



Sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Rajavartio-osaston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta ulkomaalaislain muuttamiseksi

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt rajavartio-osastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain (301/2004) muutoksista, joilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa. Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Rajamenettelyssä hakijan ei direktiivin mukaan katsota saapuneen Suomeen, vaikka hän fyysisesti on Suomessa ja Suomen lainkäytön piirissä. Muutokset liittyvät sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Esitys ei sisällä muutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin tai tehtävien jakoon.

Rajavartio-osasto kannattaa menettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönottamista Suomessa, ja hallituksen esitysluonnoksen tavoitteita varautua mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen kehittämällä sääntelyä, jonka perusteella Suomeen mahdollisesti pyrkiviä laajoja ihmisjoukkoja pystyttäisiin hallinnoimaan. Rajavartio-osasto kannattaa mahdollisuutta suorittaa turvapaikkapuhuttelu videoneuvotteluyhteyksin.

Liikkumisrajoitus ja säilöönotto

Ehdotetun sääntelyn tarkoitus on mahdollistaa rajamenettelyn käyttö kaikissa tilanteissa, eli niin normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa kuin myös laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Esityksen mukaan rajamenettelyn käyttöönotto parantaisi mahdollisuuksia vastata myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteeseen silloin, kun hakijat ovat jo päässeet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Esitysluonnoksessa (s. 30) arvioidaan, että asiakaskunnasta vain pieni osa olisi henkilöitä, jotka todennäköisesti pyrkisivät poistumaan sijoituspaikastaan. Esityksen mukaan suurimman osan asiakkaista uskotaan pysyvän vastaanottokeskuksen alueella, koska heillä on aito halu saada Suomelta kansainvälistä suojelua ja he pyrkivät käyttäytymään sen mukaisesti. Kuitenkin jos henkilö tietää, että hänet on ohjattu rajamenettelyyn, on hakijan itsensäkin pääteltävissä, että hän ei todennäköisesti tule saamaan turvapaikkaa, vaan hänen asiansa käsitellään nopeasti ja hänet poistetaan maasta. Näin ollen motivaatiota pysytellä osoitetun sijoituspaikan alueella ei tosiasiaa todennäköisesti olisi. Erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa nyt esitetty sääntely ei todennäköisesti saavuta esityksessä asetettua tavoitetta siitä, että maahan saapuvat henkilöt eivät liikkuisi edelleen sen jäsenvaltion alueella, johon he saapuvat, tai toisten jäsenvaltioiden alueelle, ja pahimmassa tapauksessa asettuisi luvatta maahan oleskelemaan viranomaisjärjestelmän ulkopuolelle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

Normaalitilanteessa henkilö, jonka osalta edellytykset säilöön ottamiselle täyttyvät, voidaan ottaa säilöön ja näin varmistua, ettei henkilö pääse katoamaan järjestelmästä. Nyt esitetty sääntely ei rajavartio-osaston näkemyksen mukaan luo sellaista järjestelmää, jolla erityisesti maahantulon välineellistämisen tilanteessa pystyttäisiin hallinnoimaan maahan saapuvien henkilöiden laaja joukko. Pelkkä liikkumisrajoitus ilman valvontaa tai oikeutta estää poistumasta alueelta olisi useissa tapauksissa riittämätön keino rajamenettelyä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Toisin kuin esityksessä arvioidaan, säilöönottoja olisi todennäköisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa tehtävä runsaasti.

Liikkumisrajoitus ilman valvontaa vain helpottaa laittoman maahantulon järjestäjien ja ihmiskauppioiden toimintaa. On huomattava, että valvottu liikkumisrajoitus myös suojaa maahantulijoita em. hyväksikäytön piiriin joutumiselta. Tarvittaessa olisi löydettävä välimuoto liikkumisrajoituksen ja säilöönoton väliltä esimerkiksi niin, että vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen voitaisiin estää fyysisesti ja sitä voitaisiin valvoa. Myös valvontaa teknistä välinettä apuna käyttäen (ns. nilkkapanta) tulisi harkita, vaikka sekään ei sinällään estä pakenemista.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa ongelmaksi muodostuu se, että viranomaisresurssit eivät välttämättä riitä tekemään säilöönottopäätöksiä. Säilöönottopäätöksiä olisi varauduttava tekemään ja käsittelemään järjestelykeskuksessa ja/tai vastaanottokeskuksessa keskitetysti. Laajamittaista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautuminen edellyttäisi, että maahan saapuvat henkilöt olisivat tarvittaessa yksiselitteisesti viranomaiskontrollissa siihen asti, kunnes välttämättömät toimenpiteet on voitu suorittaa.

Ehdotetun 121 §:n uuden 7 kohdan mukaan säilöönottopäätös voitaisiin tehdä, jos se ”on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle”. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa lain sanamuotoa kuitenkin supistetaan ja säilöönotto rajataan käytettäväksi vain reaktiivisena, jälkikäteen sovellettavana keinona. Mikäli säilöön ottaminen rajamenettelyn yhteydessä olisi mahdollista vasta sitten, kun hakija on rikkonut rajamenettelyä koskevan 104 a §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuuttaan pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueelta, jäisi uuden säilöönottoperusteen merkitys vähäiseksi. Käytännössä henkilö olisi tällöin jo kadonnut viranomaisjärjestelmästä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selvyuden vuoksi todeta, että ulkomaalaislain 121 §:n muut säilöönottoperusteet soveltuvat myös rajamenettelyyn ohjatun henkilön osalta. Esimerkiksi pakenemisvaaran, henkilöllisyyden selvittämisen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi on oltava mahdollista ottaa säilöön myös rajamenettelyyn ohjattu ulkomaalainen.

Esityksen mukaan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Vastaanottoon liittyvää huolenpitoa ei esityksen mukaan toteutettaisi hyödykkeinä. Näin ollen rajamenettelyssä oleville tulisi turvata mahdollisuus asiointiin. Toisaalta rajamenettelyssä olevan olisi haettava lupa vastaanottokeskuksen johtajalta alueelta poistumiseen. Sääntelyn perusteella jää epäselväksi, miten erotettaisiin välttämätön jokapäiväinen asiointi, joka nähtävästi olisi sellaisenaan sallittua, ja mihin käynteihin tarvittaisiin vastaanottokeskuksen johtajan lupa. Poistumistarvetta välttämättömän asioinnin vuoksi arvioitaessa olisi huomioitava myös se, että useimmat palvelut ovat nykyisin hoidettavissa tilaus- ja toimituspalveluiden avulla. Esitysluonnoksessa (s. 30) todetaan, että huolenpidon hyödykkeinä järjestämisen vaihtoehtoa ja sen suhdetta perustuslakiin ei ole kiireellisen aikataulun vuoksi selvitetty. Huolenpidon järjestäminen hyödykkeinä saattaisi edesauttaa majoittujien pysymistä vastaanottokeskuksen alueella, minkä vuoksi asiaa olisi tullut vähintäänkin selvittää. Sääntelyn kiirehtimisestä ei ole hyötyä, mikäli sääntely ei saavuta sille asetettuja tavoitteita.

Kaiken kaikkiaan nyt ehdotetun sääntelyn tehokkuus keinona vastata laajamittaiseen maahantuloon tai hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään maahantuloon jää kyseenalaiseksi, eikä se todennäköisesti ainakaan poikkeuksellisessa tilanteessa saavuttaisi direktiivissä asetettua tavoitetta siitä, että henkilöt eivät siirtyisi edelleen jäsenvaltion alueella ja toisten jäsenvaltioiden alueelle.

Hakemusten vastaanottaminen ja rekisteröinti

Sisäministeriön hybridiselvityksessä (Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: selvitys lainsäädännön muutostarpeista; SM:n julkaisu 2022:20) todettiin lainsäädännön muutostarpeiden johtopäätöksensä, että Maahanmuuttoviraston toimivaltaa tulisi laajentaa niin, että myös Maahanmuuttovirasto voi rekisteröidä turvapaikkahakemuksen poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi.

Rajavartio-osasto katsoo, että myös Maahanmuuttovirastolla ja Tullilla tulisi olla poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi toimivalta tarvittaessa rekisteröidä ja ottaa vastaan turvapaikkahakemuksia. Tämä vapauttaisi poliisin ja Rajavartiolaitoksen resursseja näiden ydintehtäviin, ja mahdollistaisi joustavamman viranomaistoiminnan laajamittaisen maahantulon

tilanteessa. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Rajavartiolaitoksen resursseja todennäköisesti sitoutuisi merkittävästi (luvatta) maahan saapuvien kiinnittämiseen, identifiointiin ja siirtämiseen. Hakemuksen vastaanotto ja hakijan rekisteröinti, kuten myös säilöönottopäätökset ja niiden jatkokäsittelyt voisi olla perusteltua suorittaa järjestelykeskuksessa tai vastaanottokeskuksessa. Tällöin Maahanmuuttovirasto voisi heti alkuvaiheessa myös arvioida sen, ohjautuuko hakemus rajamenettelyyn vai normaaliin prosessiin. Tilanteessa, jossa laajamittaista maahantuloa käytettäisiin hybridivaikuttamisen keinona, Rajavartiolaitoksen ja todennäköisesti myös poliisin resurssit olisivat sidottuna näiden lakisäätöihin päätehtäviin.

Ulkomaalaislaissa (301/2004) rajatarkastusviranomaisella tarkoitetaan Rajavartiolaitosta ja muuta viranomaista, jolla on oikeus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006, tarkoitetun rajatarkastuksen tekemiseen. Näitä viranomaisia Rajavartiolaitoksen ohella ovat poliisilain (872/2011) 21 §:n nojalla poliisi ja tullilain (304/2016) 31 §:n nojalla Tulli. Toisaalta ulkomaalaislain 95.3 §:n mukaan, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään Tullin henkilöstölle, hakija on ohjattava jättämään hakemus poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle (kehäviittaus).

Viranomaistoiminnan tehostamiseksi ja joustavoittamiseksi Maahanmuuttovirasto ja Tulli tulisi lisätä ulkomaalaislain 95.1, 131.1 ja 133.3 §:ään toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Nämä muutokset antaisivat poikkeuksellisessa tilanteessa Rajavartiolaitokselle ja poliisille lisää toiminnan vapautta ja vastaisivat paremmin hybridivaikuttamisen haasteisiin.

Vastaanottokeskukset

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa Maahanmuuttoviraston tulee varautua osoittamaan ja/tai perustamaan uusia vastaanottokeskuksia ja mahdollisesti myös säilöönottoyksiköitä tarpeen mukaan eri puolille Suomea. Rajavartio-osaston arvion mukaan pelkkä Joutsenoon sijoitettu vastaanottokeskus ei tule riittämään edes normaalioloissa pakolaisten määrän lisääntyessä.

Maahantuloa hyödyntävän hybridivaikuttamisen tilanteessa tulee olla valmius siirtää rajamenettelyyn ohjattavia hakijoita joko suoraan rajalta tai järjestelykeskuksesta vastaanottokeskuksiin. Kuljetusväilyt tulee pitää riittävän lyhyinä maahantulijoiden inhimillisen kohtelun, viranomaisten riittävyyden ja kuljetusvälineiden riittävyyden turvaamiseksi. Esimerkiksi Lapin rajanylityspaikoilta matka esityksessä mainittuun Joutsenon vastaanottokeskukseen on haastava, mikäli maahan saapuvia olisi paljon. Säilöönottoyksiköiden määrää olisi varauduttava lisäämään nopeasti, mikäli rajamenettelyyn ohjautuvien määrät kasvaisivat huomattavasti arvioitua suuremmiksi.

Rajatarkastusviranomaisen näkökulmasta vastaanoton järjestäminen rajamenettelyssä tulisi lähtökohtaisesti järjestää maantieteellisesti itärajan läheisyydessä useammassa vastaanottokeskuksessa, jotta vältettäisiin pitkät ja mahdollisesti viranomaisen resursseja vievät siirrot. Asian merkitys korostuu erityisesti, mikäli rajamenettelyyn ohjatun hakijan kuljetuksia joudutaan valvomaan tai turvaamaan viranomaistoimin mahdollisen katoamisvaaran vuoksi. Esimerkiksi Raja-Joosepin rajanylityspaikalta etäisyys Joutsenon vastaanottokeskukseen on yli 1100 km, Sallan rajanylityspaikalta yli 800 km, Kuusamon rajanylityspaikalta yli 700 km ja Vartiuksen rajanylityspaikalta n. 500 km. Pitkät etäisyydet ovat ikäviä myös hakijan kannalta.

Huomioiden rajamenettelyä seuraava maasta poistamismenettely ja niiden sujuvuus, yhden menettelyn käyttöönoton mahdollistavan vastaanottokeskuksen tulisi sijaita myös pääkaupunkiseudulla. Rajamenettelyyn voi ohjautua hakijoita myös ulkorajan lento- ja meriliikenteessä.

Kuljetus vastaanottokeskukseen

Esityksessä jää jossain määrin epäselväksi se, missä vaiheessa rajamenettelyyn ohjatun henkilön velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella alkaa. Rajamenettelyyn ohjattavalla maahantulijalla pitäisi olla velvollisuus pysyä viranomaisen hallussa selkeästi maahantulosta siihen asti, kunnes hänet on rekisteröity ja kuljetettu vastaanottokeskukseen.

Erityisesti muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen tilanteessa Rajavartiolaitos ei lähtökohtaisesti voi sitoutua kuljetusten valvontaan ja turvaamiseen, koska Rajavartiolaitoksen resurssit olisi kohdistettava sen päätehtävään. Kuljetusten merkitys korostuu, mikäli etäisyydet vastaanottokeskuksiin ovat pitkät. Kuljetusten turvaaminen jää esityksessä avoimeksi. Esityksessä ei ole tarkasteltu mahdollisuutta käyttää esimerkiksi vartiointiliikkeitä kuljetuksen turvaamisessa.

Kustannusvaikutukset

Esityksessä on arvioitu, että rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiiin kymmeneen, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa ja kustannusvaikutukset on arvioitu normaaliolojen näkökulmasta. Laajamittaista maahantuloa koskevat toimitasuunnitelmat tehdään osana valmiussuunnittelua ja sen edellyttämät kustannusvaikutukset ilmenevät osana tällaiseen tilanteeseen varautumista (s. 24-25).

Esitetty vaikutusarviointi ei vastaa laajamittaisen maahantulon ja hybridivaikuttamisen tilanteisiin, joissa rajamenettelyyn soveltuvien määrät voivat olla useita tuhansia lyhyessä ajassa ja kustannusvaikutukset merkittäviä. Tällöin myös Rajavartiolaitokselle kohdentuisi henkilö- ja kuljetuskustannuksia, mikäli Rajavartiolaitos sitoutuisi kuljetuksiin rajan ja vastaanottokeskuksen välille (valvonta kuljetuksen aikana). Määrää on vaikea arvioida, mutta itärajan rajanylityspaikoilta kultakin kuljetettaisiin normaaliaikana esimerkiksi 10 kuljetuskertaa yhden vastaanottokeskuksen (Joutseno) mallissa, kustannukset olisivat useita kymmeniä tuhansia euroja. Mikäli maahantulijoita on enemmän, kustannukset moninkertaistuvat.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Turvapaikkamenettelyn ensivaiheiden rooli korostuu rajamenettelyn sovellettavuutta arvioitaessa, koska rajamenettelyä ei voida enää soveltaa sen jälkeen, kun hakija on päästetty maahan. Toimivalta rajamenettelyyn ohjaamisesta on Maahanmuuttovirastolla. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan valtaosa hakemuksista ohjautuisi rajamenettelyyn automaattisen seulonnan perusteella. Ne hakemukset, joita ei voitaisi automaattisen seulonnan perusteella ohjata rajamenettelyyn, vaatisivat Maahanmuuttovirastolta perusteiden esiselvittämistä, jonka Maahanmuuttovirasto pystyisi hoitamaan vain virka-aikaan. Perusteiden tulisi olla niin selkeät, että automaattinen seulonta olisi kaikissa tilanteissa mahdollista, tai vaihtoehtoisesti Maahanmuuttoviraston tulisi valmistautua poikkeuksellisissa tilanteissa järjestämään esiselvontaa myös virka-ajan ulkopuolella.

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

Normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa esityksellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta Rajavartiolaitoksen toimintaan, pois lukien mahdollinen kuljetusten turvaaminen vastaanottokeskukseen saakka. Kuitenkin laajamittaisen maahantulon tilanteessa vaikutukset ovat merkittäviä, ja tällöin Rajavartiolaitos ei voi sitoutua liiaksi kuljetusten valvontaan, kuten edellä on todettu.

Rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla

Rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten henkilöiden kohdalla on jätetty arvioitavaksi lausuntopalautteen perusteella. Rajavartio-osasto katsoo, että ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ei tulisi rajata lainsäädännössä kokonaan rajamenettelyn ulkopuolelle, jotta poikkeuksellisissa tilanteissa rajamenettelyä ei voisi välttää esittäytymällä alaikäiseksi. Menettelydirektiivi mahdollistaa rajamenettelyn soveltamisen rajoitetusti myös alaikäisiin. Joka tapauksessa normaalioloissa rajamenettelyä sovellettaisiin alaikäisiin vain äärimmäisen harvoin, ja ulkomaalaislaki kaiken kaikkiaan sisältää jo takeita alaikäisen erityisen haavoittuvan aseman huomioimiseksi. Soveltaminen alaikäisiin tulisi direktiivin tarkoittamalla tavalla mahdollistaa, jotta sääntely antaisi edellytyksiä vastata hybridivaikuttamisen välineenä käytettävään laajamittaiseen maahantuloon.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö, kontra-amiraali

Markku Hassinen

Ylitarkastaja, oikeustieteen maisteri

Outi Leinonen

Jakelu SM MMO Maahanmuutto-osasto

Tiedoksi SM RO Oikeudellinen osasto
SM RO Raja- ja meriosasto

VN/8021/2022-SM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: