



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Suojelupoliisin, Poliisihallituksen ja Keskusrikospoliisin yhteistyönä laaditus vastaukset valiokunnan jäsenten kysymyksiin, joihin ei kuulemisessa 14.5.2024 ehditty vastata (vastaukset on koottu sisäministeriössä):

1. Maahanmuuttoviraston resurssit:

Miten Maahanmuuttoviraston resurssit voidaan turvata, että ne riittävät nopeiden menettelyjen toimeenpanemiseen?

Miksi resurssitarve on edelleen niin suuri, vaikka hallitusneuvotteluissa Maahanmuuttovirasto sai tarvittavat resurssit 6 kk käsittelyaikoihin pääsemiseen?

Kuten Maahanmuuttoviraston hallintovaliokunnalle 13.5.2024 toimitetussa lausunnossa todetaan, jos hallituksen kehysriihessä määritellyt leikkaukset kohdistuisivat Maahanmuuttovirastoon, se vaikuttaisi merkittävästi viraston toimintoihin ja kykyyn viedä läpi prosesseja määritellyissä määrärajoissa. Tällä olisi vaikutusta myös turvapaikkakäsittelyyn ja erityisesti normaaliin turvapaikkamenettelyyn, jossa hakemukset on käsiteltävä 6 kuukaudessa. Hallitus päätti kehysriihessä, että sisäministeriön hallinnonalalle kohdistuu 12,5 milj. euron vuosittainen toimintamenosäästö valtionhallinnon tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen. Aiempi toimintatoimintamenosäästö päätettiin myös aikaistaa, jonka vaikutus vuodelle 2025 on -4,3 milj. euroa. Maahanmuuttovirastolle kohdistuva osuus näistä säästöistä päätetään osana vuoden 2025 talousarvioehdotusta ja julkisen talouden suunnitelmaa vuosille 2026-2029. Kehyspääöksessä 2025-2028 Maahanmuuttoviraston toimintamenoista poistettiin hallitusohjelman liitteen B mukainen lisäys 10 milj. euroa vuodelle 2028. Viraston toimintamenoihin kohdistuva tuottavuussäästö on vuonna 2025 0,451 milj. euroa ja nousee kehyskauden loppupuolella 0,618 milj. euroon. Lisäksi viraston toimintamenoista tehdään vuodesta 2025 alkaen pysyvä 1,25 milj. euron siirto Rajavartiolaitoksen investointimomentille.

Kehysriihen uudet säästöpäätökset tulevat haastamaan käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista, mikäli turvapaikkahakemusten päätöksentekoon ei ole riittävästi resursseja. Maahanmuuttovirasto joutuisi tässä tilanteessa tekemään priorisointia turvapaikkatutkinnassa, jolloin ainakin rajamenettelyssä olevien hakijoiden hakemusten tutkintaa olisi priorisoitava hyvin lyhyen määräajan ja hakijoiden liikkumisvapauden rajoittamisen takia. Myös nopeutetut menettelyt olisivat priorisoinnin kärsijänä mahdollisen nopeamman maasta poistamisen takia. Vaikka erilaisten nopeutettujen prosessien tehostaminen on tärkeää, merkittävä kokonaiskäsittelyajan lyheneminen ja sitä kautta vastaanoton säästöt vaativat normaalimenettelyssä ratkottavien hakemusten käsittelyn nopeuttamista, koska valtaosa hakemuksista on näitä normaalimenettelyyn meneviä. Käsittelyaikatavoitteisiin pääsemiseksi Maahanmuuttovirastolta edellytetään merkittävää turvapaikkatutkinnan sujuvoittamista ja virtaviivaistamista. Sisäministeriö seuraa ja ohjaa tätä osana Maahanmuuttoviraston tulosohejausta. Hallitusohjelmassa on sovittu useita toimia ja lakimuutoksia, joiden tavoitteena on tiukentaa turva-



paikkapolitiikkaa ja erityisesti vähentää perusteettomia hakemuksia sekä pysäyttää uusintahakemuskierre. Näillä toimilla tulee olemaan vaikutuksia myös käsiteltävien hakemusten kokonaismäärään vähentävästi.

2. Maahanmuuttoviraston maatietoyksikön tuottama maatieto:

Miten maakuva Maahanmuuttovirastossa muodostetaan, kun on kyse turvalliseksi maaksi katsottavasta maasta?

Maa määritetään turvalliseksi kolmanneksi maaksi tai turvalliseksi alkuperämaaksi ulkomaalaislain kriteerien mukaisesti maatietoon perustuen. Maatietoa tuottaa Maahanmuuttovirastossa maatietopalvelu, jossa työskentelee maatietotutkijoita. Maatietopalvelu seuraa turvapaikanhakijoiden lähtömaiden tilannetta ja laatii maatietoraportteja. Lähtömaatiedolla tarkoitetaan eri lähteistä hankittua, ajantasaista ja täsmällistä tietoa valtion oloista, kuten poliittisista tai yhteiskunnallisista olosuhteista, ihmisoikeus- ja turvallisuustilanteesta, lainsäädännöstä, maantiedosta, arkielämään liittyvistä asioista, esim. terveydenhuollon saatavuudesta tai asiakirjojen myöntämiskäytännöistä. Maatiedon pohjalta laaditaan maalinjauksia. Virallista turvallisten maiden listaa Maahanmuuttovirastossa ei ole, mutta turvapaikkayksiköllä on kuitenkin olemassa epävirallinen lista maista, jotka voivat olla turvallisia alkuperämaita yksilöllisen harkinnan perusteella. Listalla on maita, joiden kansalaisille on tehty yleensä kielteisiä päätöksiä tai hakemukset on katsottu ilmeisen perusteettomiksi, tai käänteisesti hyvin harvoin annettu kansainvälistä suojelua. Arvioitaessa, tulisiko tietyn maan olla listalla vai ei, otetaan huomioon maatieto, erityisesti maan turvallisuus- ja ihmisoikeustilanne. Arvioita päivitetään tarvittaessa. Em. listalla olevien maiden kansalaiset ohjautuvat nykyisin turvapaikkayksikössä automaattisesti ns. fast track -prosessiin.

Jotta kyseinen maa voidaan katsoa turvalliseksi maaksi yksittäiselle hakijalle, arvioidaan edellytysten täyttymistä hakijan henkilökohtainen tilanne huomioon ottaen. Tämä on osa turvapaikka-asiassa tehtävää harkintaa ja se perusteellaan maatietoon ja hakijan esittämiin tosiseikkoihin nojautuen turvapaikkapäätöksessä. Mahdollisen valituksen yhteydessä tuomioistuimilla on mahdollisuus muodostaa oma näkemyksensä asiaan ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden näkemys linjaa maan turvallisuuden ja voidaanko maata sellaisena pitää kyseisen hakijan osalta.

Miten se vaikuttaa menettelyn valintaan, jos joku maa katsotaan turvalliseksi maaksi?

Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ensisijaisesti turvapaikan tarve suhteessa hakijan alkuperämaahan. Alkuperämaa voidaan katsoa tietyin edellytyksin turvalliseksi alkuperämaaksi, jolloin hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Turvapaikkahakemus voidaan myös jättää sisällöllisesti tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannesta maasta. Turvallisella turvapaikkamaalla tarkoitetaan valtiota, jossa hakijan voidaan katsoa jo saaneen suojelua. Turvallisella kolmannella maalla tarkoitetaan sellaista valtiota, jossa hakija olisi voinut saada ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua taikka muuten riittävää suojelua. Kriteerit turvallisten maiden käsitteille säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain säännökset turvallisista maista vastaavat EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin säännöksiä.

Turvapaikkamenettely perustuu aina, myös turvallisen maiden konseptien kohdalla, hakemuksen yksilölliselle käsittelylle. Viranomaisten on todettava turvallisen turvapaikkamaan tai turvallisen kolmannen maan edellytysten täyttyneen hakijan kohdalla hänen henkilökohtainen tilanteensa huomioon ottaen. Etukäteen ei siis voida antaa jonkun maan osalta sellaista yleislinjausta, jolla hakemukset voitaisiin hylätä suoraan ilman turvapaikkatutkintaa.



3. Rajavartiolaitoksen rooli päätöksentekijänä rajamenettelyn valinnassa?

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Rajamenettelyssä on kyse ulkorajalla tehtävästä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta, jonka rekisteröinnistä ja vastaanottamisesta vastaa pääasiassa rajatarkastusviranomainen. Rajamenettely alkaa hakemuksen rekisteröinnistä, jolloin myös liikkumisvapauden rajoitukset astuvat voimaan. 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.

Maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena myös vastaa oikean menettelyn valitsemisesta. Hakemusta vastaanottavan viranomaisen on kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. Maahanmuuttovirasto laatii soveltamisohjeet, joiden perusteella hakemuksen rekisteröivä viranomainen pystyy ohjaamaan hakijan oikeaan menettelyyn. Epäselvissä tapauksissa hakemusta vastaanottava viranomainen voi olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon, joka viime kädessä suorittaa arvion siitä, voiko hakemuksen käsitellä rajamenettelyssä. Tätä varten Maahanmuuttovirasto voi järjestää esimerkiksi virastoaikana toimivan päivystyksen. Maahanmuuttovirasto tarjoaa asiaan kuuluvan ohjeistuksen lisäksi koulutusta rajatarkastusviranomaisille hakijoiden rajamenettelyyn ohjautumisen perusteista. Rajavartiolaitos ei tee asiassa hallintopäätöstä eikä rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia turvapaikkaprosessissa ole siksi tarpeen myöskään muuttaa.

4. Voisiko rajamenettely toimia, jos kaikille tehtäisiin yksilöllinen säilöpäätös?

Jos rajamenettely perustuisi siihen, että kaikki sen soveltamisalaan kuuluvat otettaisiin säilöön, rajaisi se rajamenettelyn soveltamisalaa. Tiettyjä ryhmiä, kuten ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä, ei tällöin voitaisi ottaa rajamenettelyyn lainkaan. Myös lapsiperheiden osalta soveltaminen ei välttämättä onnistuisi kaikkien kohdalla.

Säilöönotto vaatisi myös huomattavasti viranomaisresursseja säilöpäätöksiä tekeville Rajavartiolaitokselle ja poliisille sekä päätöksiä vahvistaville käräjäoikeuksille.

5. Mitä tapahtuu, jos hakija ei pysy vastaanottokeskuksessa rajamenettelyssä?

Säilöönotto tulisi rajamenettelyssä kyseeseen, jos hakija poistuisi, tai yrittäisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta ja näin rikkoisi rajamenettelyllä säädettyä velvollisuutta pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen alueella pysymistä koskevan velvoitteen rikkominen osoittaisi, että säilöönottoa lievemmat turvaamistoimet, kuten ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus eivät ole riittäviä ja henkilö olisi sen vuoksi otettava säilöön.

6. Miten muutoksenhakuprosessi vaikuttaa rajamenettelyyn?

Hakijalla on oikeus valittaa saamastaan päätöksestä myös rajamenettelyssä. Koska kyse on nopeutetun menettelyn tai tapauksista, jotka jätetään sisällöllisesti tutkimatta, pääsääntö on, että hakijalla ei ole automaattisesti oikeutta jäädä maahan odottamaan valitusprosessin lopputulosta. Hän voi hakea käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon kieltoa hallinto-oikeudelta ja hänellä on oikeus jäädä



maahan odottamaan päätöstä tälle hakemukselle. Kieltoa on haettava 7 päivässä ja hallinto-oikeuden on annettava päätös hakemukseen 7 päivässä. Esitetyn mukaan hakija on edelleen rajamenettelyssä tämän ajan ja hänen liikkumistaan voidaan rajoittaa sen perusteella.

Jos hallinto-oikeus ei kiellä täytäntöönpanoa, eli hakija voidaan poistaa maasta nopeasti, ehdotetaan, että rajamenettely jatkuisi vielä 4 viikon ajan, jotta maasta poistamisen toteuttaminen voidaan aloittaa.

Jos hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon, voi valitusvaihe kestää kuukausia tai jopa vuosia. Tällöin rajamenettelyn ehdotetaan päättyvän täytäntöönpanon kieltoon, koska valitusvaiheen kesto olisi mahdotonta määritellä tarkasti. Koska menettelyyn liittyy liikkumisvapauden rajoittaminen, tulee sen keston olla tarkkarajaisesti ja ennakoitavasti selvillä. Rajamenettelyn päättyessä siihen, että hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon, hakija päästettäisiin normaalisti maahan ja hän saisi odottaa täällä tuomioistuimen päätöstä vastaanottokeskuksessa.

7. Olisiko säilöön otetun pyynnöstä käräjäoikeudessa tapahtuvan säilöönoton uudelleen tarkastelun minimiaikaa mahdollista nostaa esimerkiksi 2 viikosta 4 viikkoon?

Ulkomaalaislain sääntely säilöön otetun asian käsittelystä uudelleen käräjäoikeudessa pohjautuu pakkokeinolain (806/2011) sääntelyyn. Pakkokeinolain 3 luvun 15 §:n mukaan tuomioistuimen on vangitun pyynnöstä otettava vangitsemisasia uudelleen käsiteltäväksi viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Vangitsemisasiaa ei kuitenkaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua asian edellisestä käsittelystä.

Vuonna 2003 pakkokeinolain vangitsemisasian uudelleen käsittelyä koskevia säännöksiä muutettiin siten, että asia on otettava uudelleen käsiteltäväksi tuomion antamiseen asti kahden viikon välein, jos vangittu sitä pyytää, eikä viran puolesta kuten aiemmin. Kahden viikon määräajalla on pakkokeinolainsäädännössä pitkä historia. Vastaava muutos tehtiin ulkomaalaislakiin vuonna 2016 voimaan tulleella lakimuutoksella.

Vangitsemisen tavoin ulkomaalaisen säilöönotto puuttuu vakavasti yksilön keskeiseen perusoikeuteen eli vapauteen. Tämän vuoksi vangitulla ja säilöön otetulla ulkomaalaisella tulee olla mahdollisuus tehokkaaseen oikeussuojan käyttöön. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on lainsäädännössä aikanaan päädytty siihen, että samankaltaisessa tilanteessa olevia henkilöitä – säilöön otettua ulkomaalaista ja vangittua henkilöä – kohdellaan samalla tavalla, muu kohtelu saatettaisiin katsoa syrjiväksi.

8. Voitaisiinko turvapaikka-asioiden muutoksenhaussa siirtyä malliin, jossa valitusasteita olisi vain yksi (hallinto-oikeus)? Eli valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen jätettäisiin pois.

EU-lainsäädännössä, johon Suomen turvapaikkamenettelyä koskeva lainsäädäntö perustuu, säädetään ainoastaan yhdestä valitusasteesta. Sen jälkeiset muutoksenhakuasteet perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön.

EU-tuomioistuin on ottanut kantaa yhden muutoksenhakuasteen riittävyyteen turvapaikka-asioissa tapauksessa Samba Diouf, C-69/10 (EU:C:2011:524, 28.11.2011). Tuomioistuin toteaa, että kyse on ennen kaikkea menettelyn luonteesta. Tehokkaan oikeussuojan periaate toteutuu turvapaikka-asioissa sillä, että hakijalla on oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta ei useammassa oikeusasteessa.



Komissio ehdotti vuonna 2020 EU:n tulevaan menettelyasetukseen jatkovalituskieltoa rajamenettelyssä. Säännös kuitenkin muuttui neuvotteluissa niin, että jatkovalitusoikeus jää kansallisesti harkittavaksi. Perustuslakivaliokunta otti kantaa komission ehdotukseen lausunnossa PeVL 73/2022 vp ja suhtautui varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä.

9. Mikä on irakilaisten kaksosten tilanne tällä hetkellä?

Suojelupoliisi toteaa, että tällä hetkellä ulkomaalaislainsäädäntö ei mahdollista kansallista turvallisuutta vaarantavien henkilöiden oleskeluun puuttumista riittävästi. Suojelupoliisi on vuosien ajan esittänyt ulkomaalaislain muuttamista tavalla, joka mahdollistaisi paremmin kansallista turvallisuutta vaarantavien henkilöiden maassa oleskeluun puuttumisen.

10. Olisiko ihmiskaupan uhrien/lasten/haavoittuvassa asemassa olevien turvallisempaa olla jossain, missä liikkuminen on rajoitettua vs. jossain, missä he helpommin joutuisivat uudelleen vaaraan tulla hyväksikäytetyiksi? Mitkä vastaanottopalvelut koskevat näitä ryhmiä?

Perusoikeuksien, kuten liikkumisvapauden, rajoittaminen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Vaikka tiettyjen kysymyksessä mainittujen ryhmien oleskelu saattaisi monessa tapauksessa olla turvallisempaa rajoitetuissa olosuhteissa, saattaisi toteutus perusoikeuden rajoituksena olla mahdotonta. Vastaanotto-olosuhteita pystytään muutenkin järjestämään niin, että oleskelusta voidaan tehdä kaikille turvallista.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten vastaanotto-olosuhteista säädetään vastaanottolain 17 §:ssä. Tästä säännöksestä tulee vaatimuksia muun muassa asuinyksikössä enintään hoidettavien lasten ja nuorten määrään sekä hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevien henkilöiden vähimmäismäärään. Alaikäisillä olisi myös oltava mahdollisuus ikäänsä sopivaan vapaa-ajan toimintaan, mukaan lukien leikki- ja virkistystoiminta sekä mahdollisuus ulkoiluun. Jälkimmäiset soveltuvat myös perheensä kanssa Suomessa oleviin lapsiin. Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden osalta on vastaanottopalveluissa huolehdittava mahdollisista erityistarpeista, joita hakijoilla on. Ihmiskaupan uhri voidaan ottaa auttamisjärjestelmään, jossa hän saa esimerkiksi turvallisen majoituksen. Auttamistoimet järjestetään ihmiskaupan uhrin yksilöllisen tuen tarpeen arvioinnin perusteella. Auttamistoimia järjestettäessä otetaan huomioon uhrin iästä, turvattomasta asemasta sekä fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet ja sekä uhrin että auttamistoimia järjestävän henkilöstön turvallisuus. Auttamistoimien järjestämisestä ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalaissa tarkoitettua kotikuntaa Suomessa, vastaa Joutsenon vastaanottokeskus. Joutsenon vastaanottokeskus auttamisjärjestelmässä yhteistyössä poliisin kanssa uhrin suojeluun liittyvissä kysymyksissä.