

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

1 Johdanto

Sisäministeriö on pyytänyt poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (myöh. pakti). Esityksen tarkoituksena on toteuttaa paktin muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.6.2026

2 Paktin yleiset tavoitteet

Pakti tarjoaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joilla unioni voi tehostaa edelleen ulkorajojensa valvontaa ja luoda nopeita ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä, ja samalla varmistaa vahvat takeet hakijoille. Sillä luodaan muuttoliikkeen yhteiseen hallintaan oikeudenmukainen ja toimiva yhteisvastuu- ja vastuunjakojärjestelmä, jossa yhtäkään jäsenvaltiota ei jätetä yksin paineen alle. Paktin muodostavat säädökset liittyvät kiinteästi toisiinsa, eivätkä voi toimia tehokkaasti erikseen. Yhdessä säädökset muodostavat yhtenäisen järjestelmän, joka ilmentää kokonaisvaltaista ja tasapainoista eurooppalaista lähestymistapaa muuttoliikkeisiin.

EU:n ulkorajojen valvonnan tehostamiseen vastataan paktin seulonta-asetuksella, menettelyasetuksella ja paluuraajamenettelyasetuksella. Kaikki laittomat tulijat seulotaan, ja heidän henkilöllisyytensä, heidän aiheuttamansa turvallisuusriski sekä heidän haavoittuvuutensa ja terveytensä tarkastetaan. Tämä koskee myös unionin alueella kiinni otettuja henkilöitä, joille ei ole vielä tehty seulontaa tai rajatarkastusta, sekä kaikkia henkilöitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua rajanylityspaikalla.

Seuraavassa vaiheessa sovelletaan pakollista rajamenettelyä niihin, jotka todennäköisesti eivät tarvitse suojelua, aiheuttavat turvallisuusuhkaa, tai johtavat toiminnallaan viaranomaisia harhaan. Uusien velvoitteiden onnistunut täytäntöönpano edellyttää, että seulonta ja rajalla tapahtuvat turvapaikka- ja palauttamismenettelyt toimivat saumattomasti yhdessä ja varmistavat tehokkaan, perusteellisen ja oikeudenmukaisen päätöksenteon.

Uudelleenlaaditussa vastaanottodirektiivissä säädetään vastaanottovaatimusten vähimmäistasosta, jonka tarkoituksena on varmistaa kansainvälistä suojelua hakevien riittävä

elintaso ja tasavertaiset elinolosuhteet kaikissa jäsenvaltioissa. Vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistamisella EU:ssa on tarkoitus vähentää vastaanotto-olosuhteiden välisen eroavaisuuksien osaltaan aiheuttamaa, hakijoiden myöhempää liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Turvapaikkajärjestelmän luotettavuuden säilyttämisen sekä edelleen liikkumisen vähentämisen ja väärinkäytösten ehkäisemisen kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa ovat tehokkaammat ja yhdenmukaisemmat menettelyt.

Menettelyasetuksella ja määritelmäasetuksella virtaviivaistetaan ja yhdenmukaistetaan yksittäisten turvapaikkahakemusten arviointia ja päätöksentekoprosessia kaikkialla EU:ssa ja samalla vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien ja saavien henkilöiden suojatoimia, oikeuksia ja takeita. Menettelyihin liittyvät muutokset tarjoavat jäsenvaltioille mahdollisuuden vastata nykyisiin haasteisiin, jotka liittyvät pitkiin menettelyihin ja kertyneeseen käsittelyruuhkaan. EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikka on toimivaa vain siinä tapauksessa, että ne henkilöt, joilla ei ole oikeutta oleskella EU:ssa, todella palautetaan lähtömaihinsa. Paktissa palautusten tehostamiseen pyritään velvoittamalla jäsenvaltiot tekemään kaikille kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saaneille samanaikaisesti tai pian sen jälkeen myös palauttamispäätös. Yksi paktin ensisijaisista tavoitteista on toimivan ja vakaan vastuunjaon luominen kaikkialle unioniin ja edelleen liikkumisen kannustimien vähentäminen.

Hallinta-asetuksella otetaan käyttöön oikeudenmukaisemmat ja toimivammat vastuuta koskevat säännöt. Menettelyjä tehostetaan lyhentämällä määräaikoja ja muuttamalla takaisinottomenettely ilmoitukseksi. Asetus sisältää myös uusia hakijoiden velvollisuuksia, joilla on tarkoitus vähentää järjestelmän väärinkäyttöä. Vastapainona vastuuta koskeville säännöille EU ottaa ensimmäistä kertaa käyttöön myös pysyvän, oikeudellisesti sitovan mutta joustavan yhteisvastuumekanismin, jolla varmistetaan, että yksikään jäsenvaltio, johon kohdistuu painetta, ei jää yksin. Paktissa myös vahvistetaan ja selvennetään edelleen suojatoimia ja takeita, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä ja henkilöitä, joilla on erityistarpeita, erityisesti alaikäisiä ja lapsiperheitä tai yksin eläviä naisia ja yksinhuoltajaaiteja.

Kaikissa uusissa säädöksissä säädetään uusista ja laajemmista oikeuksista. Suojatimet ja takeet sisältävät muun muassa vahvistetut tiedonsaantioikeudet kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille, jotta he ymmärtävät oikeutensa, velvollisuutensa ja velvollisuuksiensa noudattamatta jättämisen seuraukset ajoissa. Lisäksi ne sisältävät uuden oikeuden maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan menettelyn hallinnollisessa vaiheessa ja haavoittuvuuksien, menettelyyn ja vastaanottoon liittyvien erityistarpeiden tunnistamisen aikaisemmassa vaiheessa sekä riippumattoman perusoikeuksien noudattamisen seuraamiseksi perustettavan mekanismin seulontavaiheen ja rajamenettelyn aikana. Rajamenettelyyn liittyy myös ilman huoltajaa olevia alaikäisiä koskevia, vahvistettuja takeita.

3 Esityksen pääkohdat

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Koska

suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, esityksessä ehdotetaan päällekkäisen kansallisen lainsäädännön kumoamista. Kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta ehdotetaan sekä uutta kansallista lainsäädäntöä että voimassa olevan muuttamista. Kansallista liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Suurin osa ehdotetuista säädösmuutoksista kohdistuisi ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin.

Esityksen mukaan Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Suojelupoliisi olisivat seulonta-asetuksen mukaisia seulontaviranomaisia. Maahanmuuttovirastolle tulisi uusia tehtäviä, kun hakija jättäisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Maahanmuuttovirastolle ja saisi sitä ennen menettelyasetuksen mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa Maahanmuuttovirastolta. Maksuttoman oikeusavun saamista rajattaisiin. Muutoksenhaun pääasialliset muutokset liittyisivät tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusaikojen lyhentämiseen ja hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen säätämiseen. Vastaanoton muutokset liittyisivät vastaanottopalvelujen rajaamiseen, rajoittamiseen ja peruuttamiseen sekä vastaanottopalvelujen asiakkaan tunnistautumiseen ja liikkumisvapauden rajoittamiseen. Myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden edustajajärjestelmä uudistettaisiin.

Täytäntöönpano sovitettaisiin yhteen Petterin Orpon hallituksen ohjelman tavoitteiden kanssa. Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan sisältäen myös kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen. Ehdotuksilla toteutetaan myös hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen turvapaikanhakujärjestelmää tehostetaan ja sen laatua kehitetään. Esityksellä toimeenpantaisiin lisäksi hallitusohjelman vastaanotto toimintaa koskevat tavoitteet.

4 Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallituksen lausunto perustuu lausuntopyynnössä olleisiin ennakkokysymyksiin.

4.1 Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Seulontamenettely parantaa viranomaisten mahdollisuuksia tunnistaa laittomasti maassa olevat tai maahan pyrkivät kolmannen maan kansalaiset sekä mahdollistaa nykyistä paremmin yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaarallisten ulkomaalaisten havaitsemisen. Poliisihallituksessa nähdään, että seulonta on ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten kattava selvitys, joka tukee myöhemmin esimerkiksi turvapaikkaviranomaisen työtä. Seulonnan ajatus yhteiseurooppalaisena toimenpiteenä on kannatettava, mutta se voi palvella tarkoitustaan vain, jos kaikki jäsenvaltiot sitoutuvat sen toteuttamiseen.

Seulonnan päätteeksi ulkomaalainen ohjataan turvapaikka- tai maastapoistamismenettelyyn. Seulottaviksi on tässä vaiheessa ajateltu sisämaassa sellaiset ulkomaalaiset, joita ei löydy viranomaisten käytössä olevista tietojärjestelmistä. Selvä heikkous on havaittu siinä, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät voi tarkastaa tietojärjestelmiä hyödyntäen onko ulkomaalainen seulottu jo toisessa jäsenvaltiossa vaan se perustuu oletuksiin esimerkiksi Eurodac-tietojärjestelmän osumatiedoista.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

Poliisihallitus kannattaa, että seulontaviranomaiset ovat Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja Suojelupoliisi. Tehtävienjako on selkeä siinä mielessä, että poliisi tunnistaa roolinsa sisämaan seulonnan vastaavana viranomaisena ja Rajavartiolaitos valtionrajojen osalta. Tullin rooli on tukevan viranomaisen rooli ja Suojelupoliisi vastaa ulkomaalaisen taustojen selvittämisestä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Tullin toimivaltuuksien osalta tulisi varmistaa, että seulontatehtävää suorittaessaan se voi seulonnan päätteeksi suoriutua myös turvapaikkamenettelyyn tai maastapoistamiseen liittyvistä seulonnan jälkeisistä toimista rekisteröinti ja päätöstoimenpiteistä. Konkreettisen maastapoistamisen Tullin osalta hoitaa poliisi tai Rajavartiolaitos.

Edellä määritellyt viranomaiset myös vastaavat maahantulijoiden hallinnasta ja viranomaistoimista laajamittaisen maahantulon tilanteessa, joten tästäkin näkökulmasta Tullin toimivaltuudet ovat perusteltuja. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa myös Maahanmuuttoviraston toimivaltuudet seulonnan suorittamiseen pitäisi olla olemassa. Ehdotuksessa viitataan Maahanmuuttovirastoon tukevanana viranomaisena, joka puoltaa ajatusta siitä, että Maahanmuuttoviraston työntekijät voisivat tukea toimivaltaisten viranomaisten työtä laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Seulonta ja turvapaikkamenettely tulevat olemaan erittäin kiinteä osa toisiaan. Seulonnasta suoraan maastapoistamismenettelyihin menevät ulkomaalaiset tulevat olemaan harvassa. Haasteeksi voi muodostua näiden majoittaminen, jos Maahanmuuttoviraston vastaanottojärjestelmää ei voida hyödyntää odotuspaikkana ennen maastapoistamista.

Poliisihallitus haluaa vielä korostaa, että Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin tulee pysyä suorittamaan seulonta itsenäisesti normaalitilanteessa, kun virkatehtävän yhteydessä seulonnalle tulee tarve riippumatta siitä missä laittomasti maassa oleskeleva ulkomaalainen tavataan.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että Rajavartiolaitoksen seulottavien määrä voisi vuositasolla olla noin 500 kappaletta ja tämän hoitamiseksi on kaavailtu 4 HTV:n määräraharahoitusta. Vastaavasti poliisin osalta määrä on 6 HTV, joka tarkoittaisi noin 750 seulottavaa sisämaassa.

Poliisihallitus katsoo, että seulottavien määrä paktin alkuvaiheessa normaalitilanteessa poliisin osalta sisämaassa tulee olemaan n. 1500 kpl/vuosi ja Rajavartiolaitoksen osalta 200-300 kappaletta. Katsomme, että joudumme seulomaan kaikki turvapaikanhakijat, joita ei löydy esimerkiksi Eurodac- tai EES järjestelmästä. Tämä määrä on karkeasti 80 % kaikista turvapaikanhakijoista.

Rajavartiolaitos on vastaanottanut menneinä vuosina 15-20 % Suomessa jätetyistä ensimmäisistä turvapaikkahakemuksista, joka havainnollistaa työn jakautumista näiden kahden viranomaisen kesken varsin hyvin. Poliisihallitus katsoo oman HTV tarpeensa olevan kahdeksan.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Kaikki yhteensä
Riviotsikot									
Ensimmäinen hakemus	2907	2516	1269	1378	4937	4557	2399	2047	22010
Maahanmuuttovirasto	228	222	113	69	137	84	129	85	1067
Poliisi	2161	1716	816	887	4008	3249	1838	1623	16298
Rajavartiolaitos	518	578	340	422	792	1224	432	339	4645
Kaikki yhteensä	2907	2516	1269	1378	4937	4557	2399	2047	22010

Ehdotuksessa ei oltu kantaaottavasti määritelty seulonnan turvallisuustarkastuslausunnoista riittävän yksityiskohtaisesti. Poliisihallitus katsoo, että poliisi tulee antamaan lausunnot Suomen viranomaisten osalta sekä vastaa viestiliikenteestä toisten jäsenmaiden kanssa turvallisuuslausuntoihin liittyen. Poliisilla on seulontaviranomaisten osalta edellytykset ja kyky tehtävän hoitamiseen. Lisääntyvä työmäärä ja lausuntojen antaminen arvioidaan noin 2 HTV:n työpanokseksi. Lausuntojen antaminen katsotaan vaativaksi oikeudellista pohdintaa sisältäväksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden arvioinniksi. Lausunnolla nähdään kauaskantoisia vaikutuksia hakijan oikeuteen oleskella Schengen maassa kuten myös oikeusturvanäkökohtia. Näiden vuoksi lausuntojen antaminen pitäisi keskittää yhteen paikkaan.

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

Poliisihallitus katsoo, että ehdotetut toimivaltuudet ovat riittävät seulonnan suorittamiseen. Katsomme myös, että seulonnan toimivaltuudet eivät poissulje ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien käyttöä kuten esimerkiksi säilöönottoa. Seulottavan henkilöllisyyden varmistamisen ja selvittämisen näkökulmasta matkapuhelimen tai muun sähköisen laitteen tutkiminen parantaisi edelleen henkilöllisyyden varmistamista. Lakiehdotuksessa ehdotetaan toimivaltuutta tavaroiden tarkastamiseen. Tarkoitetaanko tavaroiden tarkastamisessa myös esimerkiksi matkapuhelinta? Jos näin on tarkoitettu, tulisi tästä erikseen mainita ehdotuksessa.

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnessa

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta, jossa seulottavalla on velvollisuus olla viranomaisten tavoitettavissa seulonnan ajan. Läsnäolovelvollisuus voidaan toteuttaa hyödyntämällä

Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskusverkostoa. Ehdotuksen perusteella seulonta-majoituspaikoilla pakenemista voitaisiin pyrkiä estämään aitaamalla alue, lukitsemalla kiinteistö sekä teknisellä valvonnalla. Toisaalta kiinteistön lukitseminen voitaisiin tulkita jo säilöön ottamiseen rinnasteiseksi toimenpiteeksi. Näillä toimilla voitaisiin ehkäistä edelleen liikkumista tehokkaasti. Tämän tapaisen suorituskykyisen mekanismin rakentamiseen Suomeen, tulisi perustaa noin 4-5 valtion vastaanottokeskusta, joissa olisi tarjolla kokonaisvaltainen prosessin hallinta. Valtion keskuksessa tulisi pystyä majoittamaan seulottavia, turvapaikkamenettelyssä olevia, maastapoistamispäätöksen saaneita ja muutoin maassa laittomasti havaittuja ulkomaalaisia, jotka on seulottu ja seulonnan jälkeen päätetty palauttaa. Toisena vaihtoehtona voisi olla myös paluukeskuslainsäädäntötyön aloittaminen. Poliisihallituksen näkökulmasta ehdotuksessa ei ole otettu riittävästi huomioon laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumista siitä näkökulmasta, jossa maahantulijat eivät hae turvapaikkaa.

Poliisihallitus vastustaa ehdotettua siitä, että seulontaviranomainen järjestäisi seulottavalle tai seulonnan jälkeen maastapoistamismenettelyyn ohjattavan ulkomaalaisen majoituksen. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjoitettu, että poliisi järjestää tietyissä tilanteissa ulkomaalaiselle hätämajoituksen. Poliisin ydintehtävä on maasta poistamisen täytäntöönpano, joten emme näe itseämme majoituksen järjestäjänä vaan on hyödynnettävä jo olemassa olevia Maahanmuuttoviraston vastuulla olevia vastaanottokeskuksia. Maahanmuuttoviraston rahoitus on turvattava, jotta se tosiasiasa kykenee suoriutumaan majoitustehtävästä. Mikäli tähän kuitenkin päädytään, se tulee aiheuttamaan poliisille lisäkustannuksia niin henkilöstön osalta kuin kiinteistön vuokrauksesta ja ylläpidosta tai poliisin putka- ja vankilatiloihin sijoittamisen lainsäädäntöä on höllennettävä.

Toisaalta ehdotuksessa annetaan poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle mahdollisuus sopia majoitusjärjestelyistä paikallisesti, joka on kannatettavaa. Sopimusmenettelyn suhteen on kuitenkin varmistettava, että poliisille tai Rajavartiolaitokselle ei aiheudu kustannuksia majoituksen pyytämisestä Maahanmuuttoviraston vastaanottojärjestelmältä.

Ehdotuksella olisi merkittäviä vaikutuksia maahantulon häiriötilanteessa, jos maahan-saapujat eivät jättäisi turvapaikkahakemusta, koska heidän majoituksen järjestäminen olisi seulontaviranomaisen vastuulla ja jolla ei ole tähän tarkoitettuja tiloja käytössään. Poliisin tilat on tarkoitettu häiriökäytöksisten ja rikoksesta epäiltyjen lyhytaikaiseen käyttöön. Vaihtoehdoksi jäisi säilöönottoyksikköjen hyödyntäminen, mutta niiden verkosto on suppea. Kustannusnäkökulmasta majoituksen järjestämisvastuu tuli olla yhdellä viranomaisella, joka tällä hetkellä on Maahanmuuttovirasto.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Poliisihallitus kannattaa, että Yhdenvertaisuusvaltuutettu määrittää tähän tehtävään. Lisäksi katsomme olevan tarkoituksenmukaista, että poliisin suorittamasta seulonnasta tehdyt kantelut käsitellään ja poliisin omissa menettelyissä. Menettelyn käyttöönottoon liittyvät resurssit on myös huomioitu ehdotuksessa.

Henkilötietojen käsittely

Poliisihallitus katsoo, että seulottavan henkilön terveystietojen käsittelyn edellyttämät lainsäädännölliset toimet on tarkastettava huolella. Seulottavien terveystietoja tulisi saada käsitellä myös Maahanmuuttovirasto, kun siihen on tarvetta esimerkiksi seulonnan jälkeisessä turvapaikkatutkinnassa.

4.2 Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

Poliisihallitus kannattaa Maahanmuuttoviraston nimeämistä lain tasolla Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjäksi. Jatkossakin Eurodac-tietojärjestelmän hyödyntäminen viranomaistehtäviin on järkevä järjestää Keskusrikospoliisin toimesta. Keskusrikospoliisilla on kyky ja osaaminen Eurodacin käytännön työhön jo olemassa.

Eurodac järjestelmän laajennus koskemaan kasvokuvia, henkilötietoja ja matkustusasiakirjatietoja tehostaa, nopeuttaa ja parantaa ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämistä ja mahdollisen palautuspäätöksen täytäntöönpanoa sellaisessa tilanteessa, jossa esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä havaitaan laitonta maassa oleskelua. Käsitksemme mukaan uudistuksen jälkeen jokainen laittomasti Schengen alueelle saapuva tai jo oleskeleva ulkomaalainen tulee rekisteröidä laittoman oleskelun (CAT 3) tai laittoman rajanylityksen (CAT2) perusteella. Yleensä ulkomaalainen jättää kiinni jäämisen yhteydessä myös turvapaikkahakemuksen, jonka perusteella rekisteröinti tulisi suorittaa uudestaan. Tietojärjestelmiä tulee kehittää siten, että edellä kuvatulta kaksinkertaiselta työltä välttyään.

5 Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Poliisihallitus näkee, että Suomen viranomaisilla on suhteellisen hyvä lähtökohta lähteä toteuttamaan paktin mukaista kansainvälisen suojelun menettelyä operatiivisella tasolla. Nykyistä menettelyä on kehitetty useampi vuosi ja osaaminen on hyvällä tasolla ja vastaa pääpiirteittäin paktin vaatimuksia. Menettelyn tehokkuuden näkökulmasta haasteemme liittyvät tietojärjestelmätarpeisiin.

Suomen viranomaisten toimivaltuudet mukailevat paktin vaatimuksia jo tässä vaiheessa ja pakti vankistaa eri viranomaisten roolia maahanmuuttohallinnon osalta. Suomessa tämä tarkoittaa, että poliisi ja rajatarkastusviranomainen roolittuvat enemmän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osa-alueelle ja Maahanmuuttovirasto vankistaa omaa rooliaan turvapaikkamenettelyn vastuuviranomaisena.

Menettelyn alkuvaiheet

Paktissa turvapaikkahakemuksen alkuvaihe on jaettu kolmeen osaan, tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen. Käytännössä nämä vaiheet on pystytty tekemään yhdellä kertaa rekisteröivän viranomaisen toimesta nykyisessä mallissa, mutta jatkossa hakemuksen jättäminen kuuluu selvästi Maahanmuuttoviraston toimialueeseen. Eriyttäminen ei lisää viranomaistyön tehokkuutta, jonka vuoksi poliisi voi hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä selvittää myös alustavia syitä turvapaikkahakemukselle, jota tehdään jo nykyisellään. Kuten myös niiden hakemusten osalta, jotka jätetään hieman ennen maastapoistamista jottei pelkästään tämän syyn vuoksi maastapoistamisen täytäntöönpanoa tarvitse keskeyttää. Viime hetken hakemukset on nykyisessä menettelyssä ratkaistu maahanmuuttoviraston päivystyksessä.

Lisäksi paktin mukana on säädettävä tekemisvaiheen toimivaltuus myös maahanmuuttoviranomaisille. Rekisteröinti olisi jatkossakin vain poliisi- ja rajatarkastusviranomaisen tehtävä. Toisin sanoen paktin vaatimukset monimutkaistavat prosessia Suomessa, jos sitä vertaa nykyiseen tilanteeseen. Jatkossa voi olla tilanne, jossa hakemus tehdään Maahanmuuttoviraston toimipisteessä, jonka jälkeen hakija siirtyy rekisteröintiin poliisin toimipisteeseen ja tämän jälkeen jättää perustellun hakemuksen edelleen Maahanmuuttovirastolle.

Väärinkäytösmahdollisuuksien osalta voimme käsityksemme mukaan edelleen toimia Suomen viranomaisten tämänhetkisten toimintamallien pohjalta. Poliisihallitus näkee, että hakemusten tekeminen Maahanmuuttovirastossa voi aluksi lisääntyä, koska hakijat saattavat kokea mieluisammaksi asiointipaikaksi Maahanmuuttoviraston toimipisteen, kun poliisin toimipisteen, mutta koska jokaisen on kuitenkin käytävä poliisin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä, käytäntö muuttuu ajan kuluessa siihen, että asioidaan vain poliisissa tai rajatarkastusviranomaisessa. Rekisteröintivaiheessa voidaan puuttua väärinkäytöksiin parhaiten ja voidaan tunnistaa maahantulokielloissa olevat sekä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaralliset henkilöt ja tehdä päätös ulkomaalaisen seulonnasta.

Menettelyn alkuvaiheessa hakijalle on annettava esitteitä ja tietoa turvapaikkamenettelystä. Esitteiden antaminen on tehtävä todisteellisesti. Poliisihallitus katsoo, että esitteiden antamiselle on keksittävä sellaiset mekanismit, että paperisia esitteitä ei tarvitse antaa vaan esitteen informaatio jaetaan sähköisenä hakijoille ja niissä tilanteissa, joissa tämä ei ole mahdollista, annetaan paperiset esitteet. Emme ole vakuuttuneita, että hakijat tulevat perehtymään esitteisiin ja paperisten esitteiden antaminen toisi kustannuksia.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Poliisihallitus katsoo, että Maahanmuuttovirasto on tehtävään soveltuvin viranomainen, koska sillä omistajuus turvapaikkaprosessissa. Poliisihallitus haluaa tuoda esille sen, että uusintaturvapaikkahakemusten osalta maksutonta oikeudellista neuvontaa ei ole tarve antaa uudestaan.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Poliisihallitus kannattaa kansallisen liikkumavaran mahdollistamien poikkeuksien käyttöönottoa, jotta turvapaikkahakemuksella ei voitaisi jatkossa hidastuttaa tai estää ulkomaalaisen luovuttamista toiseen maahan rikosprosessiin tai vankeustuomion vuoksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaralliset henkilöt eivät voisi jäädä oleskelemaan Suomeen hakemuksen käsittelyn ajaksi. Tämä on hyvä uudistus sellaisessa tilanteessa, jossa vankeustuomiota Suomessa suorittava ulkomaalainen pyrkii välttelemään maasta poistamista jättämällä turvapaikkahakemuksen juuri ennen vankilasta vapautumista. Lisäksi niin sanonut uusintaturvapaikkahakemukset eivät anna oikeutta jäädä odottamaan hakemuksen tutkintaa.

Viranomaisilla on jo kokemusta ja käytännöt olemassa menettelyistä, joilla on pystytty saavuttamaan tehokkuutta ja uusintahakemukset eivät ole keskeyttäneet esimerkiksi viireillä olevan maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Maahanmuuttoviraston päivystystoiminta pystyy arvioimaan nykyisellään jo myöhempien hakemusten menestymisen mahdollisuutta ja kykenee päättämään nopeasti hakemuksen tutkimatta jättämisestä.

Lainsäätäjän tulee antaa riittävät tulkinnat mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaarallisella ulkomaalaisella. Suomen oikeusjärjestelmässä kynnys ymmärretään varsin alhaisena suhteessa Unionin lainsäädäntöön. Lisäksi palautuskiellon arviointi tulee järjestää vastaavasti kuin tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston päivystystoiminnassa myöhempien hakemusten osalta. Maahanmuuttoviraston rahoitus ja resurssit on turvatta tämänkaltaisen nopeita ratkaisuja vaativien tehtävien osalta.

Turvalliset maat

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa.

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että hallintotuomioistuinten resursointi huomioidaan, jotta nopeat käsittelyt tosiasiallisesti toteutuvat. Erityisen tärkeää on, että niin sanotut täytäntöönpanokieltihakemukset (oikeus jäädä alueelle valituksen käsittelyn ajaksi) pystytään resursoinnin näkökulmasta ratkaisemaan laadukkaasti.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta, jossa EU-kansalaisen turvapaikkahakemusta ei tutkita sisällöllisesti. Ehdotuksessa jää kuitenkin mahdollisuus tutkia EU-kansalaisten turvapaikkahakemuksia tarvittaessa. EU-kansalaisen vapaa liikkuvuus ja oikeus asettua asumaan toiseen EU-maahan toimii riittävänä suojana, jos tilanne jossakin EU-maassa kriisiytyy esimerkiksi luonnonkatastrofin tai sodan vuoksi. Käsityksemme mukaan hakemus tulee kuitenkin rekisteröidä, joten tällä rajauksella ei ole vaikutuksia poliisin toimintaan.

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Ehdotuksen mukaan turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta rajattaisiin nykyisestä. Hakijalla olisi oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, kun hän olisi hakemuksen rekisteröimisen jälkeen oleskellut maassa kuusi kuukautta. Jos hänen hakemuksensa perusteiden tutkintaa olisi nopeutettu tietyillä menettelyasetuksen 42 artiklassa tarkoitetuilla tavoilla, ei oikeutta syntyisi, tai se peruutettaisiin. Myöskään hallinta-asetuksen 42 artiklassa tarkoitetun siirtopäätöksen saaneelle hakijalle ei syntyisi työnteko-oikeutta, tai se peruutettaisiin.

Poliisihallitus katsoo, että sääntelyn pitää olla selkeä ja työnteko-oikeus tulee olla tarkastettavissa UMA-järjestelmästä. Helpoiten tämä onnistuu silloin, kun määritellään, että työnteko-oikeus alkaa, kun hakemuksen jättämisestä on kulunut 6 kuukautta ja loppuu, kun maastapoistamispäätös tulee lainvoimaiseksi. Myöhemmät turvapaikkahakemukset eivät vaikuttaisi työnteko-oikeuteen. Työnteko-oikeuden päättyminen voidaan määritellä myös siihen hetkeen, kun maastapoistamispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi, mutta täytäntöönpanokelpoisuuden määrittely kenttätyössä on haasteellisempaa kuin lainvoimaisuuden.

Työnteko-oikeuden rajoittaminen todennäköisesti näkyy työmarkkinoilla lisääntyvänä hyväksikäyttönä, kun elannon saamiseksi suostutaan epämääräisiin työehtoihin, joita työnantajat yksipuolisesti sanelevat.

5.1 Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa

5.2 Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Ainoastaan vastaanottopalvelujen saaja on oikeutettu vapaaehtoisen paluun ohjelman palveluihin. Poliisihallitus kannattaa vain sellaisia ratkaisuja, joissa maastapoistettavat ovat viranomaisten kontrollissa odottamassa palautuspäätöksen täytäntöönpanoa. Toisin sanoen majoituspaikka odotusajalle on löydettävä.

Ehdotuksessa kirjoitetaan vapaaehtoisen paluun ohjelmaan liittyen seuraavasti. Vapaaehtoisen paluun tuen rajaaminen ainoastaan vastaanottopalvelujen piirissä oleviin henkilöihin selkeyttäisi lain tulkintaa. Samalla se rajaisi tuen piiristä pois ne kansainvälistä suojelua hakeneet, joiden vastaanottopalvelut olisivat lakanneet. Heillä olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus saada tukea paluuseen poliisin myöntämän Frontex:n paluutuen kautta.

Tämä rajausta voi innovoida kielteisen päätöksen saaneita hakeutumaan vapaaehtoisen paluun ohjelmaan oikea-aikaisesti, joka parhaimmillaan toteuttaa tahtotilaa, jossa ulko-

maalaiset poistuvat Schengen alueelta suunnitellusti. Mikäli näin ei kuitenkaan käytännössä tapahdu, niin ehdotusratkaisu tulisi lisäämään poliisin toimialueelle vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä elementtejä. Tahtotila viranomaisten keskuudessa on sellainen, jossa Maahanmuuttovirasto vastaa vapaaehtoisesta paluusta ja poliisi ja Rajavartiolaitos vastaavat palauttamisesta. Muutoksella poliisille tulee lisätyötä frontexin paluutuen myöntöprosessissa ja valvonnassa, jos osa Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun järjestelyistä siirtyisi poliisille sen vuoksi, että vapaaehtoisen paluun tukea saa vain vastaanottopalvelujen piirissä oleva henkilö. Karkea arvio on n. 150-200 ulkomaalaisen maastapoistamisen järjestelyistä vuodessa.

Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta matkustusasiakirjojen saaminen on helpompaa. Muutos voi pahimmillaan aiheuttaa sen, että palautuksia jää toteuttamatta matkustusasiakirjapuutteen vuoksi, kun vastaanottava valtio ei suostu ottamaan vastaan kansalaistaan ilman paluuasiakirjoja ja joita poliisi ei saa esimerkiksi lähetystöltä.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Vastaanottopalveluita voisi jatkossa saada vain kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat jättäneet turvapaikkahakemuksen. EU-kansalaisen osalta tätä mahdollisuutta ei enää olisi. EU-kansalaisen turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä poliisi tulee neuvomaan heitä jatkossa ottamaan yhteyttä hyvinvointialueiden viranomaisiin tai sosiaalipäivystykseen. Oikeus vastaanottopalveluihin päättyy 60 päivän kuluttua maastapoistuspäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi. Poliisihallitus kannattaa sellaisia ratkaisuja joissa maastapoistettavat ovat viranomaisten kontrollissa odottamassa palautuspäätöksen täytäntöönpanoa

Vastaanottopalvelujen keston rajaaminen on haasteellinen maasta poistamisen ja ulkomaalaisen tavoitettavuuden näkökulmasta. Lähtökohtaisesti matkustusasiakirjapuute lykkää maasta poistamisen täytäntöönpanoa 3-6 kuukaudella täytäntöönpanokelpoisuuden jälkeen, koska asiakirjojen saaminen vaatii kansainvälistä viranomaisyhteistyötä. Poliisihallitus ei näe mahdollisuutta säilöönottamiseen pelkästään sillä perusteella, että palautettavan vastaanottopalvelut loppuvat viranomaisaloitteesta. Poliisihallitus pyytää lainvalmistelijoita vielä pohtimaan sellaista seikkaa, että jos palautettavalle ulkomaalaiselle määrätään asumisvelvollisuus vastaanottokeskukseen, niin hän voisi jäädä asumaan keskukseen, vaikka palveluja muutoin ei olisikaan enää saatavilla. Poliisihallitus pitää myös hyvänä, että ehdotuksen perusteluissa on esimerkkinä kuvattu, että vastaanottopalveluja voidaan vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä jatkaa, jos poliisilla on haasteita saada matkustusasiakirjaa ja maastapoistamista toteutettua vastaanottopalvelujen kestäessä.

Poliisihallitus ymmärtää, että vastaanottopalvelujen saaminen voi olla myös houkutuskeijä Suomeen, mutta palvelujen lakkaaminen ja tyhjän päälle joutuminen eivät edistä sujuvaa maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Poliisihallitus näkee myös riskejä siinä, että laitton maassa oleskelu lisääntyy esityksen voimaantulon jälkeen.

Poliisihallitus ehdottaa paluukeskuslainsäädäntötyön aloittamista tältäkin osin.

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakvien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

Poliisihallitus kannattaa tunnistamismenettelyjen käyttöön ottamista vastaanottokeskuksessa. Esimerkiksi aika ajoin henkilökohtainen asiointi vastaanottokeskuksessa tulisi olla edellytys palvelujen saamiselle. Samalla käynnillä voidaan päivittää hakijan olinpaikkatietoja, jotka ovat olennaisia myöhemmän mahdollisen maastapoistamisen tilanteessa. Menettelyillä voi olla olennaisia vaikutuksia maasta poistamisen onnistumiseen, koska vastaanottokeskus toimii tässä asiassa ensikäden viranomaisena hakijan tavoitettavuuden näkökulmasta.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Poliisihallitus kannattaa, että Suomessa otetaan käyttöön täysimääräisesti liikkumisvapauden rajoittaminen. Esimerkiksi AMMR siirtomenettelyihin päätyviin ulkomaalaisiin tulisi kohdentaa liikkumisvapauden rajoituksia, koska näiden osalta piileskelemis- pakemisen- ja muunlainen vaikuttamisvaara on ilmeinen.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

Poliisihallitus katsoo, että nykyiset järjestelyt viranomaisten kesken ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa ja ohjaamisessa oikeanlaisen avun piiriin ovat toimivat ja laadukkaat. Seulontamenettelyssä tullaan jatkossa keskittymään enemmän haavoittuvuuksien tunnistamiseen, joka on parannusta edelleen nykyiseen.

5.3 Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä**Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki**

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa.

5.4 Terveydenhuoltolaki**Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos**

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa.

5.5 Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa asiassa.

5.6 Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Poliisihallituksella ei ole lisättävää asiassa.

Sanna Heikinheimo, Poliisijohtaja

Janne Lepsu, Poliisitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 09.02.2026 klo 21:26. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö/MMO – Vastattu lausuntopalvelu.fi

Tiedoksi

Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Sami Hätönen
Poliisilakimies Visa Weckström
Ylitarkastaja Ilkka Juola
pol_vp_poliisihallitus_esikunta

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi