemuksen jättämisen jälkeen. Jotta vältettäisiin hakijoiden pitkät ja aikaa sekä viranomaisten resursseja vievät siirrot, rajamenettelyssä käytettävien vastaanottokeskusten tulisi kuitenkin sijaita mahdollisimman lähellä niitä rajanylityspisteitä, joiden kautta voidaan arvioida saapuvan eniten hakijoita, joiden hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa hakijoiden rekisteröinti ja vastaanotto on mahdollista valtioneuvoston päätöksellä suorittaa järjestelykeskuksessa jo olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Mikäli maahan tulee suuria määriä hakijoita samanaikaisesti, eikä rekisteröintiä pystytä hoitamaan rajanylityspaikoissa, järjestelykeskuksen perustamista pidetään rajamenettelyn ollessa käytössä ainoana toimivana

vaihtoehtona, sillä esimerkiksi keskitettyyn rekisteröintiin verrattuna hakijoiden liikkumista voidaan järjestelykeskuksen käytöllä rajoittaa.

Rajamenettelyä sovellettaessa hakijalla on velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanotto-keskuksen alueella. Jos edellytyksiä rajamenettelyn soveltamiselle ei enää ole tai rajamenettely päättyy, myös tämä rajamenettelyyn kuuluva liikkumisvapauden rajoitus päättyy. Asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen tulee riittävällä ohjeistuksella ja esimerkiksi teknisillä järjestelyillä varmistaa, että hakija saa oikea-aikaisesti tiedon tämän velvollisuuden päättymisestä.

Normaalimenettelystä poikkeavaa kuormitusta rajamenettely saattaisi aiheuttaa lähinnä mahdollisten säilönnötoja koskevien päätösten tekemisessä niin toimivaltaisessa viranomaisessa kuin myös käräjäoikeuksissa näiden päätösten vahvistamista varten.

Koska rajamenettelyä ei voida soveltaa enää sen jälkeen, kun hakija on jo päästetty maahan, korostuu turvapaikkamenettelyn ensivaiheiden rooli rajamenettelyn sovellettavuutta arvioitaessa. Hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä hakijalta olisi saatava kaikki tarvittavat tiedot, jotta Maahanmuuttovirasto pystyisi niiden perusteella arvioimaan, voidaanko hakemus jättää tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ja näin ollen soveltaa rajamenettelyä. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, pääasiassa rajatarkastusviranomaisen, olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyä Maahanmuuttovirastolta asiaa. Rekisteröivän viranomaisen on hakemusta vastaanottaessa tehtävä alustava arvio hakijan iästä hakijalle oikean menettelyn varmistamiseksi. Jos hakijalla ei ole henkilöllisyysasiakirjoja ja hän kertoo olevansa alaikäinen, mutta hakemuksen vastaanottava viranomainen arvioi hänen olevan selvästi täysi-ikäinen, hakija ohjataan edellytysten täytyessä rajamenettelyyn, jossa Maahanmuuttovirasto jatkaa iän selvittämistä kuulemisella ja tarvittaessa lääketieteellisellä iänmäärityksellä. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen jo heti hakemuksen jättämisen yhteydessä ja tämän jälkeen muissa menettelyn vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Koska Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu ratkaista kansainvälisen suojelun perusteella tehty hakemus, on Maahanmuuttoviraston lopulta myös arvioitava sovellettava menettely. Ehdotus merkitsee myös tarvetta täydentää viranomaisohjeita rajamenettelyä koskevalla ohjeistuksella ja toimivaltaisille viranomaisille suunnatun koulutuksen ja perehdytyksen järjestämistä.

Kansainvälistä suojelua hakevalle tulee kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Jos hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä, hakemuksen vastaanottaneen poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi antaa nämä tiedot hakijalle hakemuksen jättämisen yhteydessä. Rajamenettelyn osalta hakijalle olisi kerrottava rajamenettelyn tarkoituksesta, menettelyyn liittyvistä käsittelyajoista ja velvollisuudesta oleskella hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella. Tietojen tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Velvollisuus kertoa hakijalle edellä mainituista asioista vaikuttaisi erityisesti hakemuksen vastaanottavan ja hakijan tapaavan viranomaisen toimintaan. Hakijalle voitaisiin antaa asiasta tietoa myös esimerkiksi Maahanmuuttoviraston laatimalla erillisellä rajamenettelyä koskevalla asiakastiedotteella tai tietoa turvapaikanhakijalle -esitteellä.

Maahanmuuttovirastolta rajamenettelyn soveltaminen vaatisi riittävän henkilöstömäärän, jotta hakemukset saataisiin käsiteltyä vaaditussa neljän viikon määräajassa. Resurssien tarkoituksenmukaista suuntaamista auttaisi mahdollisuus asiakasetäpuhuttelujen käyttöön. Niiden avulla suurenkin puhuttelujen määrän kuormitus voitaisiin jakaa tasaisesti Maahanmuuttoviraston eri toimipisteisiin. Asiakasetäpuhuttelujen järjestäminen vaatisi Maahanmuuttovirastolta jonkin verran enemmän työtä, koska järjestelyjä ei voida automatisoida samassa mittakaavassa kuin

normaaleissa puhutteluissa. Näidenkin puhuttelujen järjestäminen olisi kuitenkin osa normaalia tukitiimin työtä jo nyt.

Rajamenettelyn sujuvuuteen vaikuttaisi myös Maahanmuuttoviraston toiminnasta riippumattomia asioita kuten tulkkausten ja oikeusavun saatavuus. Asia ei kuitenkaan liittyisi pelkästään rajamenettelyyn, vaan kyseessä on yleinen turvapaikkamenettelyyn liittyvä haaste. Rajamenettelyssä tämä voi korostua hakemuksen käsittelylle varatun lyhyen määräajan takia. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nopeutettuun menettelyyn ei kuitenkaan ohjautu nykyisin juurikaan hakijoita, jotka puhuvat sellaisia harvinaisia kieliä, joiden tulkkeja on hankala saada nopeasti. Näin ollen mahdolliset ongelmat tulkkauksissa eivät suurimmassa osassa rajamenettelytapauksia aiheuttaisi sitä, että neljän viikon määräajassa ei pysyttäisi. Koska rajamenettelyn käyttö on edellä mainitusti ajallisesti rajattua ja siinä puututaan hakijan liikkumisvapateen, tulee tällaiset hakemukset käsitellä kiirehdytysti kaikkien asiassa osallisena olevien tahojen toimesta.

Muutoksenhakumenettelyä neljän viikon määräaika ei koske, eikä rajamenettelyn käyttöön otolla tämän vuoksi olisi vaikutuksia hallintotuomioistuinten työhön. Nopeutetun menettelyn muutokset eivät mahdollisten täytäntöönpanokieltohakemusten vähäisen määrän kasvua lukuun ottamatta myöskään tule vaikuttamaan hallintotuomioistuinten työhön, sillä nopeutetusta menettelystä säädetään ulkomaalaislaissa jo nyt. Hakijalla olisi oikeus valittaa, jos hän ei saisi vastaanottokeskuksen johtajalta lupaa poistua vastaanottokeskuksen alueelta painavasta henkilökohtaisesta syystä rajamenettelyssä. Tällä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia hallintotuomioistuinten työmäärään, kun otetaan huomioon arviot rajamenettelyyn ohjautuvien hakijoiden määrästä normaalissa tilanteessa.

Rajamenettelyn toimivuuden kannalta olennaista on käännättämispäätöksen saaneen henkilön poistaminen maasta mahdollisimman nopeasti. Maastapoistamismenettely ei rajamenettelyn kohdalla poikkea normaalinmenettelystä, eikä sillä tämän vuoksi ole vaikutuksia viranomaistoimintaan. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanon valmisteluun tarvittavaan kokonaisuukaan vaikuttaa paitsi käytännön järjestelyihin tarvittava aika ja käytettävissä olevat resurssit, myös vastaanottavan valtion valmius paluuyhteistyöhön. Rajamenettelyn päättymiselle ehdotetun määräajan vuoksi maastapoistamismenettely olisi kuitenkin pyrittävä aloittamaan ehdotetun 4 viikon sisällä siitä, kun käännättämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Esitettyjen säännösten arvioidaan muodostavan riittävän säädöspohjan normaaliolojen lisäksi myös poikkeusolojen viranomaistoiminnalle. Säännösten pohjalta voidaan toteuttaa valmiussuunnittelua ja varautumista erilaisiin tilanteisiin kuten laajamittaiseen maahantuloon, ja huomioida myös mahdollisuus käyttää rajamenettelyä näissä suunnitelmissa. Valmiussuunnitelmien täytäntöönpano ei enää erikseen edellytä uusia lainsäädäntötoimia. Tämä tehostaa ja parantaa viranomaisten kykyä nopeasti reagoida muuttuviin olosuhteisiin ja osaltaan parantaa Suomen valmiutta varautua ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin, jotka ovat ulkopuolisten tekijöiden aiheuttamia.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisen suojelun antamiseen liittyvillä kysymyksillä ja ihmisten laajamittaisella liikkumisella maasta toiseen on voimakkaasti yhteiskuntaa koskettavia vaikutuksia. Nämä korostuvat tilanteissa, joihin näyttää liittyvän jonkinlaista uhkaa, kuten maahanmuuttajien käyttämistä hybridivaikuttamisen välineenä. Rajamenettelyllä on myös yhtymäkohta kansalliseen turvallisuuteen, ja menettely nähdään Euroopan unionissa yhtenä keinona vaikuttaa siihen, että todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia voidaan käsitellä nopeassa menettelyssä pääsääntöisesti hakijoita liikkumaan vapaasti maassa. Turvapaikkamenettelyn sujuvuus erilaisissa muuttoliiketilanteissa parantaa tilanteen hallinnan lisäksi myös menettelyn uskottavuutta, kun

myös poikkeuksellisissa olosuhteissa pystytään tehokkaasti tunnistamaan suojelua todella tarvitsevat henkilöt ja ne, joilla ei ole perusteita suojelulle. Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyvän rajamenettelyn kansallinen täytäntöönpano muodostaa osan laajemmasta kokonaisuudesta, jolla pyritään rakentamaan toimiva eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Sen yhtenä elementtinä on suurien ihmismäärien kolmansista maista EU-alueelle tapahtuvan liikkumisen rajoittaminen oikeudellisesti kestävällä ja riittävät oikeusturvan takeet varmistavalla tavalla.

Viranomaisten tehokas ja kansalaisten näkökulmasta uskottava toiminta kriisitilanteessa perustuu varautumiseen. Sen edellytyksenä on kestävä lainsäädäntöpohja ja siihen perustuva valmiussuunnittelu. Tämän kokonaisuuden kuntoon saattaminen yhdessä kattavan tilannekuvan kanssa parantaa sisäisen turvallisuuden sekä yhteiskunnan kriisivalmiuden lisäksi myös kansalaisten luottamusta järjestelmän toimivuuteen poikkeusoloissa. Rajamenettelyn käyttöönotto muodostaa osan säädöspohjasta, jonka varaan uskottava järjestelmä voidaan rakentaa.

Nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen puolestaan tehostaisi turvapaikkamenettelyä antamalla mahdollisuuden soveltaa menettelyä kaikissa direktiivin sallimissa tilanteissa. Samalla se antaisi mahdollisuuksia puuttua turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöön sekä hakijan yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheuttamaan vaaraan aiempaa tehokkaammin. Nopeutettu menettely mahdollistaisi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaarallisten henkilöiden poistamisen maasta nopeammin, mikäli heidän hakemuksensa katsotaan perusteettomiksi. Uusintahakemus voitaisiin myös tutkia rajamenettelyssä kaikilla nopeutetun menettelyn käyttämisen perusteilla. Kaikki edellä mainittu lisäksi osaltaan turvapaikkamenettelyn uskottavuutta. Myös järjestelmän resurssit kohdistuisivat nykyistä paremmin todella suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hakemusten käsittelyyn.

4.2.4 Vaikutukset kansainvälisen suojelun hakijoihin

Hyvän turvapaikkamenettelyn peruspiirteenä voidaan hakijan kannalta pitää sitä, että hakijat saavat jäsenmaasta riippumatta tehokkaan, yhdenvertaisen ja perusoikeuksiaan kunnioittavan kohtelun. Kaikilta osin on huolehdittava hakijoiden oikeusturvasta ja -suojusta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Ehdotettu nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen tai rajamenettely ei tuo muutosta tähän periaatteeseen. Myös nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkiminta 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. Toisaalta hakemus voidaan tietyissä tapauksissa yhä tutkia nopeutetussa menettelyssä siitä huolimatta, että rajamenettelyn soveltaminen hakijan kohdalla päättyy. Nopeutetun menettelyn käyttäminen ei siis ole riippuvainen rajamenettelystä.

Rajamenettely tai nopeutettu menettely ei myöskään rajaa hakijan mahdollisuutta hakea muutosta saamaansa kielteiseen päätökseen. Vaikka hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä Suomeen odottamaan päätöstä muutoksenhakuun, ei se liity rajamenettelyyn vaan siihen, että hakemus on jätetty tutkimatta tai tutkittu nopeutetussa menettelyssä. Hakijalla on joka tapauksessa oikeus hakea hallinto-oikeudelta kieltoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon ja oikeus jäädä odottamaan tätä päätöstä. Hakijalla olisi oikeus valittaa, jos hän ei saisi vastaanottokeskuksen johtajalta lupaa poistua vastaanottokeskuksen alueelta painavasta henkilökohtaisesta syystä rajamenettelyssä. Tällä arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia hallintotuomioistuimien työmäärään, kun otetaan huomioon arviot rajamenettelyyn ohjautuvien hakijoiden määrästä normaalissa tilanteessa.

Hakijan kannalta rajamenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijaa ei päästetä menettelyn aikana vapaasti liikkumaan maassa, vaan hänet majoitetaan hakemuksen tutkimisen ajaksi rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä olevaan vastaanottokeskukseen, jossa hänellä on velvollisuus pysyä. Merkittävä ero muihin turvapaikanhakijoihin on se, että jos hakijan hakemus tutkitaan rajamenettelyssä, hänellä ei ole oikeutta järjestää asumistaan muualla yksityisesti. Hänen on majoituttava vastaanottokeskukseen, jonka viranomaisen hänelle osoittaa. Tämän lisäksi hänellä on velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella, eikä hänellä ole vapautta liikkua Suomen alueella itse haluamallaan tavalla.

Vastaanottolain 13 §:n mukaan vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käytöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Lisäksi vastaanottopalveluihin kuuluu vastaanottolain 31 § mukainen vapaaehtoisen paluun tukeminen. Nämä samat palvelut kuuluvat myös hakijoille, joiden hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Hakijalle järjestettäisiin rajamenettelyssä vastaanottopalveluina vastaanottokeskuksessa myös ateriat, joten ruokatarvikkeita varten hakijan ei tarvitsisi poistua vastaanottokeskuksesta. Myös välttämättömyystarvikkeiden kuten vaatteiden ja hygieniatarvikkeiden hankinta mahdollistettaisiin vastaanottokeskuksessa esimerkiksi kioskimyynnillä ja vastaanottokeskuksessa tarjolla olevilla vaatteilla, jotka voivat olla myös käytettyjä, jolloin hakijalla ei olisi tarvetta poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Välttämättömyystarvikkeiden hankkimisen käytännön järjestäminen jätettäisiin kullekin vastaanottokeskukselle Maahanmuuttoviraston ohjauksen mukaisesti. Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Vaikka hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, on hänelle annettava mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksesta, jos hänelle kuuluvia vastaanottopalveluja ei pystytä siellä järjestämään. Esimerkki tästä voisi olla terveyden- tai sairaanhoidon saaminen. Poiketen muista hakijoista, rajamenettelyssä hakijoille tarjottaisiin vastaanottokeskuksesta myös yleisimmät käsikauppalääkkeet.

4.2.5 Vaikutukset alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettelyn soveltaminen olisi rajoitettu direktiivissä säädettyihin tilanteisiin. Maahanmuuttoviraston tilastojen³ mukaan viime vuosina suurin osa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä hakijoista on kotoisin Afganistanista, Somaliasta tai Syyriasta. Suurin osa tästä ryhmästä saa siis pääsääntöisesti kansainvälistä suojelua Suomesta. Ylipäänsä ilman huoltajaa maahan saapuneet alaikäiset saavat pääasiassa joko kansainvälistä suojelua tai oleskeluluvan yksilöllisen inhimillisestä syystä; vuosina 2019 ja 2020 tehtiin molempina kahdelle ilman huoltajaa tulleen alaikäiselle hakijalle kielteinen päätös ja vuonna 2021 yhdelle. Vuonna 2022 ei tehty ainuttakaan kielteistä päätöstä ilman huoltajaa tulleen alaikäiselle hakijalle, ja vuonna 2023 kielteisiä päätöksiä oli kaksi. Tilastojen perusteella voidaan siis päätellä, että ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin. Lisäksi on huomioitava, että yksin tulleita alaikäisiä on usein erittäin vaikea palauttaa heidän kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, sillä huoltajien jäljittäminen ja asianmukaisesta vastaanotosta varmistuminen on haastavaa.

³ Euroopan muuttoliikeverkosto: Maahanmuuton tunnusluvut 2019, s. 23-25, http://www.emn.fi/files/2011/Maahanmuuton_tunnusluvut_2019_netti.pdf ja Maahanmuuton tunnusluvut 2020, s. 23-25, http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf ja Tilastot, Migri, <https://tilastot.migri.fi/index.html#applications>.

Lapsia tulee kohdella kansainvälisen siirtolaisuudenkin yhteydessä ennen kaikkea lapsina.⁴ Lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikissa lasta koskevissa päätöksissä, myös tilanteissa, joissa rajamenettelyä sovelletaan alaikäiseen hakijaan. Yleiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle.⁵ Yleisperiaatteena voidaan pitää sitä, että lapselta saa riistää vapauden vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.⁶ Myös lapselle tulee taata mahdollisuus poistua tarvittaessa vastaanottokeskuksesta tai ryhmäkodista, jos tämä on välttämätöntä hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi taikka koulunkäynnin järjestämiseksi.

Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Hakijan majoitus on myös järjestettävä vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ehdotetun liikkumisvapauden rajoittamista koskevan velvollisuuden oleskella hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella voidaan esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuuden sisältävää lapsen asumisvelvoitetta vähemmän rajoittavana vaihtoehtona katsoa olevan myös lapsen edun näkökulmasta oikeasuhtainen vaihtoehto toteuttaa rajamenettelyn tarkoitus. Jos rajamenettelyä ei pystytä toteuttamaan edellä todetulla tavalla ja erityisesti lapsen edun mukaisesti, menettelyä ei tule soveltaa ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla.

Perheissä, joiden kohdalla rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, voi olla alaikäisiä lapsia. Näissä tilanteissa hakijoiden majoittuminen ja rajamenettelyyn liittyvä velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella tulisi järjestää niin, että lapsen etuun sekä hänen turvallisuuteensa, kehitykseensä, terveyteensä ja hyvinvointiinsa liittyviin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota. Myös haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin rajamenettelyä tulee soveltaa rajoitetusti ja varmistaa, että heidän mahdolliset, erityiset menettelylliset takeensa tulevat huomioituiksi.

Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että suurin osa alaikäisistä hakijoista, joita rajamenettely koskisi, olisi tullut Suomeen perheensä mukana ja heidät myös rajamenettelyssä majoitettaisiin yhdessä perheen kanssa. Vaikka sama rajamenettelyyn liittyvä liikkumisrajoitus koskisi myös perheitä ja samalla lapsia näissä perheissä, kyse ei kuitenkaan olisi säilöönottoon verrattavissa olevasta aidatusta alueesta vaan vastaanottokeskuksesta, jonka alueella myös alaikäisillä olisi mahdollisuus liikkua ja ulkoilla haluamallaan tavalla. Näin ollen rajamenettelyllä ei rajoitettaisi lapsen oikeutta vapaa-aikaan, leikkimiseen ja virkistystoimintaan. Rajamenettely soveltuisi myös perheiden kohdalla vain ulkorajalla tehtyihin hakemuksiin, joten kyse ei ole tilanteista, joissa lasten Suomessa olevia siteitä katkaistaisiin liikkumisrajoituksella. Lähtökohtaisesti perhe vasta saapuisi Suomeen eikä heillä siten olisi vielä vakituisia siteitä tai harrastuksia Suomessa. Rajamenettelyn kesto on myös rajallinen, enintään 77 päivää, joten määräämättömästä liikkumisvapauden rajoituksesta ei olisi alaikäistenkään hakijoiden osalta kyse.

Ulkomaalaislain lapsen säilöönottoa koskevat säännökset ovat hyvin rajoittavia, eikä niihin esitetä rajamenettelyyn liittyviä muutoksia. Perheensä kanssa maahan tulleen lapsen säilöön ottamisen tulisi mm. olla välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen voitaisiin ottaa säilöön viimesijaisena turvaamistoinena vain, jos hän olisi 15 vuotta täyttänyt ja häntä koskeva maastapoistamispäätös olisi tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

⁴ Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti no 22, kohta 11.

⁵ Ibid, kohta 33.

⁶ Lasten oikeuksien sopimus 37 b artikla.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Rajamenettely

Edellinen hallitus ehdotti (HE 103/2022 vp), että rajamenettely voitaisiin ottaa käyttöön valtioneuvoston erillisellä päätöksellä lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Näillä tilanteilla olisi tarkoitettu samoja tilanteita, kuin mitä rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Kyseisen rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Valtioneuvosto olisi aiemman ehdotuksen mukaan voinut päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta erillisenä asiana tai yhdistettynä rajavartiolaitain 16 § 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen. Rajamenettelyn käyttöönotto ei olisi kuitenkaan edellyttänyt, että valtioneuvosto olisi tehnyt rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksen tai sellaista harkitsisi, vaan kyse olisi ollut erillisestä päätöksestä, jolla olisi pyritty tilanteen parempaan hallintaan. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä rajamenettelyn käyttöönotto ehdotetaan toteutettavan mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla direktiivin liikkumavaran. Rajamenettely nähdään siis yhtenä keinona tehostaa todennäköisesti perusteettomien hakemusten tutkintaa ja estää hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle EU:n alueelle. Näin ollen käyttöönotolle ei ehdoteta erillistä kynnystä.

Rajamenettelyn soveltuvuuden yksittäistapauksessa arvioi aina Maahanmuuttovirasto. Koska kyse on ulkorajalla tehtävästä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, hakemuksen vastaanottaja on pääsääntöisesti rajatarkastusviranomainen. Valmistelun yhteydessä yhtenä vaihtoehtona pohdittiin sitä, että kaikki hakemukset ohjattaisiin rajatarkastusviranomaiselta hakemuksen jättämisen jälkeen suoraan rajamenettelyyn, ja Maahanmuuttovirasto hakemuksen käsittelyn aloitettuaan ohjaisi sen oikeaan menettelyyn. Tämä vaihtoehto ei olisi arvion mukaan kuitenkaan toteuttamiskelpoinen, koska sen lisäksi että se olisi käytännössä varsin raskas, se olisi myös direktiivin vastainen. Direktiivissä määritellään selvästi ne hakemukset, joihin rajamenettely soveltuu. Toinen vaihtoehto olisi ollut tarkastella tässä yhteydessä myös viranomaisien toimivaltuuksia turvapaikkamenettelyssä. Jos hakemus tehtäisiin Maahanmuuttovirastolle, olisi rajamenettelyyn ohjaaminen yksinkertaisempaa. Viranomaisten välisiin toimivaltuuksiin puuttumista ei kuitenkaan tässä vaiheessa koettu mielekkääksi, koska EU:ssa valmistelussa oleva menettelydirektiivin korvaava menettelyasetus aiheuttaisi muutakin tarvetta tarkastella muun muassa viranomaisten toimivaltuuksia. Lisäksi harkittiin vaihtoehtoa, jossa rekisteröivä viranomainen olisi vastuussa hakemusten seulonnasta ja määritelmät täyttävien hakemusten ohjaamisesta rajamenettelyyn, mikä olisi myös edellistä vaihtoehtoa paremmin täyttänyt menettelydirektiivin ajatuksen siitä, että rajamenettely alkaa hakemuksen rekisteröinnistä. Direktiivin mukaan voidaan kansallisesti säätää muun kuin määrittävän viranomaisen olevan vastuussa hakemusten ohjautumisesta rajamenettelyyn, mutta tällöinkin olisi saatava määrittävän viranomaisen eli Maahanmuuttoviraston perusteltu lausunto asiasta. Lisäksi olisi varmistuttava toimivaltaisen viranomaisen henkilöstön koulutuksesta ja asianmukaisista tiedoista sekä taidoista suorittaa seulonta. Sekä käytännön että resurssien kannalta tämä nähtiin raskaana vaihtoehtona.

Valittu automaatioon ja Maahanmuuttoviraston luomiin ohjeisiin perustuva vaihtoehto ei välttämättä mahdollista kaikkien rajamenettelyyn soveltuvien hakemusten ohjautumista siihen. Tällaisten hakemusten osalta on kuitenkin myös mahdollista soveltaa nopeutettua menettelyä tai jättää hakemus tutkimatta, jos edellytyksiä tälle on.

Valmistelussa arvioitiin rajamenettelyn soveltumista ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin hakijoihin. Voimassa olevan ulkomaalaislain 104 §:ssä rajataan nopeutetun menettelyn käyttämistä ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin siten, että se on mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta. Valmistelussa katsottiin, että tämä sama rajoitus voisi koskea automaattisesti myös rajamenettelyä, jos edellytys täytyisi, eikä asiasta toisin säädettäisi, tai toisena vaihtoehtona, että ilman huoltajaa tulleet alaikäiset rajattaisiin menettelyn ulkopuolelle kokonaan, sillä käytännössä tällaisten hakijoiden hakemusten ratkaiseminen neljässä viikossa on äärimmäisen haastavaa. Yksin tulleiden alaikäisten hakijoiden kohdalla käsittelyä pidentävät muun muassa jäljittäminen ja asianmukaisesta vastaanotosta varmistuminen sekä epäselvissä tapauksissa esimerkiksi mahdollisesti harkittavaksi tuleva oikeuslääketieteellinen iänmääritys. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa ulkomaalaislain 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajauksia soveltamiseen, joten yhtenä vaihtoehtona pidettiin rajamenettelyn soveltamisen rajoittamista näihin tilanteisiin.

Edellä mainittujen Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella vuosina 2019 ja 2020 tehtiin molempina kahdelle ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle hakijalle kielteinen päätös ja vuonna 2021 yhdelle. Vuonna 2022 ei tehty ainuttakaan kielteistä päätöstä ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle hakijalle, ja vuonna 2023 kielteisiä päätöksiä oli kaksi. Tilastojen perusteella voidaan siis päätellä, että normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin, jolloin mm. hakijoiden vastaanoton järjestäminen vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla olisi käytännössä hyvin hankalaa. Edellä mainitussa pykälässä säädetään esimerkiksi ryhmäkotien toiminnasta sekä niiden henkilöstön määrästä. Tällä perusteella valmistelussa pidettiin vaihtoehtona myös sitä, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.

Kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle rajaamisessa olisi kuitenkin myös huomioitava mahdollisesti muuttuvat tilanteet ja niiden myötä erilaiset hakijaprofiilit. Mahdollinen väärinkäytön riski voi nousta, jos rajamenettelyn voisi käytännössä välttää alaikäiseksi esittäytymällä. Esimerkiksi loppuvuodesta 2023 itärajan yli tulleiden joukossa oli henkilöitä, jotka esiintyivät alaikäisinä, vaikka he henkilöllisyysasiakirjojensa perusteella olivat täysi-ikäisiä. Siitä huolimatta, että hakijoilla voi myös olla päteviä syitä antamiensa tietojen epä johdonmukaisuuksille, väärinkäytöksiin voidaan tehokkaammin puuttua rajamenettelyä sovellettaessa. Tällä perusteella jatkovalmistelussa päädyttiin ehdottamaan sitä, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa myös ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin kaikilla niillä perusteilla, jotka menettelydirektiivi mahdollistaa.

Rajamenettelyn soveltaminen menettelyn tarkoituksen toteuttavalla tavalla siten, että hakijat eivät pääse vapaasti liikkumaan jäsenvaltion alueella, voi pohjautua kahteen vaihtoehtoiseen malliin: säilöönottoon perustuvaan malliin ja liikkumisvapauden rajoittamiseen perustuvaan malliin. Esimerkiksi Alankomaissa kaikki hakijat otetaan menettelyn ajaksi säilöön Schipholin lentokentän läheisyyteen sijoitettuun säilöyksikköön. Rajamenettelyä ei voida siis käytännössä soveltaa kuin niihin hakijoihin, jotka voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön. Vaihtoehtoisesti olisi mahdollista toteuttaa ratkaisu, jossa hakijat oleskelevat rajan läheisyydessä olevalla alueella, joka on jollakin tavalla, esimerkiksi maantieteellisesti rajoitettu, eikä henkilöillä ole mahdollisuutta liikkua vapaasti jäsenvaltion alueella.

Näiden vaihtoehtojen pohjalta arvioitiin Suomessa toteuttamiskelpoisina ratkaisuja, joissa joko kaikki menettelyn piiriin tulevat henkilöt otettaisiin säilöön tai rajatulle alueelle sijoittamisessa noudatettaisiin sekä liikkumiseen että oleskeluun liittyviä huomattavasti kevyempiä rajoituksia. Henkilöt sijoitettaisiin tässä mallissa vastaanottokeskukseen, jonka alueella pysymiseen heillä olisi velvollisuus. Lievempiin rajoituksiin pohjautuvaa malliakaan ei olisi mahdollista toteuttaa ilman rajoitusten rikkomisen seurauksena määrättäviä turvaamistoimia, mutta niiden määrääminen perustuisi henkilön omaan ratkaisuun rikkoa vastaanottokeskuksessa pysymistä koskevaa velvoitettaan. Säilöön ottaminen rajamenettelyn aikana voisi yksittäistapauksissa olla perusteltua myös muista syistä.

Jos hakijoilla ei rajamenettelyssä olisi liikkumisvapautta ollenkaan, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että hakijat tulisi ottaa jokaisessa tapauksessa säilöön. Säilöönnotolla tarkoitetaan ulkomaalaislain nojalla hallinnollisin perustein tapahtuvaa ulkomaalaisen vapauteen kohdistuvaa turvaamistointia, jolla rajoitetaan ulkomaalaisen vapautta sijoittamalla tämä suljettuun yksikköön. Säilöönnoton käytännöistä säädetään lisäksi säilölaissa. Säilöönnotto on turvaamistoimista tehokkain, mutta samalla yksilön oikeuksia eniten rajoittava. Säilöönnoton edellytykset onkin laissa tarkasti rajattu ja ne tulevat harkittavaksi vasta, jos turvaamistoimien yleiset edellytykset täyttyvät. Säilöön otettu henkilö majoitetaan säilyksikköön, josta poistuminen on teknisin ratkaisuin estetty. Ikkunoissa on kalterit, ulko-ovet on suljettu ja valvonta on ympärivuorokautista. Liikkuminen on rajoitettu säilyksikön sisälle ja ulkoilu mahdollista vain erikseen määritettyinä aikoina suljetulla pihalla, josta poistuminen on teknisin ratkaisuin estetty. Majoitushuoneet voidaan sulkea ja tarkastaa. Säilyksikön henkilöstöllä on laajat oikeudet valvontaan, tarkastuksiin ja mahdollisuus turvautua voimankäyttövälineisiin. Oikeutta matkapuhelinten käyttöön ja vierailuihin on rajoitettu.

Arvioitaessa säilöönnotokeskukseen ja vastaanottokeskukseen sijoittamiseen perustuvia toteutamisratkaisuja todettiin, että säilöpohjainen malli on hakijoiden suurta enemmistöä varten liian raskas. Viimesijaisena turvaamistoimena käytettävän säilön edellyttämät ratkaisut ovat tarpeeseen nähden ylimitoitettuja. Lisäksi sen investointi- ja ylläpitokustannukset ovat huomattavan suuret. Erityisesti ympärivuorokautisen valvonnan ja yksikköön sijoitettujen määrän ja henkilöstömäärän välinen suhde muodostaisivat kustannusrakenteeltaan kestävämmän ratkaisun. Vuonna 2022 majoituskustannus henkeä kohden oli säilöönnottoyksikössä 467 euroa, kun vastaava kustannus vastaanottokeskuksessa oli 47 euroa. Arvio vuoden 2023 toteutuneille kustannuksille on 360 euroa säilöönnottoyksikössä ja 47 euroa vastaanottokeskuksessa.

Aiemmassa hallituksen esityksessä HE 103/2022 asiakaskunnasta vain pienen osan arveltiin olevan henkilöitä, jotka todennäköisesti pyrkisivät poistumaan sijoituspaikastaan. Asiaa arvioitiin uudelleen tämän esityksen valmistelun yhteydessä muun muassa keskustelemalla olennaisten viranomaisten kanssa. Myös tarkasteltaessa itärajan yli loppuvuodesta 2023 tulleita hakijoita ja heistä myöhemmin turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen kadonneita voidaan todeta, että ainakin osa rajamenettelyyn ohjatuista hakijoista ei todennäköisesti noudattaisi velvoitetta pysyä vastaanottokeskuksen alueella ilman minkäänlaisia estäviä toimia. Lisäksi on huomiotava, että rajamenettelyssä olevia hakijoita ei ole vielä oikeudellisesti päästetty Suomen alueelle, ja menettelyn käyttö velvoittaa pitämään heidät rajan läheisyydessä. Säilyksikön raskaat poistumisen estämiseen ja valvontaan tähtäävät ratkaisut nähdään tarpeettoman raskaina, vastaanottokeskuksen alueella pysymisen varmistamista esteillä, kuten aidoilla ja porteilla sekä kulunvalvonnalla pidetään tarpeellisena.

Toimivaltainen viranomainen voi jo hakemusta vastaanottaessaan arvioida joidenkin hakijoiden olevan sellaisia, jotka eivät tule noudattamaan velvollisuuttaan pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Säilöön ottaminen on yksilöllisen arvioinnin perusteella tällöin mahdollista jo hakemuk-

sen jättämisen yhteydessä. Myös vastaanottokeskuksesta luvatta poistuvat voidaan ottaa säilöön, jos he ovat rikkoneet velvollisuuttaan. Säilöön otettujen määrän arvellaan kevyemmässä mallissa jäävän kuitenkin huomattavasti pienemmäksi verrattuna kaikkien hakijoiden säilöön ottamiseen. Tällä on merkittävä kustannuksia rajoittava vaikutus. Lisäksi ratkaisulla rajoitetaan kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden oikeuksia niin vähän kuin menettelyn puitteissa on mahdollista sekä vältetään mahdollisimman pitkälle menettelyn traumatisoivia ja muita kielteisiä hyvinvointivaikutuksia.

5.1.2 Nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen

Ehdotettu nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen perustuu menettelydirektiiviin. Direktiivissä säädetyn nopeutetun menettelyn ja sen perusteiden soveltaminen edellyttää, että asiasta säädetään kansallisessa laissa.

Direktiivin sääntelyn täysimääräiseksi toteuttamiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kaikki nopeutetun menettelyn perusteet ehdotetaan sisällytettäväksi ulkomaalaislakiin mahdollisimman paljon direktiivissä käytettyjä sanamuotoja mukaillen. Tästä on kuitenkin syytä poiketa sääntelyn selkeyden ja tarkkarajaisuuden varmistamiseksi ja soveltamisepäselvyyksien välttämiseksi seuraavissa kahdessa kohdassa. Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan f) alakohdassa viitataan myöhempään hakemukseen, jolta ei sen 40 artiklan 5 kohdan mukaan puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Tämä tarkoittaa, että hakemus on otettava tutkittavaksi. Ulkomaalaislaissa viitattaisiin uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevaan 102 §:n 3 momenttiin. Direktiivin 31 artiklan 8 kohdan h) alakohdan mukaan hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos 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. Ilmaisun ”ilman hyvää syytä” sijasta viitattaisiin 95 §:n 2 momentin perusteisiin jättää hakemus myöhemmin kuin 95 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Näin uusi kohta sidottaisiin selkeästi voimassa olevan lain logiikkaan sekä 95 §:n 2 momentin vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Samalla ilmaistaan lain tasolla se, mitä direktiivissä käytetyllä ilmaisulla ”hyvä syy” tarkoitetaan. Luettelo on avoin, koska hakija voi esittää myös momentin 3) kohdassa viitatus muun perustellun syyn myöhemmin tehdyille hakemukselle. Näin se täyttää myös direktiivin ilmaisun tavoitteen.

Samoin ehdotetaan, että sääntely muutettaisiin vastaamaan tarkemmin direktiivin ajatusta siitä, että hakemus voidaan tietyin edellytyksin tutkia nopeutetussa menettelyssä, minkä jälkeen perusteettomaksi katsottu hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakemus katsotaan jollain 101 §:ssä luetellulla perusteella ilmeisen perusteettomaksi. Ehdotettu muutos ei vaikuta sääntelyn soveltamiseen, vaan kyse on ilmaisutavan muuttamisesta. Vaihtoehtona olisikin jättää asiaa koskeva sääntely ennalleen. Koska lakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi uusia perusteita nopeutetun menettelyn käyttämiselle, vaikuttaisi nykyisin käytetty sääntelytapa kuitenkin ilmaisuiltaan harhaanjohtavalta. Muutos siten selkeyttäisi sitä, mitä nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa, vaikka se ei muutakaan itse menettelyä.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden toteuttamat keinot

Sisäministeriö selvitti keväällä 2022 muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä rajamenettelyyn liittyen. Vertailussa on hyödynnetty vastauksia ad hoc -kyselyyn, jonka sisäministeriö toteutti maaliskuussa 2022 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) kautta. Kyselyyn vastasi 21 jäsenvaltiota. Kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista Alankomaat, Belgia, Espanja,

Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Ranska, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Tšekki soveltavat rajamenettelyä lainsäädännössään. Lisäksi rajamenettely on tiettävästi käytössä Italiassa, Romaniassa ja Portugalissa, mutta kyseiset maat eivät vastanneet Suomen tekemään kyselyyn. Kyselyn perusteella voidaan vetää johtopäätös, ettei jäsenvaltioilla ole yhtenäistä tapaa soveltaa menettelydirektiivin 43 artiklan mukaista rajamenettelyä. Eroja maiden välillä on mm. siinä, onko rajamenettelyn tarkoituksena päättää hakijan pääsystä alueelle vai käytetäänkö sitä myös turvapaikkaperusteiden selvittämiseksi. Maiden välillä on myös vaihtelevuutta siinä, sovelletaanko menettelyä ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin hakijoihin ja minkälaisia ratkaisuja on tehty rajamenettelyyn ohjautuvien hakijoiden majoitukseen liittyen.

Jäsenvaltiot rajoittavat hakijoiden liikkumisvapautta rajamenettelyn aikana. Useimmissa maissa liikkumisvapauden rajoittaminen tarkoittaa säilöönottoa tai sitä vastaavaa menettelyä. Useimmissa maissa hakijan ei katsota oleskelevan jäsenvaltion alueella hänen hakemuksen käsittelyn aikana rajamenettelyssä.

Tarkempaan vertailuun valikoitiin rajamenettelyä soveltavista maista Alankomaat, Liettua ja Ranska. Maiden valinta perustuu siihen, että niiden kansallisen turvapaikkamenettelyn ja muiden olosuhteiden voidaan katsoa vastaavan parhaiten Suomen tarpeita ja kansallista kontekstia. Lisäksi mailla on kokemusta rajamenettelyn soveltamisesta. Sisäministeriön maahanmuutososaston ja Maahanmuuttoviraston delegaatio kävi 25.10.2021 Alankomaissa tutustumassa rajamenettelyyn Schipolin lentoaseman alueella olevassa Justitieel Complex-Schiphol -keskuksessa.

Alankomaissa rajamenettelyn pääsääntönä on, että hakijat otetaan säilöön kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkimisen ajaksi. Rajavartioviranomainen (Royal Netherlands Marechaussee) tarkistaa ulkorajanylityspaikalla (lentokentällä tai satamissa), täyttääkö ulkomaan kansalainen maahantulon ehdot. Jos pääsy maahan evätään, voi henkilö hakea kansainvälistä suojelua Schipolin säilöönottokeskuksessa (Justitieel Complex Schiphol). Näin ollen henkilön hakemus siirretään käsiteltäväksi rajamenettelyssä, ja rajavartioviranomainen lykkää tosiasiallista pääsyä Schengen-alueelle menettelydirektiivin 43 artiklan määrittelemällä neljällä viikolla.

Kaikki rajamenettelyyn ohjautuvat hakijat majoitetaan Schipolin säilöönottokeskuksessa. Rajamenettelyyn ohjautuneet hakijat majoitetaan eri tiloihin kuin muut keskukseseen sijoitetut henkilöt. Hakijoilla on oikeus vastaanottaa vieraita, kirjeitä ja puheluita säilöönoton aikana. Hakijoiden vapautta liikkua rajoitetaan rajamenettelyn aikana: liikkuminen sallitaan ainoastaan keskuksessa tiettyjen alueiden sisällä. Maahanmuuttoviranomaisella (Immigration and Naturalisation Service, IND) on omat toimistotilat keskuksessa. Näin ollen turvapaikkapuhuttelut voidaan järjestää hakijoiden poistumatta säilöönottokeskuksesta.

Rajamenettely jakautuu Alankomaissa kahteen vaiheeseen. Ensimmäinen vaihe kestää kuusi päivää kansainvälisen suojelua koskevan hakemuksen jättämisestä. Tämän niin sanotun lepo- ja valmistautumisajan aikana hakija konsultoi lakimiestään, ja hakijalle tehdään esimerkiksi lääketieteelliset tarkastukset. Hakijalla on myös tapaaminen turvapaikkahakijoita tukevan järjestön (Dutch Council of Refugees) kanssa. Rajamenettelyn toinen vaihe kestää 7-8 päivää ja sisältää varsinaisen turvapaikkamenettelyn. Maahanmuuttoviranomainen (IND) pitää alustavan turvapaikkapuhuttelun, jonka tarkoituksena on selvittää hakijan henkilöllisyys, kansalaisuus ja alkuperämaa. Tässä vaiheessa maahanmuuttoviranomainen voi keskeyttää rajamenettelyn, jos hakijan henkilöllisyys, kansalaisuus ja alkuperämaa saadaan vahvistettua riittävän perusteellisesti. Tällöin henkilö päästetään alueelle ja turvapaikkahakemus käsitellään normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Jos hakijan henkilöllisyyttä, kansalaisuutta tai alkuperämaata ei voida vahvistaa ensimmäisessä puhuttelussa, maahanmuuttoviranomainen selvittää varsinaiset perusteet

kansainvälisen suojelun saamiselle toisen turvapaikkapuhuttelun aikana. Maahanmuuttoviranomaisen tulee tehdä päätös turvapaikkahakemukseen kahdeksan päivän määräajassa.

Alankomaissa rajamenettelyä sovellettaessa säilöönnotolle ei ole lievempiä vaihtoehtoja. Jokaisen hakijan kohdalla tehdään yksilöllinen säilöönottopäätös. Jos hakijaa ei yksilöllisen tutkimuksen tuloksen perusteella voida ottaa säilöön, ei myöskään rajamenettelyä voida soveltaa. Jos rajamenettelyn aikana todetaan, että hakija kuuluu päätöksen tai lähdön lykkäämisen (moratorium) piiriin, tai jos henkilöllä on perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle, säilöönnottoimenpide ja rajamenettely lopetetaan.

Mikäli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään rajamenettelyssä, säilöönottoa voidaan jatkaa niissä tapauksissa, joissa hakija ei tee yhteistyötä palautusmenettelyn valmistelussa, ja jos viranomaisen epäilee pakenemisen vaaraa. Säilöönottoa voidaan jatkaa ainoastaan siltä osin kuin säilöönotto on oikeasuhtainen turvaamistoimi, eikä vähemmän pakottavia keinoja voida soveltaa tehokkaasti. Lievempien keinojen soveltaminen on kuitenkin harvinaista, koska toiseiset keinot mahdollistaisivat tosiasiallisen pääsyn Schengen-alueelle.

Hakemuksen tutkinta rajamenettelyssä saa kansallisen lainsäädännön mukaan kestää enintään menettelydirektiivissä säädetyn neljä viikkoa (28 päivää). Päätöksestä tulee valittaa viikon sisällä. Valitusviranomaisella on neljä viikkoa aikaa tutkia maahanmuuttoviranomaisen (IND) päätöstä. Tuomioistuimen hylkäävän tuomion jälkeen alkaa palautusmenettely. Vapaaehtoiselle paluulle ei ole aikarajaa. Ensimmäisen asteen valituksella on automaattinen lykkäävä vaikutus. Toisen asteen valituksella ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta. Näin ollen hakijan on haettava erikseen päätöksen täytäntöönpanokieltoa toisen asteen valitusviranomaiselta. Hakijan on oleskeltava keskuksen alueella siihen asti, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen asiassa.

Alankomaissa rajamenettelyä ei sovelleta lainkaan näihin ryhmiin kuuluviin hakijoihin: alaikäiset hakijat, jotka saapuvat ilman huoltajaa; perheet, joissa on alaikäisiä lapsia; hakijat, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita, joita ei voida toteuttaa säilössä; henkilöt, joita ei jostain muusta yksilöllisestä syystä voida ottaa säilöön. Edellä sanottuun on kuitenkin olemassa poikkeuksia, muun muassa tilanteissa, jossa ilman huoltajaa olevan alaikäisen hakijan ikään liittyy epäilyjä, ja myös niissä tilanteissa, jossa lapsen ja vanhemman perhesiteestä on epäilyksiä. Näissä tapauksissa vanhempi ja/tai lapsi siirretään toiseen pidätyskeskukseen Zeistiin (the Closed Family Facility, Gesloten Gezinsvoorziening, GGV).

Liettuassa rajamenettelyä sovelletaan niihin hakemuksiin, jotka tehdään määrätyissä rajanylityspaikoissa, kauttakulkualueella tai pian luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä.

Liettuan rajavartiolaitosviranomaisen (State Border Guard Service, SBPS) tekee alustavan seulonnan vuorokauden sisällä (24 h) hakemuksen jättämisestä. Viranomaisen kokoaa kaikki saatavilla olevat asiakirjat ja matkaliput, suorittaa tarkastuksen hakijasta ja hänen henkilökohtaisista tavaroistaan ja ottaa sormenjäljet. Rajavartiolaitosviranomaisen pitää hakijalle myös alustavan haastattelun ja tekee arvioinnin haavoittuvuudesta. Rajavartiolaitosviranomaisen rekisteröi hakemuksen ja lähettää tämän maahanmuuttoviranomaiselle ratkaistavaksi.

Rajamenettelyyn ohjautuvat henkilöt majoitetaan väliaikaiselle majoitukselle tarkoitettuihin tiloihin: rajaviranomaisen toimitiloihin (The State Border Guard Service), vastaanottokeskuksiin (Refugee Reception Centre) tai toisiin majoituskeskuksiin ja majoitustiloihin. Hakijat, joiden hakemukset käsitellään normaalissa menettelyssä, majoitetaan samoihin keskuksiin, mutta eri tiloihin, kuin rajamenettelyyn ohjautuvat henkilöt.

Maahanmuuttoviranomainen päättää hakemuksen käsittelemisestä nopeutetussa menettelyssä, tai hakemuksen tutkimatta jättämisestä. Jos hakemusta ei voida jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä, maahanmuuttoviranomaisen on tehtävä päätös hakijan pääsystä maahan kahden vuorokauden (48 h) sisällä. Liettuassa ei tehdä erillistä päätöstä hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta. Hakijan pääsy maahan evätään sen perusteella, että turvapaikanhakemus käsitellään rajamenettelyssä. Hakijoilla, joiden hakemukset käsitellään rajamenettelyssä, ei ole oikeutta liikkua vapaasti rajamenettelyn aikana, koska hakijan ei katsota oleskelevan Liettuan alueella hänen hakemuksen käsittelyn aikana rajamenettelyssä. Hakijat majoitetaan suljetussa osassa vastaanottokeskusta.

Maahanmuuttoviranomaisella on menettelydirektiivin mukaiset 28 päivää hakemuksen rekisteröinnistä tehdä asiassa lopullinen päätös. Aikarajan ylittyessä maahanmuuttoviranomaisen tulee tehdä myönteinen päätös hakijan päästämistä alueelle.

Ranskassa rajamenettelyä sovelletaan niihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin, jotka tehdään lentokentillä, satamissa ja muilla saapumisalueilla.

Ulkomaalaiset, jotka hakevat kansainvälistä suojelua, ja henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä siihen vaadittujen henkilöllisyysasiakirjojen ja viisumien puutteen takia, asetetaan odotusalueelle (*waiting zone, zone d'attente*). Odotusalue ei ole säilöönottokeskus, vaan rajattu tila. Odotusalueet sijaitsevat lentokentillä, satamissa lähellä poistumispaikkaa tai juna-asemilla, joissa on kansainväliset yhteydet. Ranskan lainsäädännössä määritellään tarkasti henkilöille tunnustetut oikeudet, kuten mm. oikeus tulkkiin ja oikeus lääkärin apuun. YK:n pakolaisjärjestöllä (UNHCR) ja muilla hyväksytyillä järjestöillä on pyynnöstä pääsy odotusalueelle. Hakijan ollessa odotusalueella hänen ei katsota oleskelevan Ranskan alueella.

Hakijan perusteita kansainväliselle suojelulle ei selvitetä rajamenettelyssä. Näin ollen rajamenettelyssä päätetään ainoastaan siitä, annetaanko hakijalle pääsy alueelle turvapaikkahakemuksen käsittelemiseksi normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Henkilöt pidetään odotusalueella vain, jos hakemuksen käsittely kuuluu toiselle jäsenvaltiolle Dublin-asetuksen nojalla, jos hakemus tulee jättää tutkimatta, tai jos hakemus on ilmeisen perusteeton.

Ranskan lainsäädännön mukaan toimivaltaiset viranomaiset rajamenettelyn käsittelyssä on maahanmuuttoviranomaisen (French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA) lisäksi sisäministeriö. Maahanmuuttoviranomainen (OFPPA) haastattelee turvapaikanhakijoita rajalla. OFPRA:lla on mahdollisuus tehdä haastattelun perusteella päätös rajamenettelyn keskeyttämisestä siinä tapauksessa, että hakijan erityisiä menettelyllisiä tarpeita ei voida turvata odotusalueella. Tällöin hakija päästetään maahan ja turvapaikkahakemus käsitellään normaalissa menettelyssä.

OFPRA antaa haastattelun perusteella lausunnon kahden päivän sisällä siitä, jos hakemus tulee jättää tutkimatta, tai jos hakemus on ilmeisen perusteeton. Sisäministeriö tekee OFPRA:n lausunnon perusteella tosiasiallisen päätöksen hakijan pääsystä alueelle. OFPRA:n lausunnon puoltaessa asianomaisen henkilön pääsyä Ranskan alueelle turvapaikan perusteella, on lausunto sitova sisäministeriölle. OFPRA:n lausunto ei ole sitova niissä tapauksissa, joissa sisäministeriön turvallisuustarkastuksen seurauksena on ilmennyt, että hakijan pääsy Ranskan alueelle muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle. Sisäministeriön toimivalta asiaan liittyen on rajattu ainoastaan päättämään hakijan päästämistä alueelle. Näin ollen ministeriö ei tutki hakijan perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle.

Sisäministeriöllä ei ole laissa määritetyltä määräpäivää päätöksen tekemiselle, mutta odotusalueella oleskelun enimmäispäivämäärä on neljä päivää. Aikarajaa on mahdollista pidentää kaksi

kertaa kahdeksalla päivällä. Lain mukaan odotusalueella oleskelun enimmäisaika on täten 20 päivää.

Sisäministeriön päätös on valituskelpoinen. Hakija voi valittaa päätöksestä 48 tunnin sisällä ja valitusviranomaisen tulee tehdä päätös 72 tunnin sisällä. Tällä päätöksellä on automaattisesti lykkäävä vaikutus, minä tarkoittaa sitä, että hakijaa ei voida palauttaa alkuperämaahansa, ennen kuin asiassa on tehty lopullinen päätös. Toimivaltainen tuomioistuimen tuomari (*juge des libertés et de la détention*) takaa yksilönvapauksien kunnioittamisen odotusalueella. Tuomari voi pidentää päätöstä pitää hakijaa odotusalueella.

Hakija päästetään Ranskan alueelle sisäministeriön hyväksytyä hakijan hakemuksen rajamennettelyssä. Rajapoliisi myöntää 8 -päivän viisumin, jonka aikana hakijan tulee rekisteröidä normaali turvapaikkahakemus, jossa OFPRA tutkii mm. perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle.

Rajamennettelyä sovelletaan Ranskassa myös yksintulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Kyseiset hakijat voidaan pitää odotusalueella vain sen ajan, joka on ehdottoman välttämätöntä heidän hakemuksensa tutkimiseksi seuraavissa tapauksissa: hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta; hakija hakee hakemuksensa uudelleentarkastelua; hakija on esittänyt väärännettyjä henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjoja; tai jos hakijan läsnäolo maassa on vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

6 Lausuntopalautte

Esityksestä on pyydetty lausunnot yhteensä

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkomaalaislaki

3 §. Määritelmät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 28 kohta, jossa määriteltäisiin Eurodac-asetus. Kyseessä on Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 603/2013. Pykälän 27 kohtaan tehtäisiin tekninen korjaus.

95 a §. Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle. Pykälän ensimmäistä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sovellettaessa 104 a §:n mukaista rajamennettelyä hakijalle tulisi kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä siinä vaiheessa, kun hän jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Momentissa jo säädetyn mukaisesti tiedon antaa tällöin poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen. Momenttia muutettaisiin siten, että silloin kun sovellettaisiin rajamennettelyä, tietoja ei voisi antaa Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus. Pykälän perustelujen (HE 86/2008 vp) mukaan hakijalle tulisi erityisesti antaa tietoa hänen käytettävissään olevista keinoista toimittaa hakemuksensa perusteiksi tarvittavat seikat. Tiedon tulisi pitää sisällään myös se, mitä seurauksia hakijalle on velvoitteiden noudattamatta jättämisestä tai kieltäytymisestä yhteistyöstä viranomaisten kanssa.

Rajamenettelyn osalta hakijalle olisi siten kerrottava rajamenettelyn tarkoituksesta, menettelyyn liittyvistä käsittelyajoista, velvollisuudesta oleskella hänelle määrätyn vastaanottokeskuksen alueella ja tämän velvoitteen rikkomisen seurauksista.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu. Pykälään lisättäisiin uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin turvapaikkapuhuttelun pitämisestä käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Videoneuvottelulla voidaan tarkoittaa esimerkiksi tietoliikenneverkossa tapahtuvaa, kaksisuuntaista etäneuvottelua. Uusi säännös mahdollistaisi sen, että hakijan ei tarvitsisi olla Maahanmuuttoviraston puhuttelutiloissa puhuttelun aikana.

Turvapaikkapuhuttelun toteutustapa olisi Maahanmuuttoviraston harkinnassa. Maahanmuuttoviraston olisi arvioitava, milloin kuuleminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa olisi tarkoituksenmukaista. Olennaista on varmistua siitä, että turvapaikkapuhuttelun tarkoitus, turvapaikkaperusteiden selvittäminen, toteutuu. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon mm. hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun ja näin ollen puoltavat puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan. Erityisesti alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä tulisi ottaa huomioon lapsen etu. Käytännössä hakijan oma mielipide voitaisiin ottaa huomioon päätettäessä siitä, pidetäänkö turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa vai ei. Mahdollisuutta pitää turvapaikkapuhuttelu videon tai muun soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan välityksellä ei kuitenkaan tulisi jättää riippuvaiseksi hakijan suostumuksesta, vaan harkintavalta tässä kysymyksessä olisi Maahanmuuttovirastolla.

Hakijan oikeusturvan ei voida katsoa edellyttävän kaikissa tilanteissa ehdotonta oikeutta fyysiseen läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa, kunhan edellä mainituista seikoista huolehditaan. Oikeusturvaa lisäksi joka tapauksessa se, että turvapaikkapuhuttelun tulisi tapahtua niin, että hakijalla ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelun pitäjällä on puhe- ja näköyhteys keskenään. Jos jompikumpi näistä yhteyksistä puuttuisi esimerkiksi yhteys- tai teknisten ongelmien takia, jatkettaisiin puhuttelua vasta molempien yhteyksien palattua. Molemmat yhteydet olisivat tärkeitä myös turvapaikkaperusteiden selvittämiseen kuuluvan uskottavuusarvioinnin tekemisen kannalta. Maahanmuuttoviraston tulisi videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan välityksellä tapahtuvassa turvapaikkapuhuttelussa varmistua siitä, että puhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti. Tähän kuuluu niin puhutteluun käytettävien tilojen kuin myös teknisen yhteyden turvallisuudesta varmistuminen ja sitä kautta asian riittävästä salassapidosta varmistuminen.

101 §. Ilmeisen perusteeton hakemus. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten että se ei enää sisältäisi luetteloa niistä perusteista, joilla hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Luettelo ehdotetaan siirrettäväksi 104 §:ään, jossa säädettäisiin nopeutetun menettelyn käyttämisen perusteista. Pykälän uuden muotoilun mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi, kun se on hylätty 104 §:ssä tarkoitettussa nopeutetussa menettelyssä. Sääntely vastaisi näin menettelydirektiivin sääntelytapaa siitä, että nopeutetun menettelyn käyttämisen perusteista säädetään erikseen ja nopeutetussa menettelyssä hylätty hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

104 §. Nopeutetun menettelyn käyttäminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten että sen ensimmäiseen momenttiin sisällytettäisiin menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan a – j alakohdtien perusteet käyttää nopeutettua menettelyä. Hakemus käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä, jos siihen soveltuu jokin momentin 1) – 9) kohtien peruste.

Momentin 1) kohta vastaisi nykyisen 101 §:n 1) kohtaa ja se perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan alakohtiin a) ja e). Hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos sen perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia. Väitteitä voitaisiin pitää selvästi epäuskottavina, jos hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittäväällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa.

Momentin 2) kohta vastaisi nykyisen 101 §:n 3) kohtaa ja se perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan alakohtaan b). Nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Momentin 3) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan c alakohtaan. Kohdan mukaan hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti. Kohta vastaisi nykyisen 101 §:n 2) kohdan a) ja b) kohtia, vaikka kirjoitusasu on muutettu vastaamaan paremmin direktiiviä. Hakijan käytöksen tahallisuutta arvioitaisiin tapauskohtaisesti tutkinnan kuluessa saatujen tietojen ja hakijan kertoman perusteella.

Momentin 4) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan d) alakohtaan. Kohdan mukaan hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä. Hakijan vilpillistä tarkoitusta arvioitaisiin tapauskohtaisesti tutkinnan kuluessa saatujen tietojen ja hakijan kertoman perusteella.

Momentin 5) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan f) alakohtaan. Kohdan mukaan hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä, jos kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää 102 §:n 3 momentissa säädetyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Näin kaikki sisällöllisesti tutkittavat uusintahakemukset voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Momentin 6) kohta vastaisi nykyisen 101 §:n 2 kohdan c) alakohtaa ja perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan g) alakohtaan. Nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakija on tehnyt hakemuksen vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta.

Momentin 7) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan i) alakohtaan. Nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-asetuksessa säädetyin mukaisesti. Eurodac-asetus määriteltäisiin ehdotuksessa 3 §:n uudessa 28 kohdassa. Vaikka tilanteet, joissa hakija kieltäytyy tätä velvoitetta noudattamasta ovat käytännössä erittäin harvinaisia, säännöksellä korostettaisiin sen merkitystä turvapaikka-asian käsittelemisessä erityisesti hakijan tunnistamisen ja hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämisen kannalta.

Momentin 8) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan h) alakohtaan. Nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ja ilman 95 §:n 2 momentissa mainittua syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen. Kyse olisi käytännössä tilanteista, joissa henkilö tavataan maasta esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan tai rikoksen selvittämisen yhteydessä ja hän

hakee kansainvälistä suojelua vasta tässä vaiheessa. Henkilöllä olisi tällöin ollut aikaa tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ulkomaalaislain 95 §:n 1 momentin mukaisesti maahan tullessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, mutta hän ei ole toiminut näin, vaan on valinnut luvattoman maassa oleskelun. Kyse ei siten olisi esimerkiksi tilanteista, joissa maahantulon edellytykset eivät ulkorajalla täyty ja henkilö hakee kansainvälistä suojelua. Edellä viitatus momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 28/2003 vp) todetaan lähtökohtana olevan, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva tekee hakemuksen mahdollisimman pian maahan tultuaan tai päästyään yhteyteen asianomaisiin viranomaisiin. Edelleen perustelujen mukaan, jos hakemus tehdään myöhemmin, tämä saattaa olla osoitus siitä, että hakija pyrkii käyttämään turvapaikkamenettelyä väärin, tai että hänellä ei ole perusteita hakemukselleen. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen myöhään ilman hyviä perusteita voi olla omiaan heikentämään hakemuksen yleistä uskottavuutta. Edellä mainitun 95 §:n 2 momentin mukaan hakemus voidaan jättää myöhemminkin, jos: 1) olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet; 2) ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi; taikka 3) siihen on muu perusteltu syy.

Momentin 9) kohta perustuu direktiivin 31 artiklan 8 kohdan j) alakohtaan. Nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää, jos hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevasta vakavista syistä. Arvio sitä, muodostaako henkilö kohdassa tarkoitettua vaaran kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle, perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen” (esimerkiksi tuomio asiassa C-72/22 PPU ECLI:EU:C:2022:505, kohta 88 oikeustapausviittauksineen). Kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka vaikuttaa siten koko suomalaisen yhteiskuntaan, kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridivaikuttaminen, ja kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen. Käsite ”yleinen järjestys” puolestaan edellyttää unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan sitä, että kyse on paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee, myös yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (esimerkiksi tuomio asiassa C-601/15 PPU ECLI:EU:C:2016:84, kohta 65 oikeustapausviittauksineen). Henkilön ei voida katsoa olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle esimerkiksi vain sillä perusteella, että hän on epäiltynä rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, vaan arvion on perustuttava tapauskohtaiseen harkintaan, jossa on otettava huomioon myös muut olosuhteet, kuten teon laatu ja vakavuus sekä teosta kulunut aika. Mikäli kysymys on vasta epäilyn asteella olevasta teosta, myös rikosepäilyn uskottavuudella on merkitystä (esimerkiksi KHO:2021:121).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, kuten voimassa olevassa pykälässäkin, nopeutetun menettelyn soveltamisesta ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen. Menettelydirektiivin 25 artiklan 6 kohdan toisen kappaleen a) alakohdassa säädetään siitä, missä tilanteissa nopeutettua menettelyä voidaan soveltaa, kun hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisi tätä direktiivin kohtaa. Voimassa olevan lain mukaan nopeutettua menettelyä voidaan soveltaa ilman huoltajaa tullessaan alaikäiseen vain, jos hän on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Ehdotetun mukaan nopeutettua menettelyä sovellettaisiin ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen tämän perusteen lisäksi, jos kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää 102 §:n 3 momentissa säädetyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset, tai 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. Momentin viittaus 101 §:n 3 kohtaan muutettaisiin ehdotetun sisällön mukaan viittaukseksi 104 §:n 1 momentin kohtiin 2, 5 ja 9.

Pykälän 3 ja 4 momentit vastaisivat voimassa olevan pykälän 3 ja 4 momentteja.

104 a §. Rajamenettely. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevaan 6 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 104 a §, jossa säädettäisiin rajamenettelystä ja sen käyttöönotosta. Pykälä perustuu menettelydirektiivin 43 artiklaan.

Rajamenettelyn soveltamisalasta säädettäisiin pykälän 1 momentissa. Rajamenettelyn soveltaminen yksittäiseen hakemukseen edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Luvattomalla ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyllä hakemuksella tarkoitettaisiin unionin tuomioistuimen asiassa C-47/15 kuvaamalla tavalla tilannetta, jolla on välitön ajallinen ja alueellinen yhteys rajan ylittämiseen. Kyse olisi tilanteista, joissa toimivaltaiset viranomaiset ovat pysäyttäneet tai tavanneet henkilön hetkellä, jolloin laitton ulkorajan ylittäminen on tapahtunut, tai tämän ylittämisen jälkeen lähellä kyseistä rajaa, ja henkilö tässä yhteydessä hakee kansainvälistä suojelua. Näissä tilanteissa ulkorajan ylittäneiden hakijoiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan ulkomaalaislain 103 §:n mukaan jättää tutkimatta tai 104 §:n mukaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä.

Koska kyse on ulkorajalla tehtävästä hakemuksesta, toimivaltainen viranomainen ottamaan hakemuksen vastaan ja rekisteröimään sen olisi pääasiassa rajatarkastusviranomainen. Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena olisi toimivaltainen viranomainen määrittelemään yksittäisen hakemuksen käsittelyyn sovellettavan menettelyn. Sen, mihin menettelyyn hakemus alkuvaiheessa ohjataan, tulisi olla selvää jo siinä vaiheessa, kun hakemus jätetään 95 §:n nojalla, jotta hakemuksen vastaanottanut viranomainen voisi jo tässä vaiheessa antaa hakijalle tietoa sovellettavasta menettelystä ja menettelyyn kuuluvasta liikkumisvapauden rajoituksesta, ja hakijan kuljetus vastaanottokeskukseen voitaisiin järjestää liikkumisvapauden rajoitus huomioiden. Maahanmuuttovirasto määrittäisi oikean menettelyn sen tiedon perusteella, mitä hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomainen kirjaa UMA-järjestelmään. Maahanmuuttovirasto hyödyntää jo nykyisin UMA-järjestelmän automaatiota määritellään oikeaa menettelyä hakemukselle, ja tätä hyödynnettäisiin myös rajamenettelyyn ohjaamisessa. Hakemusta vastaanottavan viranomaisen olisi myös kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. Epäselvissä tapauksissa hakemuksen vastaanottanut viranomainen voisi olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon, joka aina viime kädessä tekisi arvion, voiko hakemuksen käsitellä rajamenettelyssä. Jotta oikea menettely voitaisiin määritellä hakijan hakemusta tehdessään antamien tietojen perusteella, tulisi Maahanmuuttoviraston ohjeistaa ja tarvittaessa kouluttaa rajatarkastusviranomaisia, jotka pääosin ottavat hakemuksia vastaan rajamenettelyn soveltuessa. Se, että hakemus ensivaiheessa ohjataan rajamenettelyyn, ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että hakemuksen käsittelyyn sovellettaisiin rajamenettelyä aina koko turvapaikkamenettelyn ajan tai että hakemus kaikissa tilanteissa myös jätettäisiin tutkimatta tai ratkaistaisiin nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että edellytyksiä sen soveltamiselle ei enää ole.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että rajamenettelyn soveltamisesta voitaisiin tilapäisesti poiketa, jos poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi sen soveltaminen ei olisi mahdollista.

Menettelyä soveltava viranomainen eli Maahanmuuttovirasto tekisi päätöksen menettelyn soveltamisesta poikkeamisesta ajantasaiseen tilannekuvaan perustuen. Poikkeuksellinen olosuhde voi johtua esimerkiksi siitä, että rajamenettelyyn soveltuva majoituskapasiteettia ei ole tilapäisesti saatavilla. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että Suomeen tulee lyhyessä ajassa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, jotka hakevat Suomesta kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyyn käytettävissä oleva vastaanottokeskus voi myös tuhoutua tai vaurioitua pahoin esimerkiksi tulipalossa, jolloin sen käyttäminen hakijoiden majoitukseen olisi mahdotonta. Rajamenettelyn soveltamisesta poikkeaminen olisi ainoastaan tilapäistä ja Maahanmuuttoviraston pitäisi korjata tilanne mahdollisimman pian esimerkiksi hankkimalla uutta majoituskapasiteettia. Tämä edellyttää myös tarvittavien vastaanottoa koskevien valmiussuunnitelmien päivittämistä Maahanmuuttovirastossa myös rajamenettelyn osalta säännöllisesti.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn soveltamisen rajoituksista ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden osalta. Ehdotetut rajoitukset vastaisivat menettelydirektiivin 25 artiklan 6 kohdan toisen kappaleen b) alakohdan sääntelyä asiasta. Rajamenettely tulisi sovellettavaksi ainoastaan tietyissä tutkimatta jättämisen tai nopeutetun menettelyn tapauksissa. Tutkimatta jättämisen osalta rajamenettelyä voitaisiin ehdotetun mukaan soveltaa ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla ainoastaan, jos hakija on saapunut ulkomaalaislain 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa tai jos hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle. Nopeutetun menettelyn osalta rajamenettelyä voitaisiin soveltaa kyseiseen ryhmään ainoastaan, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa; kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset; 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 tai hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä asiakirjoja tai hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut tai kadottanut henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä. Kahta viimeisintä kohtaa voitaisiin soveltaa ainoastaan yksittäistapauksissa, joissa on vakavia syitä katsoa, että hakija pyrkii salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen, ja sillä edellytyksellä, että hakijalle on annettu täysi mahdollisuus esittää hyväksyttävissä syitä kohdissa tarkoitettulle toiminnalle. Hakijalle tulee antaa mahdollisuus neuvotella edustajansa kanssa toimintansa syistä. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten erityiset menettelylliset tarpeet tulee myös ottaa huomioon syistä kuultaessa.

Lapsen edun toteutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kun rajamenettelyä sovellettaisiin ilman huoltajaa tulleeeseen alaikäiseen hakijaan, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Hakijan majoitus olisi myös järjestettävä vastaanottolain 17 §:ssä edellytetyllä tavalla. Jos rajamenettelyä ei pystyttäisi toteuttamaan edellä todetulla tavalla ja lapsen edun mukaisesti, menettelyä ei tulisi soveltaa ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen hakijaan.

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden osalta rajamenettelyä ei pykälän 4 momentissa ehdotetun mukaan sovellettaisi, jos hakijoiden tarvitsemaa tukea ei rajamenettelyssä pystyttäisi antamaan. Menettelydirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 218/2014 vp todetaan, että menettelyllisten erityistarpeiden olemassaolo todetaan aina tapauskohtaisesti. Kyseessä voi esimerkiksi olla traumaattisista kokemuksista kärsinyt hakija, joka tarvitsee tavallista enemmän aikaa ja tukea voidakseen esittää turvapaikkapuhutellussa turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat. Tuen tarve voisi ilmetä missä tahansa menettelyn vaiheessa. Myös rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos tuen tarve ilmenisi kesken hakemuksen käsittelyn eikä tarvittavaa tukea olisi mahdollista järjestää rajamenettelyä

sovellettaessa. Edellä lapsen edun ja hyvinvoinnista huomioimisesta sekä lapselle taattavasta elintasosta todettu soveltuu myös tilanteissa, joissa rajamenettelyä sovelletaan perheensä kanssa olevaan lapseen.

Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Tästä säädettäisiin pykälän 5 momentissa. Muille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsitteilyyn osallistuville viranomaisille rajamenettelyn soveltaminen ei toisi uusia määräaikoja. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen olisi toimittava ulkomaalaislain 95 §:n mukaisten määräaikojen puitteissa hakemusta rekisteröidessään. Maahanmuuttoviraston neljän viikon määräaika ratkaista hakemus alkaisi vasta hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakemuksen jättämisestä 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Muutoksenhaun osalta ei hallinto-oikeuksille ehdoteta uusia määräaikoja, vaan muutoksenhakuun sovellettaisiin edelleen ulkomaalaislain 13 luvussa säädettyä.

104 b §. Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 104 b §. Uuden pykälän 1 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn osalta poikkeus oleskeluoikeutta koskevasta 40 §:n 3 momentista ja liikkumisoikeutta koskevasta 41 §:stä. Rajamenettely alkaisi hakemuksen rekisteröinnistä, jolloin myös liikkumisoikeuden rajoittaminen alkaisi. Tällä olisi vaikutusta myös hakijan kuljettamiseen ulkorajalta vastaanottokeskukseen. Hakijaa ei voisi päästää itsenäisesti siirtymään vastaanottokeskukseen vaan viranomaisten tulisi järjestää kuljetus saatettuna. Hakijan liikkumisoikeus olisi rajamenettelyn ajaksi rajoitettu siten, että hänellä olisi velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueella pysymistä varmistettaisiin esteillä kuten aidoilla ja porteilla sekä kulunvalvonnalla. Erotuksena säilöönnottoyksiköstä poistumiseen, vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan estettäisi voimankäyttötoimin. Toimella pyrittäisiin siihen, että henkilöt eivät rajamenettelyn aikana pääsisi liikkumaan vapaasti Suomen alueella tai edelleen muualle Euroopan unionin alueelle. Koska liikkumisoikeuden rajoitus olisi osa sovellettavaa menettelyä, myös tämä rajoitus päättyisi, jos 104 a §:ssä säädettyjä edellytyksiä rajamenettelyn soveltamiselle ei enää olisi tai rajamenettely päättyisi 104 c §:n perusteella. Asiaa kulloinkin käsittelevän viranomaisen tulisi varmistaa, että hakija saa oikea-aikaisesti tiedon tämän velvollisuuden päättymisestä. 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.

Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitettaisiin sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee tai tältä selvästi erotettua aluetta. Alueen, jolla hakijalla on velvollisuus oleskella, tulisi olla riittävän laaja, jotta hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen voitaisiin turvata. Alueen laajuudella varmistettaisiin se, että liikkumisvapauden rajoitus vaikuttaisi normaalin elämän viettämiseen mahdollisimman vähän. Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan hakijalle osoitettu alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, jotta turvataan mahdollisuus direktiivin mukaisiin etuihin.

Liikkumisoikeuden rajoittaminen on ulkomaalaisen oikeuksia vähemmän rajoittava toimi kuin säilöön ottaminen. Jos hakija rajamenettelyssä rikkoisi tai yrittäisi rikkoa velvollisuuttaan oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, rikkomisesta voisi seurata turvaamistoimien käyttöön ottaminen, erityisesti säilöönnotto ulkomaalaislain 121 §:n tai 122 §:n säilöön ottamisen edellytysten täytyessä. Koska kyse olisi hakijan velvollisuudesta, jonka rikkomisesta voisi olla seuraamuksia, hakijalle tulisi antaa selvästi tieto vastaanottokeskuksen alueen rajoista.

Hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa sen järjestämin palveluin. Hakija ei siten olisi lukitussa sisätilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus

liikkua ulkona vastaanottokeskuksen alueella. Pykälän 2 momentin mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Maahanmuuttoviraston kuulemisen tarkoituksena olisi antaa virastolle mahdollisuus antaa arvionsa poistumisen vaikutuksesta turvapaikkamenettelyyn ja mahdollisuuteen toteuttaa rajamenettely pykälässä säädettyissä määräajoissa. Luvassa määriteltäisiin alueelta poistumisen syy, kesto ja kohde. Painavia henkilökohtaisia syitä poistua vastaanottokeskuksen alueelta olisivat ehdotetun mukaan lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset taikka muu painava henkilökohtainen syy.

Rajamenettelyssä hakijalla olisi oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolaissa säädetyllä tavalla. Hakijalle järjestettäisiin rajamenettelyssä vastaanottopalveluina vastaanottokeskuksessa myös ateriat. Koska myös välttämättömyystarvikkeiden kuten vaatteiden, hygieniatarvikkeiden ja välipalojen hankinta järjestettäisiin vastaanottokeskuksessa esimerkiksi kioskimyynnillä, tai muulla näiden tarvikkeiden saannin mahdollistamalla tavalla, ei hakijalla olisi tarvetta poistua vastaanottokeskuksen alueelta, esimerkiksi ruokakauppaan. Hakijan ei kuitenkaan tarvitsisi hakea edellä mainittua lupaa poistua vastaanottokeskuksesta sellaisten hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi, joita ei ole mahdollista tarjota vastaanottokeskuksen alueella tai esimerkiksi teknisin yhteyksin. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi sellaisen terveyden- tai sairaanhoidon saaminen, jota ei voitaisi järjestää vastaanottokeskuksessa. Käsikauppalääkkeitä, kuten särkylääkkeitä annettaisiin tarvittaessa vastaanottokeskuksesta. Oikeus poistua koskisi myös alaikäisen koulunkäyntiä. Lupaa ei myöskään tarvittaisi siihen, että hakija voisi tavata sovitulla tavalla viranomaisia tai olla paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä. Hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi, säädettäisiin pykälän 3 momentissa. Mahdollisuus tarvittaessa poistua vastaanottokeskuksesta tällä perusteella järjestettäisiin osana vastaanottokeskuksen toimintaa kuljetuksineen.

104 c §. Rajamenettelyn päättymisen. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 104 c §. Uudessa pykälässä säädettäisiin rajamenettelyn päättymisestä. Pykälän 1) kohdan mukaan hakemuksen tutkinnan ollessa vielä kesken, rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos sen soveltamisedellytykset tai eivät enää täyty, koska hakemuksen tutkimatta jättämiselle ei ole edellytyksiä tai hakemusta ei voida ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Näin tapahtuisi esimerkiksi, jos hakemuksen tutkinnan yhteydessä kävisi ilmi, että hakijalla on perusteita saada kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyn soveltaminen päättyisi myös siinä tapauksessa, että Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä säädetyssä neljän viikon määräajassa. Tästä säädettäisiin pykälän 2) kohdassa. Jos rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin hakemuksen käsittelyn ollessa vielä kesken, käsittelyä jatkettaisiin rajamenettelyn ulkopuolella ulkomaalaislain mukaisesti. Hakijalla ei olisi tämän jälkeen enää velvoitetta pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.

Rajamenettely jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettäisiin tutkimatta tai hylättäisiin rajamenettelyssä säädetyin neljän viikon määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi kuitenkin tällöinkin olla riittävän selvä ja tarkkarajainen päättymisaika, johon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Menettelyn nopeaan luonteeseen liittyen myös kielteisen päätöksen tiedoksiannon tulisi tapahtua ilman viivytyksiä. Pykälän 3) kohdan mukaan rajamenettely päättyisi, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei annettaisi tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä. Ulkomaalaislain 205 §:n 4 momentin mukaan maasta poistamista koskevan päätöksen toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

Pykälän 4) kohdan mukaan rajamenettelyn soveltaminen päättyisi myös, jos tuomioistuin päättäisi täytäntöönpanon kieltämisestä. Tuomioistuimille ei ole ulkomaalaislaissa asetettu valituksen käsittelyä koskevia määräaikoja täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen ratkaisemiselle säädettyä seitsemän päivän määräaika lukuun ottamatta. Ulkomaalaislain 193 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden on ratkaistava turvapaikka-asiaa ja siihen liittyvä maasta poistamista koskeva valitusasia kiireellisenä. Jos tuomioistuin antaa täytäntöönpanokiellon, käännättämisspäättös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi vasta, kun tuomioistuin poistaa tämän päätöksen tai antaa asiassa ratkaisunsa. Tilanteissa, joissa täytäntöönpanon kieltämisestä päättää esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, tähän voi mennä aikaa jopa useampi vuosi. Jos rajamenettely jatkuisi tilanteissa, joissa tuomioistuin antaa täytäntöönpanon kieltämistä koskevan päätöksen, ei menettelyn enimmäiskesto olisi enää ennakoitavissa.

Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan joko nopeutetussa menettelyssä 104 §:n tai jätetään tutkimatta 103 §:n nojalla, jolloin käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon sovelletaan 201 §:n 4 tai 5 momenttia. Jos hakija ei hae hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä tai jos hallinto-oikeus ei kieltoa määrää, rajamenettely päättyisi ehdotetun pykälän 5) kohdan mukaan neljän viikon kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on ulkomaalaislain 201 §:n mukaan tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Osana rajamenettelyä päätöksen täytäntöönpanovalle viranomaiselle varattaisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulon jälkeen neljän viikon aika paluun toteuttamista varten. Ajassa olisi mahdollista toteuttaa valmisteluja maasta poistamista varten. Aika voisi joissain tilanteissa olla riittävä myös paluun toteuttamista varten, mikä palvelisi rajamenettelyn tarkoituksen toteutumista. Tämän määräajan jälkeen henkilön liikkumisoikeus ei enää olisi rajoitettu rajamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella. Jos henkilöllä on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäättös, ei hän enää oleskele maassa laillisesti ulkomaalaislain 40 § 3 momentissa tarkoitettulla tavalla eikä hän myöskään nauti 41 §:ssä säädetystä liikkumisvapaudesta. Henkilöön voitaisiin tällöin kohdistaa lain 7 luvussa tarkoitettuja turvaamistoimia, jos niiden käyttämisen yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät. Ulkomaalaislain turvaamistoimien yleisiä edellytyksiä koskevan 117 a §:n mukaan ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa turvaamistoimia hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Jos Maahanmuuttoviraston päätös voidaan laittaa täytäntöön ulkomaalaislain 201 §:n 5 momentin nojalla kahdeksantena päivänä siitä, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, eikä hakija hae täytäntöönpanon kieltämistä, rajamenettelyn kesto muodostuisi siten seuraavista kokonaisuuksista: Maahanmuuttoviraston päätös enintään neljä viikkoa, päätöksen tiedoksiantoon kuuluva enintään seitsemän päivän aika, 201 §:n 5 momentissa mainittu kahdeksan päivän määräaika, ja maasta poistamisen valmistelulle varattu enintään 4 viikon aika. Rajamenettelyn kesto olisi tällöin enintään 71 päivää. Täytäntöönpanokiellon hakemista ja asiaa koskevaa päätöksentekoa koskee 198 b §:ssä ja 199 §:ssä säädetty seitsemän päivän määräaika. Jos hakija edellä kuvatussa tilanteessa hakee täytäntöönpanon kieltämistä, tarkoittaisi tämä rajamenettelyn pitenemistä käytännössä enintään 6 päivällä. Rajamenettelyn kesto olisi tällöin yhteensä enintään 77 päivää.

105 §. *Euroopan unionin kansalaisen turvapaikkahakemus.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi nopeutetun menettelyn uudistamiseen tähtäävien muutosehdotusten vuoksi siten, että pykälän viittaukset 101 §:n 3 kohtaan ja 104 §:ään muutettaisiin viittauksiksi 104 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja 101 §:ään. Kyseessä on tekninen muutos, jonka avulla viitataan siihen, että hakemus ratkaistaan soveltaen 104 §:ssä säädettyä nopeutettua menettelyä ja tämän jälkeen soveltaen 101 §:ää.

121 §. Säilöön ottamisen edellytykset. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin 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 asianmukaiseksi järjestämiseksi laissa säädetyn lyhyen määräajan kuluessa ja menettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Säilöönotto tulisi rajamenettelyn aikana todennäköisesti kyseeseen ainakin, jos hakija olisi ilman erikseen, painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi myönnettävää lupaa poistunut, tai yrittäisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta ja näin rikkoisi rajamenettelyä koskevan 104 b §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuuttaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen osoittaisi henkilön haluttomuuden noudattaa liikumisvapautta koskevia rajoituksia, eikä säilöönottoa lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia tämän vuoksi voitaisi pitää riittävinä. Myös ulkomaalaislain 121 §:n muut säilöönottooperusteet soveltuisivat edellytysten täytyessä myös hakijaan, jonka hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Näitä perusteita voisivat olla esimerkiksi pakenemisen vaara, henkilöllisyyden selvittäminen tai kansallinen turvallisuus.

Kaikki ulkomaalaislaissa säilöönotosta säädetty soveltuisi myös nyt säädettävän osalta. Säilöönotto on aina viimesijainen turvaamistoimi, johon voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella turvautua, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä. Myös säilöönoton yleisten edellytysten olisi täyttyvä. Säilöönoton tulee olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista henkilön: 1) maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi; taikka 2) maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Yksilölliseen harkintaan perustuva säilöönottoa koskeva päätös viedään aina käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus lopulta ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä.

Samalla pykälän 1 momentin 5 ja 6 kohtaan tehtäisiin tekniset korjaukset.

147 a §. Vapaaehtoinen paluu. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi nopeutetun menettelyn uudistamiseen tähtävien muutosehdotusten vuoksi siten, että siinä oleva viittaus 104 §:ään muutettaisiin viittaukseen 101 §:ssä tarkoitettuun ilmeisen perusteettomaan hakemukseen. Vapaaehtoisen paluun myöntäminen perustuu paluudirektiiviin, jonka 7 artiklan 4 kohdan mukaan vapaaehtoisen paluun aika voidaan jättää myöntämättä, jos hakemus on hylätty selvästi perusteettomana. Momentin mukaan aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrättäisi myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 101 §:ssä tarkoitettua ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan siten kuin 121 a §:ssä säädetään.

190 §. Valitus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin vastaanottokeskus tahoksi, jonka päätöksestä voi valittaa. Hakijalla olisi ehdotetun 104 b §:n 1 momentin mukaan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella rajamenettelyn ajan. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi ehdotetun 104 b §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Luvan epääminen voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi hakijan yksityis- ja perhe-elämän toteutumiseen, ja siksi siitä tulee olla oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

198 b §. Täytäntöönpanoa koskeva hakemus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi nopeutetun menettelyn uudistamiseen tähtävien muutosehdotusten vuoksi siten, siinä oleva

viittaus 104 §:ään muutettaisiin viittaukseksi 101 §:ään. Päätöstä käännättämisestä ei tehdä nopeutetun menettelyn käyttämisen nojalla vaan siksi, että hakemus on katsottu perusteettomaksi ja sitä kautta ilmeisen perusteettomaksi. Tämän vuoksi viittaus 104 §:ään muutettaisiin viittaukseksi 101 §:ään.

201 §. Käännättämispäätösten täytäntöönpano. Pykälän 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi nopeutetun menettelyn uudistamiseen tähtäävien muutosehdotusten vuoksi siten, että siinä oleva viittaus 104 §:ään muutettaisiin viittaukseksi 101 §:ään ja niihin 104 §:n kohtiin, joihin momentin säännös soveltuu. Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1 - 7 tai 9 kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

7.2 Laki ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

190 §. Valitus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin vastaanotto-keskus tahoksi, jonka päätöksestä voi valittaa. Hakijalla olisi ehdotetun 104 b §:n 1 momentin mukaan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella rajamenettelyn ajan. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi ehdotetun 104 b §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Luvan epääminen voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi hakijan yksityis- ja perhe-elämän toteutumiseen, ja siksi siitä tulee olla oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

7.3 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

13 §. Vastaanottopalvelut. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan rajamenettelyä sovellettaessa vastaanottopalveluina järjestettäisiin myös ateriat. Hakijalla olisi tässä esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetun uuden 104 b §:n 1 momentin mukaan rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueelta poistumisen tarpeen minimoimiseksi hakijalle järjestettäisiin vastaanottokeskuksessa ateriat. Tällä olisi vaikutus myös hakijalle annettavan vastaanottorahan määrään.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian sen hyväksymisen jälkeen.

Ehdotetaan, että lakiehdotukset 1 ja 3 tulisivat voimaan mahdollisimman pian.

Lakiehdotuksen 2 osalta ehdotetaan, että se tulisi voimaan 1.1.2025, jolloin tulee voimaan myös jo hyväksytty laki ulkomaalaislain muuttamisesta (389/2023), jota lakiehdotuksella muutettaisiin.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Rajamenettelyn käyttöönoton arvioidaan lisäävän menoja n. 570 000 euroa.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 §, oikeusturvaa koskeva 21 §, perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 § sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva 124 §. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitu myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltäminen (19 artikla), syrjinnän kieltäminen (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeus-suojakeinoihin (47 artikla).

Palautuskielto

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Perusteluissa viitataan siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeuttaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltäminen ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsystä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Perustuslain 9 §:n 4 momentin toinen virke sisältää palautuskiellon. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, vaikka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Palautuskielto on perusoikeusnäkökulmasta luonteeltaan ehdoton kieltäminen (PeVL 37/2022 vp, kappale 20, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7–8).

Hakemuksen tutkiminen rajamenettelyssä

Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa vaatimus maahan pääsystä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Lisäksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:n 1 momentissa turvataan yksilön oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi, saada perus-

teltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt edellä mainittuihin seikkoihin huomiota (esimerkiksi PeVL 23/1998 vp, PeVL 16/2000 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 47/2014 vp ja PeVL 24/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on perusoikeussäännösten uudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) pohtinut perusoikeuksien sallittuja rajoituksia. Mietinnössään se totesi, että mahdollisten rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lisäksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, välttämättömiä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä perusoikeusjärjestelmän valossa normatiivisesti hyväksyttäviä. Perustuslakivaliokunta viittasi tähän mietintöön myös launnonssaan PeVL 44/2022 vp.

Rajamenettely on tärkeä muuttoliikkeen hallinnan väline perusteettomien hakemusten tehokkaassa käsittelyssä ja luvattoman edelleen liikkumisen estämisessä. Erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa Suomeen on kesästä 2023 alkaen kohdistunut Venäjän aiheuttama, muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen, on rajamenettelyn käyttöönotolle painavat yhteiskunnalliset perusteet. Muuttoliikkeen hallinnan näkökulmasta on olennaista ottaa lainsäädäntöön kaikki EU-lainsäädännön mahdollistamat keinot.

Edellä mainitussa launnonssaan PeVL 44/2022 vp valiokunta myös muistutti, että lakia soveltavat viranomaiset ovat perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottuja kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (ks. myös PeVL 37/2022 vp, kappale 26). Valiokunta on erityisesti palautuskiellon osalta nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp). Rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, ettei ketään palauteta alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Rajamenettelyn soveltaminen tulee ehdotetun mukaan päättää, jos edellytyksiä sen jatkamiselle ei enää ole esimerkiksi sen vuoksi, että hakemuksen tutkinnassa on ilmennyt perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle. Hakemuksen tutkintaa jatketaan tällöin normaaliissa turvapaikkamenettelyssä. Hakemuksen ohjautumisen rajamenettelyyn määrittää Maahanmuuttovirasto sen perusteella, mitä hakija kertoo hakemusta jättäessään. Ehdotetun rajamenettelyä koskevan säännöksen voidaan näiltä osin katsoa täyttävän perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa koskevan vaatimuksen sekä EU:n perusoikeuskirjan 18, 19 ja 21 artiklan vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti rajamenettelyn kohdalla korostanut hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista ja riittävästä oikeusturvatakeista huolehtimista (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp). Esityksessä ei ehdoteta hakemuksen tutkinnan ytimeen tai hakijoille annettaviin menettelyllisiin takeisiin liittyvien säännösten muuttamista. Hakijalla on oikeus tulla kuulluksi turvapaikkamenettelyssä. Turvapaikkapuhuttelu on turvapaikkatutkinnan oleellinen osa, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ehdotettu muutos, joka mahdollistaisi turvapaikkapuhuttelun pitämisen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa ilman hakijan suostumusta ei muuta sitä, että hakijaa kuullaan suullisesti hänen turvapaikkaperusteistaan. Maahanmuuttoviraston vastuulla on arvioida, onko turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja uskottavuusarvioinnin tekeminen mahdollista videoneu-

vottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan avulla yksittäisen hakijan kohdalla. Hakijan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että Maahanmuuttoviraston puhuttelijalla ja hakijalla on näköyhteys toisiinsa. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 44/2022 vp toteama huomioiden edellä mainituista huomioitavaista seikoista säädettäisiin asiaa koskevassa pykälässä erikseen.

Rajamenettelyä sovellettaessa hakijalla on myös samat oikeudet saada mm. oikeusapua ja tulkkausta sekä hakea muutosta päätökseen kuin muillakin hakijoilla ulkomaalaislain mukaan. Menettelydirektiivin mukaan hakijalla tulee rajamenettelyssä olla käytössään tarvittavat tulkkauspalvelut ja oikeusapu sekä vähintään viikko aikaa valmistella ja esittää tuomioistuimelle pyyntönsä ja perustelut, jotka puoltavat sitä, että hänelle myönnetään oikeus jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain ja oikeusapulain muutoksenhakua ja oikeusapua koskeviin säännöksiin, jotka jo nykyisellään täyttävät menettelydirektiivin vaatimukset rajamenettelyn osalta. Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä neljän viikon määräajassa, jolloin korostuu tarve varmistaa oikeusavun tosiasiallinen saatavuus. Tämä on tärkeää sekä hakijan oikeusturvan, että rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Jos hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädetyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulee tällöin ehdotetun mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Esityksen voidaan katsoa täyttävän sekä perustuslain 21 §:n että EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset tältä osin.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastuu tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitettun oikeusturvan toteuttamisesta kuuluu siten ensisijaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Rajamenettelyssä korostuu viranomaisten velvollisuus arvioida, täyttyvätkö edellytykset soveltaa rajamenettelyä ja kertoa tästä hakijalle. Toimivaltaisten viranomaisten velvollisuutena on huolehtia, että ehdotettuja säännöksiä sovelletaan niin, ettei hakijoille koituisi oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että he eivät ole tienneet oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan turvapaikkamenettelyn aikana. Oikeusturvan toteutumista tukee myös ehdotettu säännös siitä, että rajamenettelyä ei sovelleta, jos hakijalle, jolla on haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, ei voida antaa ulkomaalaislaissa tarkoitettua tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksiaan.

Alaikäiset

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta sisältää perusoikeussäännökset lapsen edun ensisijaisuuden periaatteesta. Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018

vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti (PeVL 2/2021 vp). Viranomaisten on ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa sekä lapsen vastaanottopalveluja vastaanottolain mukaan järjestettäessä kiinnitettävä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Vastaanottolain mukaan lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään lapsen edun arvioimisesta. Rajamenettelyä ei siten tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista, tai jos lapsen vastaanottopalveluja ei voida järjestää vastaanottolain mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 44/2022 vp todennut, että lasten säilöönnottoa merkitsevää sääntelyä arvioitaessa on huomioitava myös Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä lasten säilöönnoton on katsottu olevan mahdollista vasta viimesijaisena toimenä, jonka käyttöönotto edellyttää muun muassa muiden vaihtoehtojen punnitsemista (esim. Popov v Ranska, nro 39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012). Valiokunta on viitannut kyseisessä lausunnossa myös YK:n lapsen oikeuksien komitean lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa koskevan yleiskommenttiin (Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 [2017] lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, CMW/C/GC/4 - CRC/C/GC/23, kohdat 5-13.), jonka mukaan lapsia ei saa koskaan ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiansa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä. Valiokunta on lausunnossaan lisäksi kehottanut hallintovaliokuntaa tarkastelemaan rajamenettelyn osalta sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta. Esityksessä ei esitetä muutoksia alaikäisten säilöönnottoa koskevaan ulkomaalaislain sääntelyyn. Ehdotettu uusi säilöön ottamisen edellytys ei vaikuta siihen, mitä lapsen säilöön ottamisesta ulkomaalaislain 122 §:ssä säädetään.

Liikkumisvapauden rajoittaminen rajamenettelyssä

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että hakijoita ei päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, vaan heidät pidetään rajalla, kauttakulkualueella tai sen läheisyydessä menettelyn ajan. Rajamenettelyä koskeva sääntely on jo osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa sääntelyä, vaikka menettelyä ei ole Suomessa otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä myös tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskeva direktiivin sääntely, mukaan lukien siihen sisältyvä velvollisuus pitää hakija tiettyssä paikassa menettelyn ajan, on hyväksyttävissä EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien valossa.

Unionin tuomioistuin on ottanut kantaa rajamenettelyyn useammassa tuomiossa. Yhdistetyissä asioissa C-924/19 ja C-925/19 antamassaan tuomiossa tuomioistuin on vahvistanut sen, että rajamenettelyn tarkoituksena on, ettei hakijoita päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, vaan heidät pidetään rajalla, kauttakulkualueella tai sen läheisyydessä menettelyn ajan. Tuomioistuin toteaa menettelydirektiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleesta ilmenevän, että rajalla toteutettavan menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä päätös jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista, ennen kuin jäsenvaltio tekee päätöksen hakijoiden tulosta alueelleen. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot saavat näin ollen velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista enintään neljän viikon ajan, jotta voidaan ennen päätöksen tekemistä tutkia hakijoiden maahantulo-oikeus, onko heidän hakemuksensa jätettävä menettelydirektiivin nojalla tutkimatta, tai onko se todettava nopeatuessa menettelyssä perusteettomaksi (kohdat 236 ja 237). Myös julkisasiamies muistutti

asiassa C-808/18 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että rajamenettelyä koskevalla säännöksellä unionin lainsäätävä on antanut jäsenvaltioille mahdollisuuden sijoittaa kansainvälisen suojelun hakijat rajoilleen ja käsitellä tehdyt hakemukset siellä nopeasti siten, että tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointia ei ole rajoitettu, mutta hakemuksen aineellisen arvioinnin on tapahduttava rajoitetun toimivallan puitteissa eli menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdassa luetelluissa nopeutetun menettelyn tilanteissa. Rajamenettelyn tarkoitus on todettu direktiivissä selkeästi, eikä direktiivi sisällä tätä koskevaa kansallista liikkumavaraa. Jos jäsenvaltio päättää ottaa rajamenettelyn kansallisesti käyttöön, sillä on siten velvollisuus rajata hakijan liikkumisvapaus siten, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuu. Menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten tämä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan.

Yllä todettu tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskevan sääntelyn täytäntöön panemiseksi hakijan perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta voidaan rajoittaa rajalle, kauttakulkualueelle tai rajan läheisyyteen osana sovellettavaa menettelyä. Säättäminen pelkästä velvollisuudesta oleskella näillä alueilla ei kuitenkaan vastaisi perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 edellytettyä riittävän täsmällistä sääntelyä, eikä se myöskään vastaisi perustuslakivaliokunnan edellytystä siitä, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 15/2021 vp, kappale 7). Vaikka lausunto koski EU:ssa vielä valmistelussa olevaa menettelyasetusta, on tämän edellytyksen noudattaminen perusteltua myös säädettäessä rajamenettelystä kansallisesti menettelydirektiivissä säädetyn mukaisesti.

Vastaanottodirektiivissä ei säädetä erikseen hakijoiden majoittamisesta rajamenettelyn aikana. Heillä on kuitenkin oikeus direktiivin mukaiseen majoitukseen ja vastaanottopalveluihin. Liikkumisvapauden rajoitus ehdotetaan toteutettavaksi hakijan vapauksia vähiten rajoittavalla tavalla säätämällä vastaanottodirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan perustuva velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Näin liikkumisvapauden rajoituksen oikeusperustasta säädettäisiin kansallisesti selkeästi (EPRS:n rajamenettelyä koskevan Euroopan tason täytäntöönpanon arviointi, s. 26–27, 43 ja 47).

Perustuslain esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tekoa, jolla ihminen suljetaan omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan, on pidettävä säännöksen tarkoittamana vapaudenmenetyksenä. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (esimerkiksi PeVL 30/2010 vp ja PeVL 48/2016 vp). Lisäksi ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Myös ulkomaalaisen säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitettua vapaudenriistosta, koska säilöönnottoyksiköt ovat suljettuja, eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut (PeVL 48/2016 vp, s. 3), että velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa muodostaa liikkumisvapauden rajoituksen, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattavat asumisvelvollisuuden vaikutukset muodostua sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta (esimerkiksi PeVL 48/2016 vp ja PeVL 15/2021). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltamiskäytännössään todennut, että vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista (mm. Guzzardi v. Italia 6.11.1980, Austin ja muut v. UK 15.3.2012 ja De Tommaso v. Italia 23.2.2017). Arvioinnissa on otettava huomioon sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa (mm. Guzzardi v. Italia, Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012 ja De Tommaso v. Italia). Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt, millaisessa tilanteessa on kyse unionin lainsäädännössä tarkoitetusta säilöönnotosta ja siten vapauden riistosta. Tuomioistuimen mukaan säilöönnotto edellyttää liikkumisvapauden viemistä, eikä sen pelkkää rajoittamista, ja että sille on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Tämän lisäksi tuomioistuin kiinnitti arviossaan huomiota yllä kohdassa 3.5 kuvatulla tavalla kyseisen tapauksen olosuhteisiin sekä henkilöllä käytettävissä oleviin oikeusturvatakeisiin (tuomio yhdistetyissä asioissa C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, kohdat 216—231 ja tuomio C-808/18 kohdat 157—166 oikeustapausratkaisineen sekä viimeksi mainittua tuomiota koskeva julkisasiamiehen ratkaisuehdotus). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään ottanut useassa tapauksessa kantaa myös siihen, millaisessa tilanteessa hakijan pitäminen esimerkiksi lentoaseman kauttakulkualueella tarkoitti käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua vapaudenriistoa (esimerkiksi yllä kappaleessa 3.6. kuvattu Amuur v. Ranska).

Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Myös rauenneessa hallituksen esityksessä HE 103/2022 vp lähtökohta ja tarkoitus olivat samat. Luvatonta poistumista alueelta pyrittiin estämään sillä, että luvaton poistuminen olisi saattanut johtaa säilöön ottamiseen. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmasta esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 44/2022 vp katsonut, että velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa sitä, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta (kohta 31). Samassa lausunnossaan valiokunta on katsonut, että esitettyä velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, olisi arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.

Erotuksena rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 103/2022 vp, tässä esityksessä pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin esteillä, ja tästä säädettäisiin täsmällisesti laissa. Estäminen tehtäisiin fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja portilla, ei voimaa käyttämällä. Kuten edellä on mainittu, myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoensa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (esimerkiksi PeVL 30/2010 vp ja PeVL 48/2016 vp). Verrattuna säilöön ottamiseen velvoitetta oleskella aidatulla vastaanottokeskuksen alueella voidaan pitää lievempänä toimenpiteenä kuin rajoitettuun sisätilaan lukitsemista. Vastaanottokeskuksen alue, jolla hakija olisi velvollinen oleskellemaan, olisi riittävän laaja, jotta hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen voitaisiin turvata, ja jotta liikkumisvapauden rajoitus vaikuttaisi normaalin elämän viettämiseen mahdollisimman vähän. Tästä säädettäisiin erikseen. Toisin kuin säilöön otettuna, alueella liikkuminen olisi lisäksi mahdollista silloin ja siten kuin hakija itse haluaa. Säilöön otettuna hakijalla on yleensä hyvin rajattu aika ja tila ulkoiluun.

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I,

PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Liikkumisrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on myös olennaista, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa vain sen ajan, joka on välttämätöntä menettelyn tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä toteutettaisiin säätämällä selkeästi ja tarkkarajaisesti tilanteista, joissa rajamenettely päättyisi. Tällöin myös rajamenettelyn mahdollinen enimmäiskesto olisi tiedossa, sen ollen ehdotetun mukaan yhteensä enintään 77 päivää. Menettelydirektiivi ei aseta tällaista kokonaiskeston enimmäisaikaa, vaan rajamenettelyn päättymisestä säätäminen olisi kansallinen ratkaisu, jonka tavoitteena olisi osaltaan turvata hakijan oikeusturvaa rajoittamalla liikkumisvapautta mahdollisimman lyhyen aikaa.

Hakijalle voitaisiin antaa tietystä painavasta henkilökohtaisesta syystä myös lupa poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Poistuminen olisi mahdollista myös vastaanottopalvelujen saamiseksi sekä alaikäisen koulunkäynnin järjestämiseksi, jos niitä ei ole mahdollista järjestää vastaanottokeskuksen alueella. Perustuslakivaliokunta on pitänyt poikkeuksia liikkumisrajoituksesta merkityksellisinä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 44/2022 vp, kohta 39). Perustuslakivaliokunta on todennut, että liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Rajamenettelyn tarkoituksen osalta tämän edellytyksen toteuttaisi ehdotettu säännös, jonka mukaan hakijalle myönnettäisiin lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Ehdotetussa sääntelyssä on näin pyritty huomioimaan perustuslakivaltiokunnan lausunnossaan PeVL 44/22 s. 10 esittämät huomiot täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn tarpeesta. Ehdotetussa rajamenettelyä koskevassa pykälässä säädettäisiin myös tilanteista, joissa hakijan ei tarvitsisi hakea edellä mainittua lupaa poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Kyse olisi vastaanottopalvelujen saamiseen liittyvistä syistä. Myös lapsen perustuslain 16 §:ään perustuva oikeus koulunkäyntiin turvattaisiin sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta, jos opetusta ei voitaisi järjestää vastaanottokeskuksessa. Säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä säädetään puolestaan säilölaissa, jonka mukaan säilöönottoyksiköstä poistuminen on mahdollista hyvin rajoitetusti ja aina poliisin valvomana.

Sosiaalisten suhteiden hoitamiseen rajamenettelyn soveltaminen vaikuttaisi vain rajoitetusti, kun otetaan huomioon, että henkilöt, joihin rajamenettely soveltuu, olisivat vasta saapuneet Suomen rajalle, eikä heitä olisi sen jälkeen lainkaan päästetty liikkumaan Suomen alueella. Tilanne on siis rinnasteinen siihen, että hakija olisi ollut Suomen rajojen ulkopuolella, jolloin Suomessa olevien sosiaalisten suhteiden hoitaminen olisi ollut samalla tavalla haastavaa. Edellä mainitulla tavalla hakijalla olisi kuitenkin mahdollisuus saada lupa vastaanottokeskuksen alueelta poistumiseen, jos hänellä olisi siihen peruste esimerkiksi lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka jonkin painavan henkilökohtainen syy vuoksi.

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoitukseksi vastaanottokeskuksessa ja sen järjestäminä palveluin. Tämä toteuttaisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädöspäätöksellä (PeVL 15/2021 vp, kappale 7).

Edellä kuvatut seikat erottavat ehdotetun velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönotosta. Menettelyssä on näin ollen edelleen kyse osana menettelyä sovellettavasta hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta ja perustuslain 9 §:stä. Nyt ehdotettua on lisäksi täsmennetty valiokunnan lausunnossaan PeVL 44/2022 vp edellyttämällä tavalla

Julkisen hallintotohtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Vastaanottolain 9 ja 10 §:n nojalla vastaanottokeskus voi olla paitsi valtion myös kunnan, kuntayhtymän, muun julkisoikeudellisen yhteisön taikka yksityisen yhteisön tai säätiön perustama ja ylläpitämä. Suurin osa vastaanottokeskuksista on yksityisen tahon ylläpitämiä. Rajamenettelyn tarkoituksenmukaisen ja mahdollisimman laajan soveltamisen mahdollistamiseksi sekä siihen tarvittavan kapasiteetin joustavaksi järjestämiseksi tulisi tarkastella, voidaanko rajamenettelyä soveltaa myös muissa kuin valtion ja kunnan ylläpitämissä vastaanottokeskuksissa. Näin ollen arvioitavaksi tulee perustuslain 124 §:ssä säädetty julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sääntelyä yksityisten ylläpitämistä vastaanotto- ja järjestelykeskuksista todennut, että julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi voi olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Valiokunta ei pitänyt muun muassa aineiden ja esineiden haltuunottoa ja asukkaan tilojen tarkastamista koskevia tehtäviä niihin sisältyvien rajausten vuoksi merkittävän julkisen vallan käyttämisenä (PeVL 59/2010 vp).

Säilöönottoyksikkö voidaan säilölain 2 §:n mukaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen, tai se voi olla valtion tai kunnan ylläpitämä itsenäinen yksikkö. Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimaantuloa edeltäneessä lausunnossa todennut säilöönoton järjestämisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sääntelyä tuli valiokunnan mukaan täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto voidaan järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa (PeVL 20/1998 vp).

Muulle kuin viranomaiselle on annettu liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen oikeuttavia toimivaltuuksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella muun muassa lastensuojelussa (PeVL 5/2006 vp, PeVL 58/2006 vp). Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp s. 179/II) ja perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 22/2014 vp, PeVL 55/2005 vp) perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Ulkomaalaislain 121 a §:n asumisvelvollisuuden ja 120 b §:n lapsen asumisvelvollisuuden kohdalla perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka vastaanottokeskuksien rooli asumisvelvollisuuksien toteuttamisessa on tosiasiallisesti huomattava, ei keskuksille osoitettavien tehtävien epäitsenäisyyden ja avustavan luonteen vuoksi sääntelyssä ole kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 48/2016 vp, s. 6–7).

Esitetyn mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt poikkeuksia liikkumisrajoituksista merkityksellisinä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Näin ollen vastaanottokeskuksen johtaja voisi puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tätä lieventää kuitenkin se, että vastaanottokeskuksen johtaja tekisi päätöksen vasta kuultuaan asiasta Maahanmuuttovirastoa. Päätös ei olisi ainoastaan vastaanottokeskuksen johtajan yksin tekemä. Päätöksestä saisi myös valittaa. Muita erityisiä vastaanottokeskuksen alueella oleskelun velvollisuuden täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä vastaanottokeskuksen henkilökunnalle ei ehdoteta säädettäväksi. Vastaanottokeskuksen henkilöstölle ei myöskään ehdoteta toimivaltuuksia esimerkiksi estää poistumista keskuksen alueelta voimaa käyttäen. Henkilöstön tehtäviä ja toimi-

valtuuksia koskeva sääntely eroaa siten erityisesti säilöönoton toteuttamista koskevasta tilanteesta. Vaikka rajamenettelyn vastaanoton järjestämiseen sekä erityisesti hakijan liikkumisvapauden rajoittamiseen sinänsä liittyy tiettyjä julkisen vallan käytön piirteitä kuten harkintaa sisältävää päätöksentekoa, kyse ei olisi merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, koska tehtävä ei olisi täysin itsenäinen, vaan alistettu viranomaisen kuulemiselle asiasta.

Nopeutettu menettely

Perustuslain 21 §:n 1 momentti ja hallintolain 23 §:n 1 momentti edellyttävät, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä ei kuitenkaan voi toimia perusteena yksilöllisen, asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksesta tinkimisestä. Säännöksellä turvataan myös yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n pykälän 2 momentin mukaan hakijan oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Nopeutetun menettelyn käyttämisellä ei evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltäväksi. Hakemusta ei myöskään missään tilanteessa hylätä ja katsota ilmeisen perusteettomaksi vain sen vuoksi, että sen kohdalla täyttyy jokin käsittelyn nopeuttamisperuste. Kyse on turvapaikkamenettelyn muodosta; hakemuksen sisällöllinen hylkääminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen ovat siten toisistaan erilliset asiat. On myös huomattava, että nopeutettua menettelyä käytettäessä hakemus on tutkittava samojen peruseriaatteiden ja takeiden mukaisesti kuin normaalimenettelyssä. Unionin tuomioistuin on painottanut tätä seikkaa jo aiempaa menettelydirektiiviä koskevassa ratkaisussaan C-175/11 (kohdat 74–75). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että jokainen turvapaikkahakemus on tutkittava puolueettomasti ja huolellisesti. Jos näin ei ole tapahtunut, tuomioistuin on katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa on loukattu. Tuomioistuin on myös painottanut tarvetta tehokkaille oikeussuojakeinoille (esimerkiksi asia 9152/09, I.M. v. Ranska, EIT 2.2.2012, kohdat 136–160).

Nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn logiikan muutoksella korostetaan sitä, että nopeutetun menettelyn käyttäminen ja hakemuksen sisällöllinen hylkääminen ovat toisistaan erilliset asiat. Ehdotetut uudet nopeuttamisperusteet perustuvat kaikki menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohtaan ja ovat siten osa voimassa olevaa unionin oikeutta. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ehdotetussa sääntelyssä pitäydytään mahdollisimman paljon menettelydirektiivissä käytetyissä sanamuodoissa. Sääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyysvaatimus huomioiden tästä on kuitenkin joissain kohdissa välttämätöntä poiketa. Ehdotuksella ei muuteta maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa tai muutoksenhakua koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä. Hakijan perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi toteutuu samalla tavalla kuin nykyisin nopeutettua menettelyä käytettäessä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti,
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 27 kohta, 95 a §:n 1 momentti, 101 §, 104 §, 105 §, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 147 a §:n 2 momentti, 190 §:n 1 momentti, 198 b §:n 1 momentti ja 201 §:n 5 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 27 kohta laissa 1338/2011, 95 a §:n 1 momentti, 101 §, 104 §, 105 § ja 147 a § laissa 194/2015, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta laissa 813/2015, 190 §:n 1 momentti laissa 850/2019, 198 b §:n 1 momentti laissa 1022/2018 ja 201 § 5 momentti laissa 437/2019, sekä

lisätään 3 §:ään uusi 28 kohta, 97 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, lakiin uusi 104 a - 104 c § ja 121 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 813/2015, uusi 7 kohta seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

27) *korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä* erityisosaajadirektiivissä tarkoitettua työtä, joka edellyttää erityistä ammattipätevyyttä, joka osoitetaan korkea-asteen tutkinnolla; (16.12.2011/1338)

28) *Eurodac-asetuksella* Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 603/2013.

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Jos 104 a §:ssä tarkoitettua rajamenettelyä ei sovelleta, tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanotto-keskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetty edellytykset. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti.

101 §

Ilmeisen perusteeton hakemus

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, kun se on hylätty 104 §:ssä tarkoitettussa nopeutetussa menettelyssä.

104 §

Nopeutetun menettelyn käyttäminen

Hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos

1) sen perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitety väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

2) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa;

3) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti;

4) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä;

5) kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää 102 §:n 3 momentissa säädetty tutkittavaksi ottamisen edellytykset

6) hakija on tehnyt hakemuksen vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta;

7) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-asetuksessa säädetyn mukaisesti;

8) hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ja ilman 95 §:n 2 momentissa mainittua syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; taikka

9) 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.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä vain 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdassa säädetyllä perusteella.

Jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei pystytä antamaan nopeutetussa menettelyssä, nopeutettua menettelyä ei sovelleta.

Käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

104 a §

Rajamenettely

Rajamenettelyssä päätetään ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaistaan hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä.

Rajamenettelyn 1 momentin mukaisesta soveltamisesta voidaan tilapäisesti poiketa, jos sen soveltaminen ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdollista.

Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä sovelletaan vain, jos hakemus voidaan

1) jättää tutkimatta 103 §:n 1 kohdan nojalla, koska hakija tulee 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa, tai 103 §:n 4 kohdan nojalla;

2) käsitellä nopeutetussa menettelyssä

a) 104 §:n 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdan nojalla tai

b) 104 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla, kun hakija on esittänyt vääriä asiakirjoja, tai 104 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Lisäksi edellytetään, että on vakavia syitä katsoa hakijan pyrkivän salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen. Hakijalle on annettava mahdollisuus esittää hyväksyttäviä syitä toiminnalleen.

Rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa.

Käytettäessä rajamenettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

104 b §

Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä

Poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein. Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen tonttia tai siltä selvästi erotettua aluetta. Tontin tai siltä erotetun alueen on oltava riittävän laaja, jotta voidaan turvata hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen. Hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajoista.

Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisien taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi tai alaikäisten koulunkäynnin järjestämiseksi.

104 c §

Rajamenettelyn päättyminen

Rajamenettely päättyy:

1) jos edellytyksiä jättää hakemus tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ei ole;

2) jos Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä;

3) jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän, joista vähintään viiden on oltava arkipäiviä, kuluessa siitä, kun päätös on tehty

4) jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon; tai

5) neljän viikon kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

105 §

Euroopan unionin kansalaisen turvapaikkahakemus

Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava välittömästi sisäministeriölle unionin kansalaisen tekemästä turvapaikkahakemuksesta, jos se ei katso asianomaisen valtion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa eikä ratkaise hakemusta soveltaen 104 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 101 §:ää. Sisäministeriö ilmoittaa asiasta neuvostolle.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle; taikka

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 101 §:ssä tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan siten kuin 121 a §:ssä säädetään.

190 §

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatiorahoituskeskus

Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 101 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

201 §

Käännyttämisspäätöksen täytäntöönpano

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1 - 7 tai 9 kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (389/2023) 190 §:n 1 momentti seuraavasti:

190 §

Valitus

73

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

3.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011)13 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

13 §

Vastaanottopalvelut

Jos sovelletaan ulkomaalaislain 104 a §:n mukaista rajamenettelyä, vastaanottopalveluina järjestetään myös ateriat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti,
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 27 kohta, 95 a §:n 1 momentti, 101 §, 104 §, 105 §, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta, 147 a §:n 2 momentti, 190 §:n 1 momentti, 198 b §:n 1 momentti ja 201 §:n 5 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 27 kohta laissa 1338/2011, 95 a §:n 1 momentti, 101 §, 104 §, 105 § ja 147 a § laissa 194/2015, 121 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohta laissa 813/2015, 190 §:n 1 momentti laissa 850/2019, 198 b §:n 1 momentti laissa 1022/2018 ja 201 § 5 momentti laissa 437/2019, sekä
lisätään 3 §:ään uusi 28 kohta, 97 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 194/2015, uusi 6 momentti, lakiin uusi 104 a - 104 c § ja 121 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 813/2015, uusi 7 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

27) *korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä* erityisosaajadirektiivissä tarkoitettua työtä, joka edellyttää erityistä ammattipätevyyttä, joka osoitetaan korkea-asteen tutkinnolla.

27) *korkeaa pätevyyttä vaativalla työllä* erityisosaajadirektiivissä tarkoitettua työtä, joka edellyttää erityistä ammattipätevyyttä, joka osoitetaan korkea-asteen tutkinnolla; (16.12.2011/1338)

28) ***Eurodac-asetuksella*** Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa teh-

Voimassa oleva laki

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

101 §

Ilmeisen perusteeton hakemus

Ehdotus

täviä vertailuja koskevista pyynnöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 603/2013.

95 a §

Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle

Kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa tiedon hakijalle hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. *Jos 104 a §:ssä tarkoitettua rajamenettelyä ei sovelleta,* tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

97 a §

Turvapaikkapuhuttelu

Jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi, turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetyt edellytykset. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti.

101 §

Ilmeisen perusteeton hakemus

Voimassa oleva laki

Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos:

1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä:

a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja;

b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä; tai

c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta; taikka

3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

104 §

Nopeutetun menettelyn käyttäminen

Ehdotus

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, kun se on hylätty 104 §:ssä tarkoitetussa nopeutetussa menettelyssä.

104 §

Nopeutetun menettelyn käyttäminen

Hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos:

1) sen perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;

2) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa;

3) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti;

4) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä;

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain 101 §:n 3 kohdassa säädetyllä perusteella.

Jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei pystytä antamaan nopeutetussa menettelyssä, nopeutettua menettelyä ei sovelleta.

Käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

5) kyseessä on uusintahakemus, joka täyttää 102 §:n 3 momentissa säädetyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset

6) hakija on tehnyt hakemuksen vain viivytetään tai estään sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta;

7) hakija kieltäytyy noudattamasta veloitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-asetuksessa säädetyin mukaisesti;

8) hakija on tullut Suomeen tai jatkanut oleskeluaan Suomessa laittomasti ja ilman 95 §:n 2 momentissa mainittua syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; taikka

9) 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.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä vain 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdassa säädetyllä perusteella.

Jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei pystytä antamaan nopeutetussa menettelyssä, nopeutettua menettelyä ei sovelleta.

Käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

104 a §

Rajamenettely

Rajamenettelyssä päätetään ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaistaan hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä.

Rajamenettelyn 1 momentin mukaisesta soveltamisesta voidaan tilapäisesti poiketa, jos

sen soveltaminen ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdollista.

Jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä sovelletaan vain, jos hakemus voidaan:

1) jättää tutkimatta 103 §:n 1 kohdan nojalla, koska hakija tulee 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa, tai 103 §:n 4 kohdan nojalla;

2) käsitellä nopeutetussa menettelyssä

a) 104 §:n 1 momentin 2, 5 tai 9 kohdan nojalla tai

b) 104 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla, kun hakija on esittänyt väriä asiakirjoja, tai 104 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla. Lisäksi edellytetään, että on vakavia syitä katsoa hakijan pyrkivän salaamaan merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen. Hakijalle on annettava mahdollisuus esittää hyväksyttäviä syitä toiminnalleen.

Rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa.

Käytettäessä rajamenettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

104 b §

Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä

Poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein. Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan vastaanottokeskuksen tonttia tai siltä selvästi erotettua aluetta. Tontin tai siltä erotetun alueen on oltava riittävän laaja, jotta voidaan turvata hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen. Hakijalle on annettava selvästi tieto alueen rajoista.

Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi tai alaikäisten koulunkäynnin järjestämiseksi.

104 c §

Rajamenettelyn päätyminen

Rajamenettely päättyy:

1) jos edellytyksiä jättää hakemus tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ei ole;

2) jos Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä neljän viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä;

3) jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän, joista vähintään viiden on oltava arkipäiviä, kuluessa siitä, kun päätös on tehty

4) jos hallinto-oikeus kieltää käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon; tai

5) neljän viikon kuluttua siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

105 §

Euroopan unionin kansalaisen turvapaikka-hakemus

Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava välittömästi sisäministeriölle unionin kansalaisen tekemästä turvapaikkahakemuksesta, jos se ei katso asianomaisen valtion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa eikä ratkaise hakemusta soveltaen 101 §:n 3 kohtaa ja 104 §:ää. Sisäministeriö ilmoittaa asiasta neuvostolle.

121 §

105 §

Euroopan unionin kansalaisen turvapaikka-hakemus

Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava välittömästi sisäministeriölle unionin kansalaisen tekemästä turvapaikkahakemuksesta, jos se ei katso asianomaisen valtion olevan hakijalle turvallinen alkuperämaa eikä ratkaise hakemusta soveltaen 104 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 101 §:ää. Sisäministeriö ilmoittaa asiasta neuvostolle.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

Jos 118–120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan; taikka

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aiheetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aiheetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle; taikka

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

147 a §

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoinen paluu

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitetusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Pakenemisen vaaraa arvioidaan siten kuin 121 a §:ssä säädetään.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 101 §:ssä tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Pakenemisen vaaraa arvioidaan siten kuin 121 a §:ssä säädetään.

190 §

190 §

Valitus

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edus-

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

Voimassa oleva laki

tuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

201 §

Käännyttämissäätöksen täytäntöönpano

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä 104 §:n nojalla, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Ehdotus

kuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Työ- ja elinkeinotoimiston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 101 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

201 §

Käännyttämissäätöksen täytäntöönpano

Päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä 103 §:n 1 kohdan nojalla tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä, jonka hakemus on käsitelty nopeutetussa menettelyssä 104 §:n 1–7 tai 9 kohdan nojalla ja katsottu 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (389/2023) 190 §:n 1 momentti seuraavasti:

Hyväksytty laki

Ehdotus

190 §

190 §

Valitus

Valitus

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

Tässä laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston, *vastaanottokeskuksen*, poliisin, rajatarkastusviranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Suomen edustuston ja opetus- ja kulttuuriministeriön päätökseen sekä Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätökseen ja Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin lausuntoon haetaan muutosta kuitenkin vasta pääasian yhteydessä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2025.

3.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 13 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

13 §

Vastaanottopalvelut

Ehdotus

13 §

Vastaanottopalvelut

*Jos sovelletaan ulkomaalaislain 104 a §:n
mukaista rajamenettelyä, vastaanottopalve-
luina järjestetään myös ateriat.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. . .