

Vastaanottaja
Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 30/2024 vp

Maahanmuuttoviraston lausunto: 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

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Virasto kannattaa nopeutetun menettelyn laaja-alaisempaa käyttöönottoa turvapaikkamenettelydirektiivin sallimissa rajoissa, sekä rajamenettelyn käyttöönottoa.

Vaikutukset turvapaikkaprosessiin

Nopea menettely ja rajamenettely ovat molemmat nimensä mukaisesti menettelyjä. Jokaisella on edelleen oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja saada hakemuksensa käsiteltyksi yksilöllisesti, perusteellisesti ja oikeudenmukaisesti, kaikkia prosessin sääntöjä ja takeita noudattaen, ja hakijan oikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen. Nopean menettelyn laaja-alaisemman käytön mahdollisuus ja rajamenettelyn olemassaolo voivat osaltaan vaikuttaa koko turvapaikkamenettelyn uskottavuuteen, kun perusteettomat hakemukset voidaan käsitellä nopeammin, johtaen nopeampaan maasta poistumiseen ja poistamiseen tilanteessa, missä henkilön kansainvälisen suojelun hakemus on perusteeton. Kun perusteettomat hakemukset voidaan aiempaa laaja-alaisemmin käsitellä nopeassa menettelyssä tai rajamenettelyssä, tavoiteltavana seikkana on myös normaalissa menettelyssä tutkittujen kansainvälisen suojelun hakemusten tehokkaampi käsittely. Tämä luonnollisesti palvelisi niitä hakijoita, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Tarkasteltaessa Maahanmuuttovirastossa vireillä olevien hakemusten käsittelyn tilannekuvaa ja viraston resursseja, syksyllä 2023 arvioitiin, että jotta voitaisiin käsitellä jo vireillä olevat hakemukset ja samaan aikaan edistää uusien, vireille tulevien hakemusten käsittelyä, ajan tasalla pysymiseen tarvittaisiin 250 ylitarkastajaa. Arvio perustuu Migrin ennusteisiin hakemusmääristä ja niiden suhteesta realistiseen henkilöstön tuottavuuden tasoon. Toteutuva resurssi tulee kesän 2024 alkuun mennessä olemaan noin puolet arvioidusta resurssitarpeesta. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että huomioiden lain edellyttämä 6 kuukauden käsittelyaika, jatkossa laajempaan hakemusjoukkoon kohdistuva 5 kuukauden käsittelyaika ja rajamenettelyn edellyttämä 4 viikon käsittelyaika, olemassa olevilla resursseilla viraston on

tehtävä priorisointia. Tämä tarkoittaa väistämättä sitä, että kaikkia lakiin perustuvia käsittelyaikoja ei pystytä täysimääräisesti toteuttamaan.

Nopea menettely ja rajamenettely edellyttävät resurssien suuntaamista erityisesti turvapaikkahakemusten seulontaan, ja sen jälkeen menettelyiden läpivientiin. Edellä esitetty huomioiden ja hakemusmääristä riippuen tämä vaikuttaa samojen resurssien puitteissa normaalin menettelyn keston sitä hidastavasti. Esimerkiksi tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttävien uusintahakemusten, jotka jatkossa voidaan käsitellä nopeassa menettelyssä, määrä muodostaa merkittävän osuuden käsiteltävien hakemusten kokonaismäärästä. Esimerkiksi vuonna 2023 uusintahakemusten määrä 813 oli 15 % jätetyistä hakemuksista. Uusintahakemuksiin tehtyjen päätösten määrä oli noin neljänneksen kaikista päätöksistä (883/3586). Näistä 512 eli 58 %:iin tehtiin aineellinen päätös ja 330 (37%) jätettiin tutkimatta, loppujen asioiden rauettua.

Rajamenettelyn osalta vaikutukset turvapaikkatutkintaan riippuvat paljolti rajamenettelyyn päätyvien asiakkaiden määrästä. Valmiutta rajamenettelyyn mukaiseen erittäin nopeaan turvapaikkaprosessiin neljässä viikossa on kuitenkin pidettävä yllä. Valmiuden ylläpitäminen tarkoittaa, että siihen valmiudessa olevan turvapaikkapäätöksiä ja -puhutteluja tekevän henkilöresurssin työpanos on pois jostain muusta tehtävästä.

Yhteistyö rajaviranomaisen kanssa

Toimivan viranomaisyhteistyön merkitys on tunnistettu erittäin keskeiseksi seikaksi rajamenettelyn toteuttamisessa huomioiden, että lainsäätäjä ei ole katsonut aiheelliseksi puuttua viranomaisten välisiin toimivaltakysymyksiin menettelystä säädettäessä. Maahanmuuttovirasto on määrittävä viranomainen, ja toisaalta rajaviranomainen se viranomainen, joka ottaa menettelyyn mahdollisesti kuuluvan kansainvälisen suojelun hakemuksen vastaan. Heti hakemusta vastaanotettaessa on tunnistettava mahdollinen kuuluminen rajamenettelyyn. Näin ollen Maahanmuuttoviraston velvollisuudeksi määrittävänä viranomaisena on todettu vastuu ohjeistaa ja kouluttaa muita viranomaisia. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että tätä toisten viranomaisen ohjeistamista ei ole mahdollista toteuttaa aukottomasti. Näin ollen mahdollisuus sille, että merkittävästi henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaan rajamenettelyyn ohjautuu asiakas, joka ei sinne lähtökohtaisesti kuuluisi, on olemassa. Hakemuksen rekisteröinnin ja mahdollisen automaattisen UMA-ohjautuvuuden jälkeen edelleen tarvitaan manuaalista seulontaa. Toisaalta, on myös mahdollisuus, että sellaiset henkilöt, jotka kuuluisivat menettelyyn, eivät sinne päädy, jos rajaviranomainen ei heitä tunnista.

Maahanmuuttovirastossa on suunniteltu valmiutta tukea rajaviranomaista työssään ja hakijoiden ohjaamisessa oikeaan menettelyyn. Tämän tuen antamisen tarpeellisuuden ja sen laajuuden kartoittamiseksi virastossa on katsottu järkeväksi seurata tilannekuvaa rajamenettelyn käyttöönoton jälkeen. Maahanmuuttovirasto nostaa tässä yhteydessä esiin näkökohtana myös sen, että niiden henkilöiden, jotka sinänsä rajamenettelyyn kuuluisivat, mutta eivät sinne päätyisi, hakemukset voidaan edelleen käsitellä nopeassa menettelyssä. Tämä on kuitenkin merkittävästi rajamenettelyä hitaampi menettely, eikä henkilöiden maahan pääsyä rajoiteta.

Tulkkaukseen ja oikeusapuun

Rajamenettelyn läpivienti hakemuksen jättämisestä päätökseen neljässä viikossa, kuten myös nopeutetun menettelyn käyttäminen, vaatii Maahanmuuttovirastolta kykyä ripeästi järjestää asianmukainen puhuttelutilaisuus asiakkaan hakemuserusteiden selvittämiseksi. Tämä ripeä järjestäminen vaatii toimivaa, joustavaa ja tehokasta yhteistyötä puhutteluun osallistuvien tahojen, eli tulkkien ja oikeusavustajien kanssa. Molempiin menettelyihin voisi ohjautua harvinaisempia kieliä puhuvia hakijoita, mikä aiheuttaa haasteita tulkkauksen osalta. Esimerkiksi vuonna 2023 ilmeisen perusteettomaksi arvioitiin 143 hakemusta, joissa 67 % asiakkaista puhui niin sanottuja harvinaisia kieliä, joissa käytettävissä olevien tulkkien määrä on tyypillisesti vähäinen. Toisena esimerkkinä Venäjän hybridi-vaikuttamisen seurauksena itärajan yli tulleiden kohdalla loppuvuodesta 2023 kahden kansalaisuuden (Intia ja Pakistan) hakemuksia rekisteröitiin lähes 70. Hakemusten erityisen nopealle käsittelylle aiheutti haasteita se, että molempia kieliä tulkkaukseen samat tulkit, joita oli käytettävissä vain 2-3, eivät heille Migrantin käytettävissä jokaiselle työpäivälle. Em. hakijoiden hakemukset olisivat todennäköisesti rajamenettelyssä käsiteltäviä. Esimerkiksi juuri tulkkien saatavuus voisi tuottaa merkittäviä haasteita toteuttaa prosessi etenkin rajamenettelyn edellyttämässä neljässä viikossa.

Maahanmuuttoviraston on käsittelyaika-ajat ja tulkkien saatavuus huomioiden määritettävä turvapaikkapuhuttelun ajankohta ilman erillistä neuvottelua puhuttelun ajankohdasta avustajan kanssa. Hakijalla on oikeus avustajaan turvapaikkapuhuttelussa. Jotta rajamenettelyn läpivienti neljän viikon määräajassa onnistuisi, on mm. oikeusaputoimistojen resurssoinnissa varmistettava avustajien mahdollisuus osallistua puhutteluihin Maahanmuuttoviraston määräämänä ajankohtana, joka voi tulla hyvin lyhyellä varoitusajalla. Jos näin ei ole, rajamenettelyn tavoitteet eivät toteudu, koska asiakas voi jopa kieltäytyä puhuttelusta, jos hän ei saa avustajaa puhutteluun. Lisäksi on hakijoita, joiden osalta avustaja on puhuttelussa välttämätön.

Maahanmuuttovirasto määrittäisi nyt suunnitellun lainsäädännön mukaisesti myös tilanteen, jolloin puhuttelussa käytetään etäyhteyttä puhuttelun toteuttamiseksi. Etäyhteyksien käyttö on kriittinen tekijä nopean ja sujuvan prosessin mahdollistamiseksi. Etäyhteyksien käyttömahdollisuuden täysimääräinen hyödyntäminen vaatii asianmukaisia valmiuksia etäpuhuttelun järjestämiseen rajamenettelyvastaanottokeskuksissa.

Ulkomaalaislakiin suunniteltu uusi 97 a §:n 6 momentti edellyttää Maahanmuuttoviraston varmistuvan etäyhteyksin pidettävän turvapaikkapuhuttelun tietoturvallisuudesta. Samoin muussa lainsäädännössä asetetaan virastolle velvollisuus varmistua tietojen asianmukaisesta salassapidosta ja suojaamisesta; tätä vastuuta ei voi siirtää eteenpäin.

Maahanmuuttovirasto on saamansa palautteen perusteella todennut avustajien etäosallistumisen toimivaksi, tehokkaaksi ja nykyaikaiseksi ratkaisuksi. Virasto on pyrkinyt useilla eri tavoilla varmistamaan avustajien etäosallistumisen jatkumisen lakisääteisiä vaatimuksia noudattaen. Sopimus pohjainen malli on osoittautunut tarkemmassa arvioinnissa mahdolliseksi tavaksi jatkaa etäosallistumisia. Avustajien etäosallistuminen puhutteluun on 31.5.2024 päättyvän turvallisuuspoikkeaman jälkeen mahdollista vain, jos osallistumistapa täyttää

lakisääteiset tietoturva-vaatimukset ja osallistumistapa ei aiheuta riskiä turvapaikkapuhuttelussa käsiteltävälle, salassa pidettävälle tiedolle. Etäosallistuminen vaatii tietoturvavaatimusten toteutumisen arvioinnin ja erillisen sopimuksen Maahanmuuttoviraston kanssa. Sopimuksessa määritetään tilat ja laitteet, jotka on todettu tietoturvallisiksi ja joilla etäosallistuminen on mahdollista puhutteluihin.

Lopuksi

Maahanmuuttovirasto kiinnittää lopuksi huomiota nopeutetun menettelyn laajentamisen ja rajamenettelyn tarkoitukseen ja ajatukseen siitä, että turvapaikkaprosessia halutaan rakentaa uskottavaksi, väärinkäytökset ehkäiseväksi ja sellaiseksi menettelyksi, jossa suojelua tarjotaan tehokkaasti sitä tarvitseville. Edelleen tarkoitus on mahdollistaa tehokkaampi maasta poistuminen ja poistaminen niiden henkilöiden kohdalla, joiden hakemus on perusteeton ja jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Samaan aikaan asiakkaan oikeusturva ei saa vaarantua; hänellä on oikeus saattaa asiansa riippumattoman muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi, ja hakea kieltoa maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanolle. Ensinnäkin Maahanmuuttoviraston resurssien on oltava riittävät, jotta menettelyt pysyttäisiin toteuttamaan. Mikäli hallituksen kehysriihessä määritellyt leikkaukset kohdistuisivat Maahanmuuttovirastoon, se vaikuttaisi merkittävästi viraston toimintoihin ja kykyyn viedä läpi prosesseja määritellyissä aikarajoissa. Tämän lisäksi on huomattava, että rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn tosiasiallinen vaikuttavuus on riippuvainen muistakin kuin Maahanmuuttoviraston toimista. Valitusprosessin ja täytäntöönpanon tehokkuudella on merkittävä vaikutus siihen, miten nopeasti henkilö, jonka asia on Maahanmuuttoviraston prosessissa käsitelty nopeassa menettelyssä, on mahdollista tosiasiallisesti poistaa maasta. Rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn tavoitteet eivät toteudu, jos esimerkiksi hallinto-oikeudet määräävät tällaisissa tapauksissa säännönmukaisesti täytäntöönpanokiellon tai jos valitusten käsittelyaika on pitkä.

Ylijohtaja

Ilkka Haahtela

Oikeuspäällikkö

Heli Sibelius

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 13.05.2024 klo 11:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.