

24.05.2022

POL-2022-61601

Sisäministeriö  
Maahanmuutto-osasto

VN/8021/2022-SM-3

**Poliisihallituksen lausunto Sisäministeriölle ulkomaalaislain muutoksista, joilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto Suomessa**

1 Lausuntopyyntö

Sisäministeriö pyytää Poliisihallitukselta lausuntoa Sisäministeriössä valmisteilla olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi rajamenettelyn käyttööntämisestä Suomessa. Lainmuutoksilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa.

Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista tämän ryhmän kohdalla. Esitysluonnoksessa on näissä asetettujen edellytysten puitteissa esitelty eri vaihtoehtoja rajamenettelyn soveltamisen rajaamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta.

2 Poliisihallituksen lausunto

2.1 Rajamenettelystä yleisesti

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija on kuitenkin laillisesti Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Suomessa otetaan käyttöön rajamenettely, jotta voidaan luoda uusi keino turvapaikkahakemusten käsittelyyn

nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä. Rajamenettelyyn ohjautuisivat sellaiset hakemukset, jotka Maahanmuuttoviraston alustavan tarkastelun perusteella voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetusti. Sisäministeriö on arvioinut, että normaali oloissa rajamenettelyyn ohjautuu noin 100 – 200 tapausta vuodessa.

Rajamenettelyn aikana turvapaikanhakija on velvollinen oleskelemaan osoitetussa vastaanottokeskuksessa eikä hänellä ole oikeutta liikkua vapaasti Suomen alueella. Vastaanottokeskuksen alue voitaisiin tarvittaessa aidata tai muulla tavoin merkitä sen varmistamiseksi, että alueella pysymistä koskevan velvoitteen ulottuvuudesta ei syntyisi väärinkäsityksiä eikä tahattomia poistumisia sen vuoksi tapahtuisi. Rajamenettelyssä on käytössä myös normaalit ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimimenettelyt, kuten säilöönnotto sekä asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuudet.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että rajamenettelyyn ohjautuvat turvapaikkahakemukset tulee käsitellä Maahanmuuttovirastossa neljän viikon sisällä hakemuksen rekisteröinnistä. Muussa tapauksessa rajamenettely lakkaa ja turvapaikanhakija voi matkustaa ja valita asuinpaikkansa vapaasti Suomessa. Rajamenettely ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan pääty Maahanmuuttoviraston päätökseen. Menettelyä jatketaan edelleen päätöksen tiedoksi antamisen, mahdollisen muutoksenhaun ja konkreettisen palauttamisen aikana. Rajamenettely päättyy viimeistään 14 vuorokauden kuluttua siitä hetkestä, kun maasta poistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

## 2.2 Esitetyn ulkomaalaislain muutosluonnoksen huomiot

Esitysluonnoksen sivulla 35 todetaan seuraavaa; ”Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena olisi myös toimivaltainen viranomainen määrittelemään 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.

Poliisihallitus toteaa tältä osin, että turvapaikkahakemuksen rekisteröinti ja vastaanottaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä hoitaa laadukkaasti. Hakemusten vastaanottamiseen käytettävä aika saattaa kasvaa jonkin verran. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen hakemuksen siirtymisestä rajamenettelyyn hakemuksen vastaanottaneen viranomaisen kirjausten perusteella. Tämän vuoksi yhteistyö Maahanmuuttoviraston ja hakemuksia vastaanottavien viranomaisten välillä on turvattava reaaliaikaisesti. Yhteistyö voi olla esim. puhelinpäivystyksen omaista. Toisin sanoen tarvittaessa Maahanmuuttoviraston tulee pystyä ohjaamaan hakemuksen vastaanottava viranomaista hakemuksen rekisteröintihetkellä. Maahanmuuttoviraston hakemusten käsittelyaika (4 viikkoa) on kireä ja pyrkimys välttää hakemusten täydentämistä jälkikäteen on ensiarvoisen tärkeää.

Rajamenettelyssä olevat henkilöt ovat velvollisia odottamaan hakemuksen käsittelyä määrättyssä vastaanottokeskuksessa ja poistuminen vastaanottokeskuksesta ei ole sallittua ilman erillistä vastaanottokeskuksen johtajan lupaa. "Poistumislupa" voidaan antaa painavasta henkilökohtaisista syistä. Esitysluonnoksen mukaan luvan voisi saada esimerkiksi lähiomaisen hautajaisten vuoksi. Kuitenkin esitysluonnoksessa halutaan turvata välttämättömyyshyödykkeiden saaminen turvapaikanhakijan käyttöön (esitysluonnos s.28). Poliisihallitus katsoo, että sekaannusten välttämiseksi laissa on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, milloin henkilöllä on oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Erillisiä yhteiskuljetuksia vastaanottokeskuksen ulkopuolelle ei tule järjestää, koska rajamenettelyn tarkoitus on pitää henkilöt yhdessä paikassa menettelyn ajan. Välttämättömyyshyödykkeiden hankkiminen tulee järjestää siten, että esim. kioskityyppinen asiointi voidaan hoitaa vastaanottokeskuksen alueella.

Poliisihallitus katsoo, että poistumisiin liittyvien väärinymmärrysten välttämiseksi on ensiarvoisen tärkeää tiedottaa vastaanottokeskuksiin majoittuville heidän velvollisuudestaan oleskella alueella sekä siitä, että luvaton poistuminen saattaa johtaa ulkomaalaislain turvaamistoimien käyttöön. Käytännössä turvaamistoimet tulisivat olemaan asumisvelvollisuus tai säilöönotto. Myös vastaanottokeskuksen alueen aitaaminen parantaa henkilöiden ymmärrystä siitä, että alueelta ei saa poistua ilman lupaa. Lisäksi vastaanottokeskusten on ilmoitettava välittömästi poliisille tai rajavartiolaitokselle henkilön poistumisesta alueelta ilman lupaa, jotta hänestä voidaan laatia etsintäkuulutus.

Esitysluonnoksen sivuilla 38 - 39 kerrotaan rajamenettelyn jatkumisesta maasta poistamisvaiheessa. "Jos hakija ei hae hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä tai jos hallinto-oikeus ei kieltoa määrää, rajamenettely päättyisi ehdotetun mukaan 14 päivän kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on ulkomaalaislain 201 §:n mukaan tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Osana rajamenettelyä päätöksen täytäntöönpanevalle viranomaiselle varattaisiin päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulon jälkeen 14 päivän aika maasta poistamisen valmistelua varten. Tämän määräajan jälkeen henkilön liikkumisvapaus ei enää olisi rajoitettu rajamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella." Lisäksi esitysluonnoksen sivulla 26 kirjoitetaan asiasta seuraavasti; "Rajamenettelyn päättymiselle ehdotetun määräajan vuoksi maastapoistamismenettely olisi kuitenkin pyrittävä aloittamaan ehdotetun 14 päivän sisällä siitä, kun käännyttämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Poliisihallitus katsoo, että esityksen kirjauksia tältä osin olisi täsmennettävä. Esityksen perusteella jää osaltaan sellainen kuva, että rajamenettely päättyy 14 vuorokauden kuluttua täytäntöönpanokelpoisuudesta, mutta toisaalta myös sellaisen vaikutelman voi saada, että jos täytäntöönpanotoimia on edistetty esim. matkaliput tilaamalla, rajamenettely ei pääty. Tarkoittaanko lainvalmistelussa sitä, että rajamenettely voi jatkua yli 14 päivän, jos matkavalmistelut on aloitettu vai tuleeko maasta poistamisen täytäntöönpano tapahtua 14 päivän sisällä täytäntöönpanokelpoisuudesta? Esimerkiksi saatettuna tapahtuvan maasta poistamisen järjestelyjen tekeminen 14 vuorokauden sisällä aina maasta poistumiseen saakka saattaa olla haasteellista.

### 2.3 Ilman huoltajaa olevat alaikäiset rajamenettelyssä

Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella viime vuosina suurin osa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä hakijoista on kotoisin Afganistanista, Somaliasta, Syyriasta tai Irakista. Suurin osa tästä ryhmästä saa siis pääsääntöisesti kansainvälistä suojelua Suomesta. Vuosina 2019 ja 2020 tehtiin molempina kahdelle ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle hakijalle kielteinen päätös. Tilastojen perusteella voidaan siis päätellä, että normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin. Tällä perusteella valmistelussa pidettiin vaihtoehtona myös sitä, että ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle. Kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle rajaamisessa olisi myös huomioitava mahdollisesti muuttuvat tilanteet ja niiden myötä erilaiset hakijaprofiilit. Mahdollinen väärinkäytön riski voi nousta, jos rajamenettelyn voisi käytännössä välttää alaikäiseksi esittäytymällä. Tarvittavien ikätutkimusten suorittamiseen ja edustajan määräämiseen kuluva aika käytännössä tarkoittaa sitä, että hakemusta ei ehdittäisi tutkia ja päätöstä tehdä neljän viikon määräajassa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan yksin tulleita alaikäisiä ei pitäisi rajata rajamenettelyn ulkopuolelle. Oikea henkilöllisyys on kaiken perusta viranomaistyössä. Turvapaikanhakijan henkilöllisyys ei useinkaan selviä hakemuksen jättämisen hetkellä, koska henkilöllä ei ole henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Täysi ikäinen henkilö voi esiintyä alaikäisenä, jos hänellä on tiedossaan, että rajamenettelyä ei Suomessa sovelleta alaikäisiin. Rajamenettelyn ulottaminen alaikäisiin toimii myös ennalta estävänä mekanismina henkilöllisyysväärinkäytösten minimoimiseksi. Toisaalta alaikäiset voidaan rajata myös rajamenettelyn ulkopuolelle, jos viranomaisilla on täsmälliset ja tarkkarajaiset ohjeet siitä, kuinka toimitaan tilanteessa, jossa viranomaisen epäilee henkilön kertomaa ikää. Toisin sanoen viranomaisen arvon mukaan henkilö on täysi-ikäinen ja tietoisesti pyrkii esiintymään alaikäisenä.

Poliisijohtajan sijaisena  
Poliisiylitarkastaja

Samppa Holopainen

Ylikomisario

Janne Lepsu

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 24.05.2022 klo 11:42. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Sisäministeriö kirjaamo  
Sisäministeriö MMO

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen  
Poliisiylitarkastaja Vesa Pihajoki  
Poliisitarkastaja Ari Jokinen  
Poliisitarkastaja Marjo Tyynelä  
Sisäministeriö/Poliisiosasto