

Sisäministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; Maahanmuuttoviraston lausunto

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisessa asiassa. Turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn keskiössä on, että turvapaikkapäätöksentekoa koskevat säännöt ja mekanismit olisivat mahdollisimman selkeitä ja yksiselitteisiä sekä normaali-, että poikkeustilanteita ajatellen. Nyt käsillä oleva muutos ulkomaalaislakiin ja sen myötä rajamenettelyn käyttöönotto ohjaa tiettyjen edellytysten vallitessa tutkimaan hakemukset nopeassa menettelyssä hakijoiden pysyessä menettelyn ajan rajalla tai sen läheisyydessä. On tärkeää säännellä menettelystä siten, että sen tosiasiallinen toteuttaminen on mahdollista, jolloin se toteutuessaan palvelee koko turvapaikkamenettelyn tarkoitusta. Sellaisten turvapaikkahakemusten, joiden perusteella todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen, käsittely tehostuisi. Samaan aikaan suojelun tarpeeseen suuremmalla todennäköisyydellä johtavien hakemusten käsittely voisi sujuvoitua.

Koko rajamenettelyn idea, ohjautuminen rajamenettelyyn tiettyjen edellytysten vallitessa ja hakemuksen käsittely maksimissaan neljän viikon määräajassa, kiteytyy siihen, että käytännön edellytykset hakemusten nopealle käsittelylle ovat tosiasiasa olemassa ja käytettävissä. Käytännön näkökohtiin liittyen Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

Etäpuhuttelut

Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, 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. 103 §:n 1-3 kohtien perusteella tutkimatta jättämiseen voidaan päätyä siten, ettei asiassa järjestetä lainkaan turvapaikkapuhuttelua, vaan hakemus ratkaistaan turvapaikkatutkinnan perusteella (UikL 97 § 1 mom). Nyt ehdotettu 97a §:n 6 momentti on sijoitettu turvapaikkapuhuttelua koskevaan pykälään, ja sanamuotonsa mukaan koskee vain kyseisen pykälän mukaista turvapaikkapuhuttelua. Näin ollen turvapaikkatutkintaa ei voitaisi pitää videoneuvottelulla, jollei hakija siihen suostu. Käytännössä videoneuvottelua käytetään tällä hetkellä sekä turvapaikkapuhuttelussa ja turvapaikkatutkinnassa. Näin ollen, sekä myös rajamenettelyn sujuvan toteutuksen kannalta, olisi tärkeää, että myös turvapaikkatutkinnan osalta videoneuvottelun käytöstä säädettäisiin lain tasoisesti ja se olisi mahdollinen ilman hakijan nimenomaista suostumusta. Edelleen alaikäisten, sekä haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla tulee kiinnittää erityistä huomiota menettelyllisten takeiden

toteutumiseen. Näiden hakijoiden näkemyksen tiedustelu kuulemistavasta voisi edelleen olla tarpeen, eikä etäpuhuttelu välttämättä soveltuisi.

Edellä kuvattu videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan käyttämisen säätäminen lain tasolla on prosessin sujuvuuden kannalta keskeinen asia. Etäpuhutteluissa avustaja tai tulkki on voinut olla läsnä myös puhelimen välityksellä ilman näköyhteyttä. Tämä osallistumismahdollisuus toisi edelleen joustoa toimintaan ja olisi hyvä sisällyttää lakiin.

Maahanmuuttoviraston asiakaskohtaamisissa keskeistä on turvapaikanhakijan ja turvapaikkatutkinnan tai -puhuttelun suorittavan virkahenkilön välinen näköyhteys. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ehdottaa videoneuvottelua koskevan pykälän muotoilua siten, että siinä todettaisiin näköyhteyttä edellyttävän turvapaikanhakijalta ja puhuttelijalta, eikä kaikilta puhutteluun osallistuvilta.

Tällä hetkellä käytännössä tekniikka ja tietoturva asettavat rajoitteita etäpuhuttelujen järjestämiselle. Avustajien osallistuminen asiakastapaamiseen etäyhteyden välityksellä perustuu tietoturvapoikkeamaan. Mikäli tulkki osallistuu tilaisuuteen puhelimitse, sen tulee tapahtua aina Maahanmuuttoviraston tiloista käsin. Maahanmuuttovirasto selvittää mahdollisia ratkaisuja näihin vallitseviin haasteisiin.

Kuulemisjärjestelyt ja oikeusapu

Turvapaikkatutkinnan tai turvapaikkapuhuttelun ajankohdan varaaminen ei ole nykyisin kaikilta osin sujuvaa, ja siinä ilmenevät haasteet hidastavat hakijan pääsyä puhutteluun. Poikkeustilanteessa, kuten laajamittaisen maahantulon tilanteessa, tai muussa ruuhkatilanteessa, rajamenettelylle asetettujen määräaikojen myötä haasteet lisääntyisivät. Rajamenettelyssä käsiteltävissä hakemuksissa turvapaikkatutkinta tai turvapaikkapuhuttelu tultaisiin vararaan hyvin pian hakemuksen jättämisen jälkeen. On todennäköistä, että hakija ei tällöin vielä ole hankkinut itselleen avustajaa.

Maahanmuuttoviraston tulisi pystyä määrittämään puhuttelun ajankohta ilman, että asiasta tarvitsee erikseen sopia hakijan puhutteluun tulevan mahdollisen avustajan kanssa. Oikeusapua koskevissa perusteluissa tämä tulisi tuoda selkeästi esille. Hakijan oikeus käyttää avustajaa ei merkitse oikeutta käyttää tiettyä avustajaa, eivätkä aikataulliset haasteet siten voisi olla rajamenettelyssä peruste kieltäytyä turvapaikkatutkinnasta tai turvapaikkapuhuttelusta ilman tiettyä avustajaa.

Alaikäiset rajamenettelyssä

Hallituksen esityksessä on jätetty vielä avoimeksi rajamenettelyn soveltaminen alaikäisiin ilman huoltajaa tuleviin hakijoihin. Kuten esityksessä kuvataan, hakijalla on rajamenettelyssä samat menettelylliset oikeudet kuin muissakin menettelyissä. Rajamenettely on ainoastaan menettely, eikä itsessään vaikuta päätöksen lopputulokseen. Tämä koskee myös alaikäisiä, joiden kohdalla on jo nyt ulkomaalaislaissa rajoitettu nopeutetun menettelyn käyttöä. Jos rajamenettelyä siis sovellettaisiin alaikäisiin, ei se silti soveltuisi heihin täysimääräisesti samalla tavalla kuin täysi-ikäisiin. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan kategorisesti sulkisi pois täysin mahdollisuutta soveltaa rajamenettelyä myös alaikäiseen. On myös huomioitava, että henkilön iän

määrittäminen edellyttää aina oikeuslääketieteellistä iänmäärittämistä, eikä sen järjestäminen rajamenettelyn määräajoissa ole tosiasiasa mahdollista.

Lapsiperheiden osalta tulisi kiinnittää huomiota siihen, että alaikäisten säilöönnotot voivat rajamenettelyn käyttöönoton myötä lisääntyä. Myös ylipäätään liikkumisrajoituksen vaikutukset lapseen tulisi selvittää, ja nämä vaikutukset minimoida.

Rajalla tai sen läheisyydessä pysymisen edellytys

Esityksessä lähtökohtana on, että rajamenettelyn aikana turvapaikanhakija ei ole säilöön otettuna, eikä hänen liikkumistaan tosiasiallisesti juurikaan rajoiteta. Keinona on velvoittaa turvapaikanhakija pysymään hänelle määritellyn vastaanottokeskuksen alueella. Tosiasiasa vastaanottokeskuksen henkilökunnalla ei ole mahdollisuutta estää rajamenettelyssä olevaa henkilöä poistumasta keskuksen alueelta. Liikkumisen valvontaa sen sijaan voitaisiin tietyn järjestelyin toteuttaa. Kuitenkin valvonta olemassa olevin henkilöstöresurssein olisi todennäköisesti vähäistä.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomioita esitykseen kirjattuun siitä, että vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tällaisena painavana syynä mainitaan esimerkiksi henkilön oma, vakava sairaus. Toisaalta välttämättömien asioiden hoitamiseksi henkilöllä on oikeus poistua ilman edellä mainittua lupaa, ja tässä yhteydessä esimerkkinä on mainittu tarvittavan terveyden- ja sairaanhoidon saaminen. Kyseisiä kohtia olisi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan syytä selkeyttää, jottei välttämättömän terveydenhoidon saaminen missään tilanteessa jäisi riippuvaiseksi Maahanmuuttoviraston luvasta.

Lopuksi

Rajamenettelyprosessin toteutuminen on pitkälti Maahanmuuttoviraston vastuulla. Hakemuksen rekisteröinnistä vastaa toinen viranomainen, mutta sen yhteydessä tapahtuvasta, myös manuaalisesta rajamenettelyyn ohjautumisesta on tosiasiasa vastuussa Maahanmuuttovirasto. Verrattain lyhyiden määräaikojen puitteissa oikeaan menettelyyn seulominen mahdollisimman nopeasti on keskiössä menettelyn toteutumisen kannalta, lähtien siitä, että menettelyyn soveltuvaa henkilöä ei tulisi päästää maahan ja hänet tulisi ohjata tiettyyn vastaanottokeskukseen menettelyn ajaksi heti hakemuksen rekisteröimisen seurauksena. Kun hakemuksen rekisteröivä viranomainen ei ole menettelyn määrittävä viranomainen, tämä edellyttää rekisteröintivaiheessa mahdollisimman pitkälle kehitettyä automaattista seulontaa. Manuaalisen tunnistamisen osalta Maahanmuuttoviraston tulee merkittävässä määrin ohjeistaa rekisteröivää viranomaista. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös haavoittuvuustekijöiden tunnistamiseen. Näitä olisi ensiarvoisen tärkeää tunnistaa jo rekisteröintivaiheessa, jotta haavoittuva asema voidaan rajamenettelyssä huomioida ja menettelyllisiä takeita tarjota säädetyn määräajan puitteissa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin jo rekisteröinnin yhteydessä todeta, ettei henkilö soveltuisi menettelyyn.

Rajamenettelyn määräaikoja koskien esityksessä ei ole huomioitu hakijasta johtuvaa määräaikojen ylittymistä muutoin, kuin välillisesti toteamalla säilöönoton olevan mahdollinen hakemuksen asianmukaisen tutkimisen varmistamiseksi. Menettelyn on esitetty päättyvän esimerkiksi silloin, jos päätöstä ei voida antaa tiedoksi tietyn määräajan kuluessa. On syytä miettiä, tulisiko sääntelyssä jotenkin tuoda esiin periaatteellisella tasolla se, ettei menettely pääty asetettujen määräaikojen ylittyessä, mikäli olisi ilmeistä, että määräaikojen ylittyminen johtuisi hakijan omasta toiminnasta. Kyse olisi periaatteellisesta lisäyksestä, koska menettelyn päättymisen ei kuitenkaan tosiasiasa vaikuta siihen, millaisen päätöksen hakija hakemukseensa saa.

Rajamenettely kokonaisuudessaan koskettaa useita eri viranomaisia. Menettelyn idean toteutuminen edellyttää viranomaisyhteistyössä menettelyyn soveltuvan hakemuksen tunnistamista heti rekisteröintivaiheessa, sekä tehokasta hakemuksen käsittelyä ja päätöksentekoa, joka lopulta johtaisi niiden asiakkaiden, joilla ei kansainvälisen suojelun tarvetta ole, maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Menettely ei tiukoista määräajoista huolimatta saa vaarantaa hakijan oikeusturvaa.

Apulaispäällikkö, ylijohdajan sijainen Elina Immonen

Johtava asiantuntija Heli Sibelius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 23.05.2022 klo 11:55. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö