



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 14.5.2024

HE 30/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa todennäköisesti perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ottamalla käyttöön EU:n menettelydirektiivin (2013/32/EU, uudelleenlaadittu) mukainen rajamenettely ja ne nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä otettu ulkomaalaislakiin (301/2004). Rajamenettelyn käyttöönoton tavoitteena on lisäksi estää menettelyssä olevien hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan. Nopeutetun menettelyn muutosten tavoitteena on erityisesti nopeuttaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien sekä uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista.

2. Esityksen tausta

Hallituksen ohjelmassa kirjaus, jonka mukaan kansallinen rajamenettely otetaan käyttöön mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla menettelydirektiivin liikkumavaran. Hallitusohjelman mukaan Suomessa otetaan myös käyttöön nopeutettu turvapaikkamenettely menettelydirektiivin sallimissa tilanteissa. Hallitusohjelma ei ole kuitenkaan ainut syy, miksi muutoksia esitetään. Sekä rajamenettelyn että nopeutetun menettelyn puuttuvien perusteiden käyttöönottoa esitettiin jo sisäministeriön asettaman työryhmän vuonna 2022 tekemässä selvityksessä "Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi-vaikuttamiseen - Selvitys lainsäädännön muutostarpeista".

Selvityksen jälkeen valmisteltiin hallituksen esitys HE 103/2022 vp, jossa esitettiin rajamenettelyn käyttöönottoa. Esitys raukesi eduskunnassa, mutta sitä ehdittiin muun muassa käsitellä perustuslakivaliokunnassa ja antaa lausunto 44/2022. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa on hyödynnetty myös nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelussa. Osa nyt esitettävistä seikoista kuitenkin poikkeaa aiemmin rauenneessa esityksessä esitetyistä. Nyt esimerkiksi esitetään, että rajamenettely olisi käytössä direktiivin tarkoituksen mukaisesti kaikissa tilanteissa eikä pelkästään muuttoliikkeen häiriötilanteissa. Eroja on myös liikkumisvapauden rajoittamiseen esitetyssä mallissa sekä soveltamisessa ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin.

3. Kansallisen liikkumavaran käyttö

Sekä rajamenettely että nopeutettu menettely kuuluvat menettelydirektiivin jäsenvaltioille harkinnanvaraisiin säännöksiin. Suomi on käyttänyt tätä liikkumavaraa ja ottanut nopeutetun menettely kansalliseen lainsäädäntöönsä vain tiettyjen perusteiden osalta. Rajamenettelyä Suomi ei ole ottanut käyttöön lainkaan. Sekä Suomen maahanmuutto- ja turva-paikkapolitiikan toimintaympäristössä viimeisen 10 vuoden aikana tapahtuneet muutokset että erityisesti viime vuonna Suomen itärajalla Venäjän aloittama muuttoliikettä välineellistävän hybridioperaatio puoltavat menettelydirektiivin liikkumavaran hyödyntämistä rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn puuttuvien perusteiden käyttöönotolla.

Jos rajamenettely päätetään ottaa kansallisesti käyttöön, menettelydirektiivi antaa raamit sille, mitä menettelystä voidaan säätää ja toisaalta, mitä siitä on säädettävä. Esimerkiksi menettelyn tarkoitus ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Menettelyn soveltamisalaa ei voi myöskään laajentaa direktiivissä säädetyistä.



4. Keskeiset ehdotukset

Rajamenettelyn soveltaminen

Rajamenettelystä 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. 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 määritteli soveltuvan menettelyn. Jotta oikea menettely voitaisiin määritellä ja hakija ohjata heti oikeaan menettelyyn, ohjeistaisi ja kouluttaisi Maahanmuuttoviraston hakemuksen vastaanottavia rajatarkastusviranomaisia. Maahanmuuttoviraston tulisi esityksessä ehdotetun mukaan ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Maahanmuuttovirasto voisi harkitessaan taroituksenmukaiseksi asian selvittämisen kannalta pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa ilman hakijan suostumusta. Turvapaikkapuhuttelusta esitetty ei liittyisi pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.

Hakijan liikkumisen rajoittaminen rajamenettelyssä

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä oikeudellisesti maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija on kuitenkin fyysisesti Suomen rajojen sisäpuolella sekä Suomen lainkäytön piirissä ja siten Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Rajamenettelyn tarkoitus esitetään toteutettavan niin, että hakijan liikkumisvapautta rajoitettaisiin osana sovellettavaa menettelyä eikä erillisellä turvaamistoimella. Tämä toteutettaisiin niin, että hakijalla olisi rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. 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.

Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa jo itsessään sitä, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Myös rauenneessa hallituksen esityksessä HE 103/2022 vp lähtökohta ja tarkoitus olivat samat. Erotuksena rauenneeseen hallituksen esitykseen, nyt esitetään, että pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, ja tästä säädettäisiin täsmällisesti laissa. Esittäminen toteutettaisiin fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja lukitulla portilla.

Esitetty malli eroaa monin tavoin säilöönnotosta, joka on erillinen turvaamistoimi. Ensinnäkin vastaanottokeskuksen alue, jolla hakija olisi velvollinen oleskelemaan, 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. Hakijalla olisi myös oikeus tietyissä tilanteissa poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Joko erikseen Maahanmuuttoviraston myöntämällä luvalla painavasta henkilökohtaisesta syystä tai vastaanottopalvelujen saamista varten, jos



niitä ei voitaisi vastaanottokeskuksessa järjestää. Hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoituksena normaalissa vastaanottokeskuksessa sen järjestämin palveluin. Myös hakijan vastaanottoa koskevien oikeuksien sekä mahdollisten rajoitusten osalta sovellettaisiin vastaanottolakia. Näin ollen myöskään säilöönottoa koskevia rajoituksia, tilojen valvontaa ja tarkastuksia koskevia säännöksiä ei sovellettaisi rajamenettelyssä. Rajamenettely olisi myös aina ajallisesti rajattu mahdollisimman lyhyeen. Tästä huolehdittaisiin säätämällä menettelyn päättymisestä tarkkarajaisesti. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta riittävän selvä ja tarkkarajaisesti säädetty päättymisaika olisi välttämätön, koska rajamenettelyn päättymiseen päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Pissimmillään rajamenettelyn kesto voisi ehdotetun mukaan olla 77 päivää.

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.

Nopeutetun menettelyn uudistaminen

Nopeutetun menettelyn osalta ulkomaalaislain 104 §:ään sisällytettäisiin ne menettelydirektiivin nopeutetun menettelyn perusteet, joita kansallisesti ei ole vielä otettu käyttöön. Nämä kohdat koskevat tilanteita, joissa henkilö on tehnyt uusintahakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta, henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti, hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään tai hakijan voidaan vakavista syistä katsoa vaarantavan jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Lisäksi sääntelyä selkeytettäisiin niin, että ulkomaalaislain 101 §:n ilmeisen perusteetonta hakemusta koskeva sääntely muutettaisiin vastaamaan menettelydirektiivin sääntelytapaa, jonka mukaan nopeutetussa menettelyssä hylätty hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Voimassa olevan ulkomaalaislain logiikka on päinvastainen: hakemus voidaan tutkia nopeutetussa menettelyssä, jos se voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Erityisesti nopeutetun menettelyn uusien perusteiden soveltamisen osalta logiikan muuttaminen on tärkeää.

5. Lopuksi

Rajamenettelyn tai kaikkien menettelydirektiivin mahdollistamien perusteiden käyttöönotto ei itsessään vähennä perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrää, mutta niillä pystytään hallitsemaan sellaisia tilanteita paremmin, joissa perusteettomia hakemuksia jätetään enenevissä määrin. Rajamenettelyn tehokkuus riippuu siitä, onko ulkorajojen yli tulevien hakijoiden joukossa sellaisia hakijoita, joihin rajamenettelyä voitaisiin soveltaa. Edelleen liikkumisen estämisen näkökulmasta tehokkuus riippuu myös siitä, miten rajamenettelyn tarkoitus toteutetaan kansallisesti ja hakijoiden liikkumista rajoitetaan menettelyn aikana. Keinojen tulee olla tehokkaita sekä rajamenettelyn tarkoituksen että viranomaisten toiminnan näkökulmasta, huomioiden samalla sen, että hakijoiden oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä.